

Recurso 164/2025
Resolución 253/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 9 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS FORESTALES Y PAISAJISTICAS DE ANDALUCIA** contra la formalización por parte de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural del encargo al medio propio Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) para la ejecución de las obras de mejoras del camino del práctico en su trazado en la provincia de Cádiz (Expte 14/2024-OBRAPRÁCTICOENC), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de marzo de 2025 se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de formalización de encargo al medio propio TRAGSA de la ejecución de obras indicado en el encabezamiento acordado mediante la resolución de fecha 15 de enero de 2025 de la directora general de la Producción General de la Producción Agrícola y Ganadera. En virtud de la citada resolución se autoriza el encargo y se dispone que se llevará a cabo con los medios y recursos propios de la empresa pública de Transformación Agraria, S.A., S.M.E.M.P. (TRAGSA) conforme a los antecedentes y en la forma y condiciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas del encargo aprobado con fecha 10 de diciembre de 2024 por la jefa del Servicio de Regadíos e Infraestructuras de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera.

El importe del encargo es de 5.848.542,18 euros.

SEGUNDO. El 14 de abril de 2025 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación, presentado por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS FORESTALES Y PAISAJISTICAS DE ANDALUCIA contra la formalización del citado encargo a TRAGSA.

TERCERO. La Secretaría del Tribunal, mediante oficio de fecha 15 de abril de 2025, que tuvo que ser reiterado el día 22 de abril, dio traslado del escrito de recurso presentado a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, Agua y Desarrollo Rural solicitándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, con fecha 24 de abril, ha sido recibida en este Tribunal.

CUARTO. En la tramitación del presente recurso, en el que la recurrente solicitó el acceso al expediente, se concedió el mismo con fecha 29 de abril de 2025, según consta en la diligencia de vista extendida con idéntica fecha.



Con fecha 9 de mayo de 2025, dentro del plazo del que disponía la recurrente para completar o ampliar el escrito de recurso, tiene entrada en el registro de este Tribunal escrito presentado por la recurrente en el que solicita “**se tenga a esta representación por desistida del recurso especial en materia de contratación** frente al encargo a medio propio formulado en la Resolución de 24 de marzo de 2025 de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se encarga a la empresa pública TRAGSA la ejecución de las obras de mejoras del Camino del Práctico en su trazado en la provincia de Cádiz, **Expediente: 14/2024- OBRAPRÁCTICO-ENC**, presentado el 14 de abril de 2025”. (la negrita no es nuestra)

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 asociación 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.*

(...) 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”.*

Conforme al artículo 2 de los Estatutos de la asociación recurrente, entre los objetivos y fines básicos de la asociación se encuentran, la representación, defensa y promoción de los intereses de los asociados, en relación con las actividades y servicios forestales, paisajísticos y del medio ambiente, así como cualesquiera otras actividades relacionadas con la gestión del medio natural.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la referida asociación, en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, para impugnar la formalización del encargo; y ello por cuanto el mismo incide en la esfera de los intereses empresariales de sus asociados que se ven privados de la posibilidad de participar en una eventual licitación pública para la adjudicación de las obras de ejecución objeto del encargo. Debe, pues, reconocérsele legitimación al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Acto recurrible.

El artículo 44.1, último párrafo de la LCSP dispone que «(...) serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación (...) los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios». En el supuesto analizado, se cumple claramente la previsión legal puesto que el importe del encargo es superior a 100.000 euros, que es el valor estimado fijado en el apartado a) del artículo 44.1 del texto legal para la sujeción al recurso especial de los contratos de servicios.

Y de otro lado, el artículo 44.2 e) de la LCSP establece la sujeción al recurso especial de la formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales. Por tanto, el ajuste a la legalidad del encargo a medio propio constituye la cuestión de fondo que debe dilucidarse a través de esta vía de impugnación.

En consecuencia, siendo el objeto del recurso la formalización de un encargo a medio propio de importe superior al establecido para los contratos de servicios (100.000 euros), resulta procedente el recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 (último párrafo) y 2 e) de la LCSP.

CUARTO. Plazo.

