

**Recurso 31/2025**  
**Resolución 65/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 31 de enero de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona física **F.G.D.** contra el acto dictado en el seno del procedimiento para la «Licitación pública para parcelas de Hamacas incluidas en la licitación (H-07 y H-41) (expediente 1021.24), de las playas del término municipal Ayuntamiento de Benalmádena-Málaga», promovido por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 19 de junio de 2014, se publicó el anuncio de licitación del contrato patrimonial indicado en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.** El 19 de agosto de 2015, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra dicho acuerdo. El Ayuntamiento procede a inadmitir el recurso especial, careciendo de órgano especial propio.

La persona recurrente, el 26 de noviembre de 2015 presenta a su vez recurso contencioso administrativo contra dicha inadmisión, que resulta ser estimada por la Sentencia 201/2017, de 10 de mayo de 2017, poniendo fin al procedimiento ordinario 686/2015, la cual resuelve del siguiente modo:

*“(...) la resolución que se impugna se limita, sin entrar a conocer del fondo del asunto, a declarar la inadmisibilidad del recurso Especial en materia de Contratación interpuesto por el recurrente y por tanto en el presente procedimiento sólo puede resolverse acerca de la procedencia o conformidad a derecho de dicha declaración de inadmisibilidad sin que en modo alguno pueda entrar a resolverse acerca del fondo del asunto ya que la Administración no se ha pronunciado en dicha resolución sobre el mismo y esta jurisdicción es puramente revisora debiendo destacarse a tales efectos la Sentencia del Tribunal Supremo 3 a Sección Tercera de fecha 24 de junio de 2.002 según la cual: "Sentado lo anterior conviene también indicar en términos del Alto Tribunal, que la Jurisdicción Contencioso- Administrativa es, por esencia, una jurisdicción revisora, en el sentido de que es necesario que exista un acto previo de la Administración, para que este pueda ser examinado en cuanto a su adecuación o inadecuación al ordenamiento jurídico, o que, sin acto previo se haya dado a la Administración, posibilidad de dictarlo, examinando todas y cada una de las cuestiones planteadas o las que se deriven del expediente administrativo (sentencias del Tribunal Supremo de 9-10-90 y 18-5.93 ).En definitiva, la función revisora ha de proyectarse sobre la conformidad o disconformidad a Derecho del acto revisado, en consideración al Ordenamiento Jurídico aplicable a*



la fecha en que este se produjo (Sentencia de 14.4.93 ), sin que sea dable que a falta de pronunciamiento por el órgano administrativo competente, la Sala pueda proceder a su sustitución, cuya función no es esta, sino contrastar el acto administrativo con el Ordenamiento Jurídico".

Prosigue la sentencia señalando que:

*"Expuesto lo anterior es preciso destacar que el artículo 41.4. del TRLCSP establece que: "En el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando éstas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación.*

*En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica, la competencia corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito. ", y que el artículo 10 del Decreto 332/2011 de 2 de noviembre por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía establece en su punto 1 que: 1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación, de la cuestión de nulidad y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, y en la Ley 31/2007, de 30 de octubre.", y en su punto tercero: "Asimismo, las entidades locales de Andalucía y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, podrán atribuir al Tribunal Administrativo, mediante convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda." Por lo que siendo que consta que el 29 de abril de 2013 fue suscrito convenio entre el Ayuntamiento de Benalmádena y la Consejería de Hacienda v Administración Pública a efectos de atribuir la competencia para resolver los recursos contractuales a dicho Tribunal resulta que el acto impugnado no ha sido dictado por el órgano competente que de conformidad con la normativa expuesta es el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía por todo lo cual procederá estimar sin más el presente recurso declarando la nulidad de la resolución impugnada y ordenándose a la Administración demandada a que remita dicho recurso al Tribunal competente".*

La citada Sentencia 201/2017 contiene el siguiente fallo:

