

Recurso 557/2025
Resolución 617/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 10 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la admisión de otra entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado “Elaboración de la hoja de ruta, seguimiento y actualización de los planes de mejora de calidad del aire a la nueva normativa europea”, convocado por la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (Expte. CONTR 2025 0000320039), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 25 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 2.478.656,16 euros.

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.

En la mesa de contratación, de 18 de septiembre de 2025, se acordó la admisión a la licitación de la entidad [REDACTED] entre otras empresas licitadoras. El acta en que se adoptó el citado acuerdo se publicó en el perfil el pasado 23 de septiembre de 2025.

SEGUNDO. El 2 de octubre de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra la admisión a la licitación de [REDACTED]

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 2 de octubre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, ha tenido entrada en esta sede el 7 de octubre.

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. Acto recurrible y plazo de interposición

Es objeto de recurso el acuerdo de admisión a la licitación adoptado por la mesa de contratación en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

Asimismo, el recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

TERCERO. Preferencia ex lege en la tramitación del recurso especial

El recurso se interpone contra un acto derivado de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado en un 85% por la Unión Europea con fondos FEDER. Por tanto, el presente recurso 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, establece que tendrán carácter preferente 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. Legitimación

Con carácter previo al examen del fondo, procede analizar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP. El propio órgano de contratación plantea esta causa de inadmisión del recurso en su informe al recurso especial.

El presente recurso se dirige contra la admisión a la licitación de la entidad [REDACTED] que, según resulta del acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 5 de septiembre de 2025, solo licitó a uno de los tres lotes en que se divide el objeto del contrato; en concreto, al lote 2 en el que participaron, asimismo, otras dos entidades licitadoras y, entre ellas, la ahora recurrente.

Pues bien, hemos de recordar la doctrina de este Tribunal a propósito de la legitimación para la interposición del recurso cuando el acto impugnado es la admisión de licitadores y/o de ofertas y aquel se formaliza en fases muy incipientes del procedimiento cuando no es posible determinar aún el beneficio cierto que puede obtener la recurrente con una eventual estimación del recurso.



Resulta ilustrativa sobre esta cuestión la Resolución 132/2019, de 26 de abril, de este Tribunal -cuyo criterio se reitera en otras muchas posteriores- que aborda por vez primera con profusión la legitimación en estos casos. En la misma señalábamos:

<<Pues bien, este Tribunal (Resolución 280/2018, de 10 de octubre) ha señalado que la procedencia del recurso especial contra el acto de admisión de ofertas o de licitadores “habrá de analizarse necesariamente a la luz de la concurrencia de los restantes requisitos de accesibilidad al mismo y especialmente de la legitimación, lo que exigirá un análisis caso a caso, pues una ausencia clara de legitimación tendría que abocar a la inadmisión del recurso”.

En el sentido expuesto, se pronuncia la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15 ([REDACTED] y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía), que, analizando la procedencia del recurso interpuesto por un licitador contra el acto de admisión de otro, afirma que “(...) incumbe al Tribunal remitente determinar si concurren las restantes condiciones relativas a la accesibilidad de los procedimientos de recurso previstas en la Directiva 89/665. A este respecto, procede observar que, según lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1, párrafo tercero, y 3, de dicha Directiva, para poder considerar que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por un poder adjudicador son eficaces, deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato”. También en términos parecidos se pronuncian otros Tribunales de Recursos Contractuales, como el de la Comunidad de Madrid en sus Resoluciones 131/2018, de 25 de abril y 157/2018, de 22 de mayo.

Y es que siendo el recurso especial un mecanismo ágil y eficaz que permite corregir decisiones de los poderes adjudicadores en un momento del procedimiento en que todavía es posible la corrección de la infracción (artículo 1.1 de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, conocida como Directiva de recursos), se corre el peligro de que este instrumento ágil pueda perder su virtualidad y entorpecer o ralentizar el curso de los procedimientos de adjudicación si, en cualquier momento de la licitación, cualesquiera decisiones de los poderes adjudicadores pudieran ser impugnadas por cualesquiera licitadores, sin analizar antes la concurrencia en estos últimos de un interés legítimo en el sentido que viene reconociendo nuestra jurisprudencia de interés cierto y concreto, no meramente potencial o hipotético.