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

f) Cuando el recurso se interponga contra un encargo a medio propio por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 32 de la presente Ley, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.”

En el supuesto examinado, el anuncio y el documento de formalización del encargo se publicaron en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el 24 de marzo de 2025, por lo que el recurso presentado el 14 de abril de 2025 está interpuesto en plazo.

QUINTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, conforme dispone el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresa que lo tendrán siempre que *“se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos”*. Así lo recoge el anuncio de licitación publicado en el perfil de contratante que indica que se trata de un proyecto financiado por fondos FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) con una tasa de cofinanciación: 75 %.

SEXTO. Sobre el desistimiento realizado.

Con carácter previo al estudio de los motivos en que el recurso se sustenta, procede analizar la consecuencia jurídica sobre el procedimiento iniciado en virtud del recurso especial interpuesto del escrito de desistimiento presentado por la recurrente en el plazo concedido para ampliar o, en su caso, completar su recurso, tras la celebración de la vista del expediente el pasado 29 de abril de 2025.



La LCSP no prevé de modo expreso el desistimiento de la recurrente como medio de terminación del procedimiento del recurso especial, por lo que ha de estarse a la regulación que sobre tal materia contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el 56.1 de aquel texto legal dispone que: *“El procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación se regirá por las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en los apartados siguientes”*.

En este sentido, el artículo 84.1 de la LPACAP establece que *“Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad”*.

De acuerdo con lo establecido en el citado artículo 84.1 de la LPACAP, el desistimiento pone fin al procedimiento, por lo que procede admitirlo y declararlo concluido sin entrar a examinar sus motivos.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal. A mayor abundamiento: sobre la imposibilidad alegada de analizar detalladamente el expediente administrativo.

En su escrito de fecha 9 de mayo la asociación recurrente fundamenta su decisión de desistir del recurso especial ante la falta de entrega de la copia de los documentos en el acto de la vista, invocando los preceptos que, a su juicio, han sido “desoídos” (sic) y alega *“(...) la imposibilidad manifiesta de analizar detalladamente el expediente administrativo por la carencia de soporte documental y la premura en el acceso a la vista del expediente que se puso de manifiesto el 29 de abril de 2025”*

A la vista de las manifestaciones efectuadas, este Tribunal ha de efectuar las siguientes consideraciones:

1º El artículo 29, apartados 2 y 3 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 814/2025, de 11 de septiembre establece que:

“2. Los interesados podrán tomar cuantas notas necesiten para formular sus alegaciones y solicitar copia o certificado de aquellos documentos contenidos en el expediente que sean indispensables para ejercer su derecho de defensa, que se expedirán por la Secretaría siempre que los medios disponibles lo permitan y no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos.

La Secretaría no estará obligada a aceptar ninguna solicitud genérica respecto de la expedición de copias.

3. Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones”.



Con fundamento en lo anterior, este Tribunal acordó conceder vista del expediente, y a tal efecto, la secretaria mediante oficio de fecha 25 de abril de 2025, comunicó a la recurrente la citación para el trámite de vista y, en concreto, para el acceso a los documentos cuyo acceso solicitaba en el escrito de recurso (página 3 del mismo): proyecto, memoria justificativa y pliego de prescripciones técnicas del encargo a medio propio.

Así, consta en el acta de la vista de fecha 29 de abril de 2025 que las personas comparecientes accedieron a la siguiente documentación (proyecto, memoria justificativa y pliego de prescripciones técnicas) y que el trámite finalizó a las 13:27 horas del referido día. En la diligencia de la vista, aquellas hacen constar que *“en el acto de la vista el expediente precitado se ha solicitado verbalmente copia digitalizada del mismo en soporte pen drive, que a tal efecto se ha facilitado por esta representación; la obtención de copias en papel de los documentos contenidos; e incluso poder fotografiar el expediente con el teléfono móvil de la asociación, de forma alternativa, siendo que cada una de las solicitudes han sido denegadas por el Organismo actuante.*

Que en el recurso presentado el 14 de abril se solicitó mediante otrosí Segundo la autorización de acceso a la vista del expediente completo con exhibición de toda la documental que contiene, siendo que únicamente se ha facilitado la vista de la memoria justificativa, Proyecto y Pliego de Prescripciones Técnicas.

