



EB 2026/137

Resolución 143/2026, de 29 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la PLATAFORMA DE DEFENSA MEDIOAMBIENTAL MUTRIKU NATUR TALDEA contra los pliegos del contrato de “Obras de consolidación del dique de abrigo del puerto de Mutriku”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca).

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 23 de junio de 2026 se presentó en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la PLATAFORMA DE DEFENSA MEDIOAMBIENTAL MUTRIKU NATUR TALDEA (en adelante, “la recurrente”) contra los pliegos del contrato de “Obras de consolidación del dique de abrigo del puerto de Mutriku”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca).

SEGUNDO: El día 24 de junio se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron la copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de 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). Dicha documentación se recibió el día 2 de julio.





TERCERO: No constan en el expediente interesados distintos al recurrente y al poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la representación de R.P.B. que actúa en nombre de la recurrente.

En lo que respecta a la legitimación, se efectúan las siguientes consideraciones:

- 1) El artículo 48 de la LCSP, referido a la legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, establece una legitimación amplia, debido a que están legitimados para formular el recurso no solo los operadores económicos interesados en la adjudicación del contrato (ver, en este sentido, la Resolución 155/2020 y 76/2021 de este OARC / KEAO) sino también “ (...) 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.”
- 2) Este OARC / KEAO ha manifestado con anterioridad (ver, en este sentido, la Resolución 126/2020) que el concepto de “interés legítimo” exige que el acto impugnado pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial o futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre. Se trata de acreditar la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, no necesariamente de contenido patrimonial, que se materializaría de prosperar esta. Ello significa que gozan de legitimación quienes, de prosperar su recurso, pueden obtener un beneficio tangible (ver, en este sentido la Resolución 92/2016).
- 3) De acuerdo con la doctrina expuesta, para analizar la legitimación se debe atender a las circunstancias de hecho concurrentes y al interés invocado



por la recurrente respecto de la decisión recurrida. En el supuesto que nos ocupa la recurrente fundamenta su legitimación esencialmente en su condición de asociación ambiental y en la defensa genérica del medio ambiente y de los intereses vecinales de Mutriku y la pretensión del recurso es la de nulidad de pleno derecho del expediente de contratación, ordenando la retroacción de actuaciones hasta el momento previo a la aprobación del proyecto, debiendo cumplirse con toda la normativa ambiental y técnica vigente.

4) En relación con ello, este Órgano considera que carece de legitimación respecto de los siguientes argumentos impugnatorios por las siguientes razones:

a) Los motivos relativos a (i) que el informe de supervisión del proyecto fue firmado digitalmente antes de la resolución que designaba formalmente a la funcionaria encargada de emitirlo y (ii) que determinados documentos técnicos, económicos y justificativos han sido elaborados antes de la orden formal de inicio del expediente, no afectan a la esfera jurídica de la recurrente ni guardan una conexión material con los fines medioambientales que invoca. Tales alegaciones se refieren a incidencias internas de organización administrativa y a la secuencia temporal seguida en la preparación del expediente de contratación, pero no identifican una lesión real, actual o potencial de los intereses colectivos ambientales cuya defensa estatutaria fundamenta su legitimación. Tampoco se aprecia que la eventual estimación de estos motivos pudiera reportar a la recurrente una ventaja o utilidad jurídica vinculada a dichos fines, más allá de la depuración de posibles irregularidades procedimentales. En consecuencia, la recurrente pretende, en realidad, que el OARC / KEAO ejerza un control objetivo de legalidad sobre la regularidad formal de la actuación preparatoria de la Administración, en particular, sobre la cronología de firmas, nombramientos y documentos, finalidad que excede del



presupuesto de legitimación exigido por el artículo 48 de la LCSP para acceder al recurso especial.

