

Recurso 298/2025
Resolución 346/2025
Sección tercera

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

Sevilla, 11 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades presentadas en compromiso de unión temporal de empresas **TPF GETINSA EUROESTUDIOS, S.L.** y **REDONDO Y TRUJILLO ARQUITECTOS, S.L.P.**, contra el acuerdo de adjudicación de 20 de mayo de 2025, dictado en el procedimiento de contratación denominado «Servicios técnicos complementarios a los de las obras de construcción del complejo de atención social sostenible “EL COBRE” en Algeciras (Cádiz)» (CONTR/2024/1205343), convocado por Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad 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 6 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 859.464,67 euros. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día.

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 6 de junio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades presentadas en compromiso de UTE, formalmente contra la resolución de adjudicación, pero materialmente contra la denegación de acceso por parte del órgano de contratación a determinada información del procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone formalmente contra el acuerdo de adjudicación de 20 de mayo de 2025, si bien materialmente, el acto recurrido es la denegación de acceso por parte del órgano de contratación a determinada información del procedimiento de licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el contrato se refiere a uno de los tipos contemplados en el apartado 1.a) del artículo 44 de la LCSP, el acto recurrido es, en principio, susceptible de recurso especial en materia de contratación al estar amparado en uno de los supuestos contemplado en el apartado 2 del citado artículo 44 de la LCSP.

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

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala la cláusula 4 del pliego de cláusulas administrativas particulares y por remisión de esta, el apartado 2 del anexo I de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues 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”.

CUARTO. Plazo de interposición

La UTE recurrente reconoce que el 21 de mayo de 2025 se notificó la adjudicación de dicho contrato. La resolución de adjudicación establecía el siguiente pie de recurso:

“Notifíquese la presente Resolución a las partes interesadas, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso especial en materia de contratación en el plazo de diez días naturales a contar desde el día siguiente a la recepción de la presente notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 44 a 59 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”.

De conformidad con lo establecido en el RD-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y tratándose de un expediente financiado con FONDOS REACT-EU, el plazo de interposición del recurso contra la adjudicación del contrato es de diez días naturales y se computa en la forma establecida en el artículo 50.1 de la LCSP, es decir, el órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas



en la LCSP y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática. Asimismo, conforme al Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, la resolución del recurso por parte del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía gozará de preferencia en todo caso.

En este sentido, en el momento del dictado de la presente resolución nos encontramos en el plazo de estos 5 días hábiles. De acuerdo con ello, el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020 citado establecía: *“En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:*

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, de la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”.

Habiéndose interpuesto el día 6 de junio de 2025, el recurso debe considerarse extemporáneo.

QUINTO. A mayor abundamiento, sobre el fondo del asunto: falta de legitimación y de contenido impugnatorio.

La recurrente ostenta la condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación y ocupa el segundo lugar en la clasificación de las ofertas, por lo que, en principio, debe reconocérsele legitimación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

El contenido del recurso especial se centra exclusivamente en la denegación de acceso a determinada documentación en la vista del expediente que no le ha sido concedida ante el órgano de contratación. Al respecto, conforme al artículo 52 de la LCSP, al que hace referencia la recurrente en su escrito de recurso, el acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial en materia de contratación no constituye un fin en sí mismo, como pretende la recurrente, sino que tiene un carácter claramente instrumental, dirigido a obtener la información necesaria para completar el recurso inicial y combatir el acto impugnado. En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en sus Resoluciones 36/2019, de 14 de febrero y 304/2019, de 24 de septiembre, siendo compartido este criterio por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones 1168/2017, de 12 de diciembre, 487/2020, de 2 de abril y 220/2022, de 8 de abril.

Pues bien, en el presente supuesto, materialmente la recurrente interpone el presente recurso frente a la denegación de acceso a determinada documentación, argumentando, en síntesis, su desacuerdo con el contenido del acceso que no fue siquiera contestado. Por lo expuesto, solicita el acceso al expediente, por lo que el órgano contratante ha impedido a esta entidad poder tener acceso a la documentación obrante en el expediente administrativo, vulnerando la normativa de aplicación que cita.

En consecuencia, la solicitud de acceso al expediente en sede del Tribunal requiere de la previa interposición de un recurso especial, pudiendo únicamente, con ocasión de la vista celebrada, ampliar éste, pero en ningún caso formular un recurso “ex novo”, no pudiendo emplear dicho trámite con la intención de determinar la procedencia de su interposición. Sentado lo anterior, procede señalar que en el presente supuesto, del contenido del recurso presentado se constata que, si bien pudiese entenderse, por el momento procedimental en que se interpone, que el acto formalmente impugnado es el acuerdo de adjudicación, en ningún momento la recurrente combate dicho



acto, no alegando vulneración de derecho o precepto alguno, relativo a los mismos, ni infracción por parte del órgano de contratación de las normas del procedimiento con ocasión del dictado del acto impugnado, sino que por el contrario, la recurrente se limita a cuestionar la actuación del órgano de contratación con ocasión de la vista frustrada ante éste, solicitando al amparo del artículo 52.3 de la LCSP, la concesión de dicho trámite en sede del Tribunal. Lo anterior evidencia que la finalidad perseguida con el recurso presentado no es la reparación de la infracción que a su juicio haya podido cometer el órgano de contratación en la adjudicación, sino el acceso al expediente de contratación.

Siendo el acto impugnado la denegación de acceso al expediente, procede analizar el artículo 52 de la LCSP que bajo la denominación de “Acceso al expediente”, dispone: «1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley. 2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial. 3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente».

El citado precepto ha sido analizado por este Tribunal entre otras en sus Resoluciones, 220/2021, de 2 de junio y 295/2021 y 294/2021, ambas de 29 de julio, al indicar que “A la vista de este precepto legal, en lo que aquí interesa, podemos extraer las siguientes conclusiones: el artículo 52 de la LCSP exige, como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y que aquel no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso (v.g., entre otras, Resolución 215/2021, de 27 de mayo)”.