Que esta representación entiende que conforme al artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 105 de la Constitución Española; los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre LTAJBG y el artículo 29.2 del Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre debería haberse facilitado el acceso al expediente completo con entrega de copias de los documentos que lo integran, habida cuenta que es un encargo a medio propio TRAGSA y no una licitación que pueda vulnerar el derecho a la confidencialidad de las ofertas ni a la propiedad intelectual e industrial de los licitadores”.

2º Conviene indicar que mediante correo electrónico de fecha lunes 5/05/2025 se informa a la recurrente de la ampliación del plazo inicialmente concedido para la ampliación del recurso, tras la celebración de la vista hasta el 12/05/2025, de conformidad con el Acuerdo de 30 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se amplían los plazos en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 7 de 30 de abril, que dispone ampliar por un periodo de tres días hábiles aquellos plazos establecidos por días, en cuyo cómputo estuvieran comprendidos los días 28 y 29 de abril de 2025.

En ese sentido, se le indica que, habiéndose iniciado el plazo de los 10 días naturales concedidos para acceder y ampliar, en su caso, escrito de recurso especial, el día 28 de abril, como se indicó en el oficio de concesión de vista remitido, y finalizando este inicialmente el día 7 de mayo de 2025, el plazo inicialmente concedido finaliza tras el citado acuerdo el 12/05/2025.

3º La recurrente vincula el desistimiento a la imposibilidad de análisis detallado del expediente administrativo por la carencia de soporte documental y la premura en el acceso al expediente que se puso de manifiesto el 29 de abril de 2025.

Pues bien, con relación a la primera cuestión, como este Tribunal ha analizado en numerosas resoluciones (entre las últimas, la Resolución 164/2025, de 18 de marzo) *“con respecto a la obtención de copias, el apartado segundo del artículo 29 del Reglamento anteriormente citado, condiciona el derecho a la obtención de copias al hecho de que sea indispensable para ejercer el derecho de defensa, siempre que los medios disponibles lo permitan, y no se vea afectado el funcionamiento de los servicios públicos”.*



En el supuesto que examinamos, nos encontramos, por un lado, que la recurrente pudo tomar cuantas anotaciones estimó pertinentes respecto de la documentación que le fue exhibida, tal y como consta en el acta de la vista celebrada, y por otro, que no puede pretender un acceso indiscriminado y genérico a la obtención de copias, en un caso como el que nos ocupa, en el que ella misma había delimitado en su escrito de recurso (si bien no con carácter limitativo) la documentación que efectivamente le fue exhibida. Por otro, la recurrente dispuso de todo el tiempo necesario para tomar cuantas anotaciones necesitó y hemos de tener en cuenta que, además, se le comunicó la ampliación de plazos concedida y la posibilidad, en su caso, de haber solicitado ante este tribunal el examen nuevamente de la documentación que le fue exhibida si consideraban necesario disponer de más tiempo.

Por tanto, entiende este Tribunal que no existe base fáctica para vincular o justificar el desistimiento (que podrá, en su caso, obedecer al propósito o voluntad de la recurrente por otros motivos legítimos) a la imposibilidad de analizar detalladamente el expediente administrativo, por las razones aducidas por la recurrente en el escrito de fecha 9 de mayo, puesto que ni la ley ampara la obtención discriminada de la copia digitalizada del mismo en soporte pen drive (que era lo que pretendía la recurrente), ni hubo la premura que denuncia en el acceso a la vista del expediente, por las razones antedichas.

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

ACUERDA

ÚNICO. Declarar concluso el procedimiento de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS FORESTALES Y PAISAJISTICAS DE ANDALUCIA** contra la formalización por parte de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural del encargo al medio propio Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) para la ejecución de las obras de mejoras del camino del práctico en su trazado en la provincia de Cádiz (Expte 14/2024-OBRAPRÁCTICOENC).

NOTIFÍQUESE 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.