- b) La eventual estimación de los motivos vinculados a la actualización del proyecto, la aplicación de convenios colectivos, la corrección de precios, la suficiencia presupuestaria, la defensa de la libre competencia, la distribución de riesgos contractuales o la proporcionalidad de los requisitos de solvencia exigidos no produciría para la asociación un beneficio tangible conectado con sus fines ambientales, sino, en su caso, la anulación de los pliegos por razones vinculadas a la suficiencia de la programación económica del contrato y a la correcta definición de las obligaciones que habrán de asumir las empresas licitadoras. Tales cuestiones pueden afectar, en su caso, a los operadores económicos interesados en concurrir a la licitación, pero no confieren legitimación a una asociación ambiental que no concurre ni pretende participar en el procedimiento de contratación presentando una oferta. Además, la existencia en los pliegos de obligaciones relativas al cumplimiento de la normativa ambiental o de una condición de ejecución vinculada a la adscripción de un responsable técnico de medio ambiente no evidencia una lesión de los intereses de la recurrente, sino precisamente la previsión contractual de mecanismos dirigidos a asegurar que la ejecución de la obra se acomode al marco ambiental aplicable. En definitiva, bajo la invocación formal de los principios de libre competencia, transparencia, estabilidad presupuestaria y eficiencia en el gasto, la recurrente pretende que este OARC / KEAO ejerza un control abstracto de legalidad.
- c) Deben quedar igualmente fuera del análisis de fondo las alegaciones relativas a contratos previos resueltos, suspensiones contractuales, pérdida de materiales, errores de precios o sobrecostos. Se trata de argumentos vinculados a la eficiencia del



gasto público o a la valoración de decisiones administrativas previas, pero no a una lesión concreta, actual o potencial, de los fines ambientales de la recurrente.

d) Finalmente, debe inadmitirse también el motivo por el que la recurrente critica que la memoria justifique la necesidad de la obra por razones de seguridad frente al oleaje, protección de los pantalanés y resguardo de la dársena, al sostener que con ello se habría antepuesto el uso portuario o deportivo a la protección del ecosistema costero. El motivo se formula como una censura abstracta y global de la planificación administrativa y de la prioridad atribuida a determinadas finalidades públicas frente a otras, lo que aproxima la alegación a una defensa genérica de la legalidad, insuficiente por sí sola para integrar el presupuesto de legitimación exigido por el artículo 48 de la LCSP.

5) Debe reconocerse, no obstante, legitimación a la asociación recurrente respecto de la alegación relativa a que la calificación del contrato como obra de “consolidación” encubriría, en realidad, una prolongación física de 45 metros del dique sobre el lecho marino, actuación que, a su juicio, exigiría una evaluación ambiental previa. A diferencia de otros motivos impugnatorios formulados en términos genéricos o referidos a irregularidades formales de la preparación del expediente, esta alegación presenta una conexión directa con los fines ambientales invocados por la recurrente y con el objeto mismo del contrato por las siguientes razones:

a) Según el planteamiento de la recurrente, el contrato no consistiría únicamente en reforzar o reparar una infraestructura existente, sino en ejecutar una ampliación física del dique sobre el dominio marítimo y el lecho marino, con posible incidencia sobre el ecosistema costero. Esta denuncia se proyecta directamente sobre la correcta delimitación del objeto contractual y sobre la eventual



necesidad de someter la actuación a los controles ambientales previos legalmente exigibles.

- b) La utilidad jurídica que la recurrente podría obtener de la estimación de este motivo no es meramente abstracta ni se identifica con una genérica defensa de la legalidad, sino con la eventual anulación de unos pliegos que, de prosperar su tesis, habrían omitido trámites ambientales sustanciales en el procedimiento de adjudicación. La estimación del recurso podría determinar que la Administración debiera replantear la licitación, describir adecuadamente el alcance real de la actuación y, en su caso, verificar previamente la necesidad de evaluación ambiental o de los informes sectoriales correspondientes. Esa consecuencia guarda una relación directa con los intereses colectivos medioambientales que la asociación dice defender.
- c) Por ello, sin prejuzgar el fondo de la alegación ni afirmar que efectivamente exista una ampliación encubierta o que sea exigible una nueva evaluación ambiental, sí cabe apreciar una conexión material suficiente entre el motivo impugnatorio, el objeto del contrato y los fines ambientales de la recurrente. En consecuencia, el análisis de fondo queda circunscrito a este único motivo respecto del cual se aprecia legitimación.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de obras cuyo valor estimado supere los 3.000.000 euros.



TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca) tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

Los argumentos que alega la recurrente son, en síntesis, los siguientes:

a) La actuación proyectada no constituye una mera consolidación o reparación del dique de abrigo del puerto de Mutriku, sino una ampliación material de la infraestructura mediante su prolongación en 45 metros sobre el lecho marino. Pese a la denominación utilizada en el expediente, la intervención altera la longitud y la ocupación física de la obra portuaria respecto de la configuración inicialmente prevista, por lo que no puede calificarse como una actuación de mantenimiento o conservación.

b) Sobre esta base, la licitación se ha promovido sin acreditar previamente el cumplimiento de las exigencias derivadas de la normativa de evaluación



ambiental. En este sentido, la obtención de los correspondientes pronunciamientos ambientales constituye un presupuesto de legalidad para el ejercicio de la potestad de contratación, de modo que la ausencia de tales trámites compromete la validez del expediente.

c) La licitación de una obra con un presupuesto de 14,3 millones de euros sin la previa verificación de su viabilidad ambiental vulnera el principio de eficiencia recogido en el artículo 1 de la LCSP, al generar el riesgo de que una eventual declaración de impacto ambiental desfavorable o la imposición de condicionantes sustanciales obliguen a modificar o resolver el contrato con el consiguiente perjuicio económico para los fondos públicos.

d) La actuación proyectada afecta al litoral de Mutriku y comporta una reducción significativa del patrimonio natural costero y marino, lo que, a su juicio, resulta incompatible con los objetivos de protección ambiental, conservación de la biodiversidad y gestión sostenible del litoral. En este sentido, reprocha al órgano de contratación no haber solicitado al órgano ambiental competente un pronunciamiento previo sobre la necesidad de someter el proyecto a evaluación ambiental ordinaria o simplificada.

e) Sostiene que no consta en el expediente ninguna comunicación al órgano ambiental ni informe que justifique la omisión de la evaluación ambiental, por lo que considera que el proyecto incurre en un vicio determinante de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPA). Añade que, de ser preceptiva la declaración de impacto ambiental conforme a la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, la invalidez del proyecto constructivo se extendería al Pliego de Prescripciones Técnicas aprobado sobre su base.

f) Finalmente, solicita que se admita el recurso especial contra la Orden de la consejera del Departamento de Alimentación, Desarrollo rural, Agricultura y Pesca por la que se aprueba el expediente de contratación C01/002/2026 y se acuerde declarar nulo de pleno derecho del expediente de contratación,



ordenando la retroacción de actuaciones hasta el momento previo a la aprobación del proyecto, debiendo cumplirse con toda la normativa ambiental y técnica vigente.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

Por su parte, el poder adjudicador alega lo siguiente en oposición al recurso:

a) Sostiene que la denominación del expediente cumple una función meramente identificativa y el objeto del contrato debe determinarse atendiendo al conjunto de la documentación contractual. A su juicio, tanto el PCAP como el resto de los documentos de la licitación describen de forma clara el alcance de las prestaciones, que comprenden el refuerzo y la prolongación de la infraestructura portuaria para garantizar su estabilidad frente al oleaje, mejorar el acceso marítimo y favorecer la actividad portuaria en condiciones de mayor seguridad. Añade que la inclusión del código CPV correspondiente a obras marítimas confirma la naturaleza de las actuaciones proyectadas.

b) Por ello, niega que exista ocultación, falta de transparencia o discordancia entre la denominación del expediente y las prestaciones licitadas, ya que la documentación publicada permitiría conocer de forma suficiente el objeto contractual y el alcance de las obras.

c) El órgano de contratación actuó con la debida diligencia al consultar expresamente al órgano ambiental competente con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación. La respuesta emitida por dicho órgano concluyó que las modificaciones introducidas en el proyecto no afectaban al procedimiento de evaluación ambiental ni exigían nuevas actuaciones ambientales, lo que permite considerar ratificada la vigencia del marco ambiental aplicable.

d) Consta en el expediente que las obras licitadas se encuentran amparadas por la Declaración de Impacto Ambiental de 24 de julio de 2004. Además, la



vigencia de dicha declaración ha sido confirmada por la Sentencia n.º 410/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el procedimiento ordinario n.º 95/2023, que concluye que la DIA seguía siendo aplicable al proyecto de mejora del acceso marítimo al puerto de Mutriku.

e) El expediente también pone de manifiesto que las actuaciones objeto de la licitación constituyen la continuación y finalización del proyecto previamente autorizado y sometido a evaluación ambiental, habiéndose introducido únicamente ajustes derivados de estudios técnicos posteriores y de la actualización del presupuesto de la obra.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la pretensión de nulidad del procedimiento de adjudicación se sustenta en que la Administración no puede aprobar válidamente el expediente de contratación ni los pliegos sin haber verificado previamente la viabilidad ambiental de la actuación ni haber recabado el pronunciamiento del órgano ambiental competente sobre la necesidad de someter el proyecto a evaluación ambiental ordinaria o simplificada, habida cuenta de que no es una obra de consolidación sino una ampliación de la infraestructura.