En este punto, no debe olvidarse que el interés de todo licitador que participa en un procedimiento de adjudicación es resultar adjudicatario, pero dicho interés solo adquiere entidad suficiente para fundamentar la legitimación en un recurso -en este caso, el recurso especial- cuando la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto. En este sentido, es abundante y constante la doctrina del Tribunal Supremo (v.g. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, Sección Cuarta, recurso 2037/2002) conforme a la cual el interés legítimo “presupone que la resolución administrativa [el acto impugnado] pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.”



Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP, la admisión ha de tratarse de un acto de trámite cualificado que debe reunir los requisitos del precepto.

Lo anterior conduce a que no puedan prosperar las alegaciones del órgano de contratación ni de [REDACTED] respecto a la existencia de legitimación en [REDACTED] para impugnar la admisión acordada por la mesa de contratación en su sesión de 28 de mayo de 2018, toda vez que una eventual estimación del recurso frente a este acto no hubiera reportado a [REDACTED] un beneficio cierto y real -sino meramente hipotético o potencial- en orden a la adjudicación del contrato, pues existían otros licitadores admitidos además de [REDACTED] siendo imposible individualizar un interés legítimo para recurrir en una fase tan incipiente de la licitación, donde la admisión de la empresa posteriormente adjudicataria en modo alguno incidía en aquel momento, directa ni indirectamente, en la adjudicación, ni producía indefensión o perjuicio irreparable a los intereses legítimos de [REDACTED] y mucho menos determinaba la imposibilidad de esta empresa de continuar en el procedimiento.

Así las cosas, en la medida que [REDACTED] carecía de interés legítimo para impugnar el acuerdo de la mesa de 28 de mayo de 2018, solo podía ejercer su derecho al recurso contra la admisión en el momento de ostentar legitimación adecuada para ello, que, en el supuesto analizado, fue cuando se acordó la adjudicación del contrato a [REDACTED] y dicho acto le fue notificado >>.

En el supuesto aquí analizado, la recurrente impugna la admisión de otro licitador en una fase muy incipiente del procedimiento, cuando ni siquiera se ha procedido a la apertura de los sobres donde se contienen las ofertas y todavía no es posible individualizar su interés legítimo. En este sentido, la eventual estimación de la pretensión ejercitada -consistente en la exclusión de aquel licitador- no reporta a la recurrente ningún beneficio actual y efectivo en orden a la adjudicación, no siendo suficiente la mera posibilidad de que ello suceda. En el caso examinado, hay tres licitadores en el procedimiento, de modo que, si prosperase el recurso contra la admisión de uno de ellos, aún quedaría otro participante aparte de la propia entidad recurrente, cuyas proposiciones aún no han sido valoradas y se desconoce por completo el resultado de la licitación. Así las cosas, ninguna utilidad ni ventaja actual y concreta obtendría la recurrente con la estimación de su pretensión, puesto que tendría que seguir compitiendo con otro ofertante y, en modo alguno, podría situarse en esta fase de la licitación en condiciones de obtener la adjudicación.

A la vista de lo expuesto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 55 b) de la LCSP, procede inadmitir el recurso contra el acto de admisión acordado por la mesa de contratación. La apreciación de esta causa, una vez recibido y examinado el expediente de contratación, hace innecesario seguir con la tramitación del recurso ni adoptar la medida cautelar de suspensión solicitada. Asimismo, impide resolver sobre el fondo del asunto.

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 [REDACTED], contra la admisión de otra entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado “Elaboración de la hoja de ruta, seguimiento y actualización de los planes de mejora de calidad del aire a la nueva normativa europea”, convocado por la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (Expte. CONTR 2025 0000320039), por falta de legitimación activa de la entidad recurrente.



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

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.