*"ESTIMANDO el presente recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por Dña. Montserrat Pascual García en nombre y representación de D. F.G.D. contra EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BENALMADENA procede declarar la nulidad de la resolución impugnada y descrita en el Antecedente de Hecho Primero de esta Sentencia, ordenándose a la Administración demandada a que remita el recurso especial en materia de contratación presentado por el recurrente al Tribunal competente, todo ello con expresa condena en costas a la Administración demandada".*

**TERCERO.** El 27 de enero de 2025 tiene entrada, procedente del órgano de contratación la Sentencia 201/2017 de 10 de mayo de 2017. Se remitió oficio del Ayuntamiento de Benalmádena de 24 de enero de 2025, firmado por el Jefe de Sección Interdepartamental de Patrimonio del Ayuntamiento de Benalmádena, en el que se indica que "en respuesta a la sentencia nº 201/2017 del Juzgado Contencioso-Administrativo nº2 de Málaga, respecto al procedimiento ordinario 686/2015, negociado MA, este Ayuntamiento le envía lo que este Juzgado nos obliga según esta sentencia, para los efectos oportunos", adjuntando al mismo el recurso especial interpuesto por F.G.D. en relación al expediente núm 128/2014, tramitado por dicho Ayuntamiento para la "adjudicación de Licencias



*Nuevas para Aprovechamiento de Hamacas en zona marítimo terrestre mediante concurrencia competitiva”, después de más 7 años.*

**CUARTO.** Se remitió únicamente la Sentencia, por lo que fue necesario requerirle para que actuare el órgano de contratación conforme al artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Fue necesario solicitarle, a efectos de cumplir con el citado artículo y con el artículo 28 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, para que remitiera al Tribunal, dentro de los dos días hábiles siguientes a la remisión de la presente notificación, la siguiente documentación:

*“• Documentación que acredite la firmeza de la Sentencia remitida.*

*• Toda la documentación generada con posterioridad a la fecha de la citada Sentencia en relación con su ejecución, informando de los motivos por los que se ha demorado su remisión a este Tribunal, al objeto de clarificar las causas por las que se remite más de siete años después de ser dictada.*

*• Toda la documentación del expediente de contratación - demanial que formando parte de este no ha sido remitida, debidamente numerada en todas sus hojas, acompañado de un índice ordenado cronológicamente de todos los documentos que contenga, así como diligencia de autenticación.*

*Asimismo, si el contenido del recurso lo requiere, deberá remitirse copia compulsada de la documentación presentada en la licitación por la entidad recurrente y/o por otro licitador o licitadores del procedimiento de adjudicación directamente interesados en el recurso interpuesto.*

*Asimismo, en el expediente se incluirán los documentos declarados confidenciales por los licitadores haciendo constar su carácter confidencial en el índice y en el lugar del expediente donde se encuentren dichos documentos:*

*• Informe sobre el recurso remitido.*

*• Listado en el que consten todos los licitadores en el procedimiento de adjudicación con los números de identificación fiscal correspondientes, así como indicación de los datos precisos para notificaciones: dirección, correo electrónico, teléfono y fax. (...).”*

Lo requerido fue remitido posteriormente, constando en las actuaciones. No obstante, no se ha remitido la firmeza de la Sentencia declarada por Auto.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**ÚNICO.** La disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpusieron 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 (“LCSP”), en su apartado primero, dispone que: “Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos”.

Es aplicable el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisión del recurso, procede analizar si el contrato se encuentra sujeto a recurso especial y, por ende, si este Tribunal tiene competencia para su resolución a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 del TRLCSP.



El citado TRLCSP establece de forma expresa en su artículo 4.1.o), bajo la rúbrica de negocios y contratos excluidos, que están excluidos de su ámbito:

*"Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley".*

Así, para determinar si el recurso interpuesto por la persona recurrente se dirige contra alguno de los contratos mencionados en el párrafo anterior debemos analizar previamente la naturaleza jurídica de la figura objeto de la licitación que se impugna.