A juicio de este Órgano, esta alegación debe ser desestimada por las siguientes razones:

- 1) En contra de lo alegado por la recurrente, el proyecto licitado contiene la siguiente información de carácter medioambiental:
 - a. “Anejo nº 10” titulado “Aspectos Medioambientales” que compara el proyecto original con el licitado y tres apéndices, (Apéndice nº1 Declaración de Impacto Ambiental 2004, Apéndice nº2 Programa Vigilancia Ambiental, marzo 2025 y Apéndice nº3 Plano comparativo planta dique y secciones tipo).



- b. Consulta previa efectuada por la Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos a la Dirección de Administración Ambiental (documento nº 12) sobre (...) la validez de la tramitación ambiental realizada hasta la fecha y confirmar si los documentos ambientales asociados –la Declaración de Impacto Ambiental (Resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente de 29 de julio de 2004, por la que se formula DIA) y el Plan de Vigilancia Ambiental (Resolución del Director de Administración Ambiental de 10 de junio de 2025 por la que se aprueba el PVA)- continúan vigentes y, por tanto, son válidos y viables para que esta Dirección pueda iniciar una nueva licitación del contrato de obra que tiene por objeto la “Consolidación del dique de abrigo del puerto de Mutriku” en base al proyecto redactado en marzo de 2026. Asimismo, en el caso de que esa Dirección exprese que la DIA del año 2004 está vigente, solicitamos que nos indiquen expresamente si esta declaración necesita algún tipo de revisión o modificación o, por el contrario, es válida y suficiente tal y como está formulada hoy en día.
- c. Respuesta de la Dirección de Administración Ambiental a la consulta efectuada (documento nº 13) en la que concluye que (...) ni la modificación del presupuesto del proyecto a consecuencia de una actualización de los precios, guardan relación o tiene incidencia en el procedimiento de evaluación ambiental competencia de este órgano ambiental. Por lo tanto, con relación al resto de las cuestiones planteadas en el escrito, cabe remitirse a las actuaciones llevadas a cabo anteriormente por este órgano ambiental con relación a dicho proyecto y cuya documentación ya obra en poder de la Dirección de Puertos.

2) Tal y como se desprende de la documentación indicada, el motivo impugnatorio parte de una premisa que no se corresponde con el expediente remitido cuando sostiene que no consta comunicación al órgano ambiental ni justificación alguna sobre la innecesariedad de una nueva evaluación ambiental. Por el contrario, tal y como se desprende del apartado 1) anterior, el expediente incorpora un anejo específico de aspectos medioambientales, documentación comparativa entre el proyecto originario y el actualmente licitado, el programa de vigilancia ambiental, una consulta previa al órgano ambiental competente sobre la vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental de 2004 y del Plan de vigilancia Ambiental de 2025 y la respuesta emitida por este. Dicha



respuesta no aprecia incidencia de las cuestiones planteadas por la recurrente en el procedimiento ambiental ya tramitado y se remite a actuaciones anteriores realizadas con relación al proyecto.

- 3) Por tanto, no puede afirmarse que concurra la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPA, invocada por la recurrente, que exige una ausencia radical de trámites esenciales, no meras discrepancias sobre la suficiencia o alcance de la documentación incorporada, pues esta documentación impide sostener que el expediente de contratación se ha aprobado prescindiendo total y absolutamente de la intervención del órgano ambiental competente o sin documentación ambiental alguna.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: En relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la PLATAFORMA DE DEFENSA MEDIOAMBIENTAL MUTRIKU NATUR TALDEA contra los pliegos del contrato de “Obras de consolidación del dique de abrigo del puerto de Mutriku”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca),

- i. Inadmitir el recurso, por falta de legitimación activa, en lo relativo a los motivos referidos a irregularidades formales de tramitación del expediente, suficiencia presupuestaria, régimen de solvencia, defensa



abstracta de la concurrencia, eficiencia del gasto público y oportunidad de la actuación administrativa.

- ii. Desestimar el recurso en lo relativo al motivo referido a la supuesta omisión de evaluación ambiental o de pronunciamiento ambiental previo.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko uztailaren 29a

Vitoria-Gasteiz, 29 de julio de 2026