Asimismo, continúa señalando que “el acceso que se regula en el artículo 52 de la LCSP, no puede ser nunca una pretensión de fondo del recurso, sino un instrumento para su formulación con las suficientes garantías”.

En el supuesto examinado, la recurrente manifiesta que, con la intención de preparar su recurso contra la adjudicación solicitó acceso al expediente ante el órgano de contratación, sin que haya sido al parecer contestado.

Es decir, condiciona el contenido impugnatorio del recurso especial al acceso, no atisbándose ningún indicio de alegación con contenido realmente impugnatorio. Sentado lo anterior, procede señalar que en el presente supuesto, del contenido del recurso presentado se constata que, si bien el acto formalmente impugnado es la adjudicación, en ningún momento la recurrente combate dicho acto, no alegando vulneración de derecho o precepto alguno, ni infracción por parte del órgano de contratación de las normas del procedimiento con ocasión



del dictado del acto impugnado, sino que por el contrario la recurrente se limita a cuestionar la actuación del órgano de contratación con ocasión de la vista celebrada ante este, y solicitar al amparo del citado artículo 52.3 de la LCSP, la concesión de dicho trámite en sede del Tribunal.

Lo anterior evidencia que la finalidad perseguida con el recurso presentado no es la reparación de la infracción que a su juicio haya podido cometer el órgano de contratación con la adjudicación realizada, sino el acceso al expediente de contratación.

Pues bien, sobre el particular ha de señalarse que el artículo 51 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifique el motivo que fundamente el recurso. Sin embargo, en el presente supuesto de acuerdo con lo expuesto, en ningún caso argumenta las razones por las que combate la adjudicación, no pudiendo este Tribunal sustituir a la recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquel. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 131/2019, de 26 de abril. Asimismo, resulta esclarecedora la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1992 (cas. 54/1991) que señala sobre la necesaria argumentación jurídica que: *«argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere que lo haga sobre la base de los motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un íter paralelo a aquel discurso»*.

Debe, asimismo, señalarse que, siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso sólo podría admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato.

En efecto, en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, resoluciones 82/2017 de 28 de abril, 331/2018 de 27 de noviembre, 337/2018 de 30 de noviembre, 342/2018 de 11 de diciembre, 419/2019 de 13 de diciembre, 25/2020 de 30 de enero, 172/2020 de 1 de junio, 234/2021 de 10 de junio, 122/2022 de 18 de febrero y 399/2023, de 11 de agosto) se ha analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En consecuencia, si la UTE recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procedería la inadmisión del mismo por falta de legitimación de aquella.

En el supuesto que se examina, la eventual estimación del recurso que ahora se analiza, en el que la finalidad perseguida con el mismo no es la reparación de la infracción que a su juicio haya podido cometer el órgano de contratación con la adjudicación realizada, sino el acceso al expediente de contratación, en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzase con la adjudicación del contrato, por lo que no obtendría respecto a este beneficio alguno, pues ella seguiría sin ser adjudicataria del contrato que ahora se examina, desbordando así el



alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual.

Lo anterior determina que el recurso deba ser inadmitido y no proceda acceder a la vista solicitada.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP, por falta de legitimación *ad causam* de la entidad recurrente, pudiendo este Tribunal dictar resolución acordando la inadmisión del recurso por dicha causa, lo que hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión.

Es decir, el recurso especial, aunque no hubiera sido extemporáneo debería sido igualmente inadmitido.

SEXTO. Imposición de multa por temeridad.

EL recurso especial ha resultado inadmitido por la extemporaneidad en la interposición del mismo. El recurso especial además se ha interpuesto contra una resolución de adjudicación de un contrato financiados con fondos europeos cuya regulación vela por una eficaz contratación en todas sus fases. Por último, el recurso especial, de haber sido interpuesto en plazo, debería igualmente haber sido inadmitido por falta de legitimación, dado que lo único que pretende es acceder al expediente, sin que se denuncie ninguna infracción de la resolución de adjudicación, es decir, por una falta clara de contenido impugnatorio.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece que «*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma*». En este sentido, la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional señala que:

«Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)».



En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso en el que no se deduce ningún motivo de impugnación, y no ha apreciado legitimación, lo que ha quedado expuesto a lo largo de esta Resolución, en la que, asimismo, hemos citado doctrina jurisprudencial y del propio tribunal de recursos contractuales.

A mayor abundamiento, se ha de tener en cuenta que la interposición del recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Sobre lo anterior, la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que “puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *«cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita»*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, *«La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»*”.

En cuanto al importe de la multa, el citado artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos»*.

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, pero las circunstancias expuestas de temeridad, la extemporaneidad, la falta de contenido impugnatorio y el tratarse de un procedimiento financiado con fondos europeos, determinan que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP, dada la temeridad en la interposición del presente recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad entidades presentadas en compromiso de unión temporal de empresas, **TPF GETINSA EUROESTUDIOS, S.L. y REDONDO Y TRUJILLO ARQUITECTOS, S. L. P.**, contra el acuerdo de adjudicación de 20 de mayo de 2025, dictado en el procedimiento de contratación denominado *«servicios técnicos complementarios a los de las obras de construcción del complejo de atención social sostenible “El Cobre” en Algeciras (Cádiz)»* (CONTR/2024/1205343), convocado por Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, por ser extemporáneo. A mayor abundamiento, por no ser materialmente un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial el acto verdaderamente impugnado, por falta de legitimación de la recurrente y por carecer el recurso manifiestamente de fundamento.



SEGUNDO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, en cuantía máxima de 1.500 euros.

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.