El documento denominado pliego de cláusulas administrativas señala en la cláusula 1, que lleva como rúbrica el "Objeto del contrato", expresa que:

*"Es objeto del presente pliego las normas que regirán la adjudicación de licencias de zona de dominio público marítimo-terrestre con Parcelas de Hamacas, que se efectuarán en la forma y condiciones que se establecen en el presente pliego(..)".*

Pues bien, en primer lugar, procede señalar que, aun cuando la entidad recurrente no se refiere en su escrito de recurso respecto al negocio jurídico licitado, en ningún caso combate la calificación jurídica atribuida a aquel en el anuncio y los pliegos -autorización demanial-, ni además podría hacerlo en este momento procedimental al haberlos consentido por no impugnarlos en su día. Nos encontramos ante una concesión demanial.

El artículo 86.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que el uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

Nos encontramos tal y como se indica en el pliego de cláusulas administrativas ante una autorización administrativa para la prestación de un servicio, encuadrable en el concepto de servicios particulares prestados al público que contempla el artículo 1.4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1.955, "*Servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público*", y que, de conformidad con el artículo 17 de dicho Reglamento, corresponde a las Corporaciones locales otorgar su autorización, con arreglo al procedimiento de licitación previsto en el Reglamento de bienes de las entidades locales.

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía aprobado por el Decreto 18/ 2006, de 24 de enero, (en adelante RBELA), en su artículo 57.2, dispone que las licencias o autorizaciones se otorgarán directamente a los petitionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia.

En este sentido, el artículo 59.6 del RBELA remite, para el caso de las autorizaciones que se otorguen mediante licitación, al régimen previsto para las concesiones en dicho Reglamento, estableciendo, a su vez, el artículo 58.2 del RBELA la remisión para el otorgamiento de concesiones a la legislación de contratos de las administraciones públicas "*siendo de preferente aplicación el procedimiento de adjudicación abierto y la forma de concurso*".

Además, el artículo 59.2 del RBELA establece el plazo máximo por el que se pueden otorgar concesiones, licencias o autorizaciones, siendo éste de 65 años, salvo lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación, por lo tanto,



estableciendo el pliego un plazo inicial de 10 años prorrogable por un periodo de cuatro años, el mismo es conforme a la normativa de aplicación.

Por lo expuesto nos encontramos, tal y como el órgano de contratación expone en el informe remitido, ante una autorización administrativa para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con elementos desmontables y ejercicio de uso común especial que supone la actividad en los términos previstos en la legislación patrimonial aplicable a las entidades locales de Andalucía.

Se trata, pues, de un acto de naturaleza administrativa y no de una figura contractual regulada en el TRLCSP, excluyéndose como se ha expuesto de forma expresa en su artículo 4.1.o) que establece, bajo la rúbrica de negocios y contratos excluidos, que están excluidos de su ámbito *"Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7 que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley"*.

Por lo tanto, la autorización administrativa impugnada no es un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 del TRLCSP, criterio ya seguido por este Tribunal en su Resolución 43/2012, de 24 de abril, e igualmente sostenido por el resto de los tribunales de recursos contractuales. En tal sentido, se cita la Resolución 494/2014, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En definitiva, pues, el acto recurrido está expresamente excluido del ámbito de aplicación del TRLCSP y no es susceptible de recurso especial en materia de contratación. Ello determina, asimismo, la falta de competencia de este Tribunal para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 41 del TRLCSP y en el artículo 1 del Decreto 332/ 2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Finalmente, en atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso presentado ante este Tribunal al órgano competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 116.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sin perjuicio de la calificación que proceda conforme al art. 115.2 LPAC.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona física **F.G.D.** contra el acto dictado en el seno del procedimiento para «La licitación pública para parcelas de Hamacas incluidas en la licitación (H-07 y H-41) de las playas del término municipal Ayuntamiento de Benalmádena-Málaga», (expediente 1021.24), promovido por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga).

**SEGUNDO.** Remitir el escrito de recurso al órgano de contratación, a los efectos que procedan.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a todas 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.

