

Recurso 646/2024
Resolución 66/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 5 de febrero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO ADL SOC COOP ANDALUZA** contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio público de ayuda a domicilio en el municipio de Adamuz” (Expte. 3134/2023), promovido por el Ayuntamiento de Adamuz (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de noviembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Consta que el citado anuncio fue remitido el 10 de noviembre de 2023 para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, el 15 de noviembre de 2023, los pliegos que rigen la contratación fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 5.991.220,36 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.

Tras la tramitación de la licitación, el órgano de contratación acordó el 10 de diciembre de 2024 la adjudicación del contrato a la entidad KABU ASISTENCIAL S.L.U, siendo posteriormente notificada a los licitadores.

SEGUNDO. El 29 de diciembre de 2024, la entidad GRUPO ADL SOC COOP ANDALUZA (ADL, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 30 de diciembre de 2024, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras ser posteriormente reiterada, ha tenido entrada en esta sede.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso, las ha formulado la entidad KABU ASISTENCIAL S.L.

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de Adamuz (Córdoba) no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNO. Acto recurrible.

Aun cuando la recurrente impugna materialmente la indebida admisión de la empresa adjudicataria, el acto formalmente recurrido y al que debe atenderse para examinar los requisitos de admisión del recurso es la 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 Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición.

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

CUARTO. Legitimación.

La entidad recurrente se denomina GRUPO ADL SOC COOP ANDALUZA, debiendo analizarse su legitimación ya que no ha concurrido a la licitación, aun cuando ha permitido que un licitador persona física integre su solvencia económica y técnica con los medios de aquella. Al respecto, consta en el expediente remitido por el órgano de contratación un documento denominado “*Acuerdo de Solvencia*” por el que la recurrente se compromete, al amparo de lo dispuesto en el artículo 75 de la LCSP, a poner a disposición del licitador persona física la solvencia técnica y económica.

Sin prejuzgar la validez de este compromiso, que fue admitido por la mesa y no ha sido cuestionado por las partes, hemos de analizar la legitimación de la recurrente al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP conforme al cual “*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*”.

El precepto legal reconoce legitimación a aquellas personas físicas o jurídicas, cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, no solo de manera directa sino también indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Asimismo, en el caso de integración de la solvencia con medios externos, el artículo 75 de la LCSP contiene una redacción amplia al permitir aquella integración independientemente de los vínculos que el licitador tenga con las entidades prestadoras de solvencia, siempre que conste la efectiva disposición de los medios de estas.

Pues bien, dados los términos amplios de la integración y no siendo descartable que el vínculo o acuerdo de integración beneficie tanto al licitador, como a la empresa que presta la solvencia, no sería rechazable *a priori* la



legitimación de esta última en el procedimiento de recurso, con base en el *interés indirecto* reconocido en el artículo 48 de la LCSP.

Ahora bien, no debe olvidarse que la integración de la solvencia solo surte efectos para esta licitación concreta cuyo acto final es objeto de recurso. Quiere ello decir que cualquier legitimación que pudiera reconocérsele a la recurrente iría necesariamente vinculada al beneficio que pudiera obtener en el seno del procedimiento de adjudicación en el que ha prestado solvencia.

Si una eventual estimación del recurso especial interpuesto no determinase que el licitador cuya solvencia es integrada estuviese en condiciones de obtener la adjudicación impugnada, menos aún sería posible reconocer legitimación alguna a la entidad que le presta su solvencia, cuyo compromiso -reiteramos- no surte efectos más allá de la presente licitación.

Pues bien, hemos de atender a la pretensión ejercitada para solventar la cuestión suscitada. ADL solicita que este Tribunal proceda a *“-Declarar la NULIDAD del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Adamuz de 10 de diciembre de 2024, que adjudica el expediente de contratación del servicio de ayuda a domicilio.
- Declarar la NULIDAD del procedimiento de contratación”*.

Asimismo, la recurrente manifiesta *“4.4 Que dadas las sucesivas irregularidades en el procedimiento y ante el importante contrato que está en juego y con las inversiones y lucro cesante que pueden reclamar las empresas licitadoras, habiéndose abierto todas las propuestas y conociendo todos los contenidos de las mismas, y valorando que esta situación puede conllevar arbitrariedades y trato desigual de los licitadores, entendemos que el procedimiento debe declararse nulo de pleno derecho.*

4.5 La suma de las irregularidades detectadas (composición de la Mesa, no cumplimiento de los mandatos del anuncio de licitación, no convocatoria de mesas estando previsto en el anuncio que se iba a realizar, no publicación de actas, falta de fundamentación del informe técnico) constituyen una infracción grave del procedimiento legalmente establecido y vulneran los principios de transparencia, igualdad y objetividad previstos en los artículos 1 y 2 de la LCSP y justifican la declaración de nulidad de pleno derecho del expediente de contratación”.

La pretensión del recurso es clara y todos sus motivos conducen a ello: lo que la recurrente solicita no es únicamente la nulidad de la adjudicación, de hecho, no impugna sustantivamente este acto; limitando su escrito de impugnación a poner de relieve irregularidades en la constitución de la mesa, ciertos defectos en la tramitación de la licitación y la insuficiencia de motivación en el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. Además, debe resaltarse que esa insuficiencia de motivación en el informe no se invoca como causa de la indefensión padecida para la interposición de un recurso fundado, sino como mero argumento formal de cara a justificar el propósito real de la recurrente que no es otro que la anulación de toda la licitación, sobre la base de que no resultaría ya posible que el órgano evaluador complete sus argumentos, construyendo *ex novo* unos argumentos nuevos a partir de unas puntuaciones preestablecidas.

En definitiva, el recurso tiene una finalidad clara, como hemos dicho: la nulidad del proceso licitatorio y para el ejercicio de esta pretensión ningún interés directo ni indirecto ostenta la recurrente. De estimarse dicha pretensión, quedaría anulado el único procedimiento en el que surte efecto su compromiso de integración de la solvencia, por lo que ningún beneficio directo o indirecto obtendría con esta anulación. Téngase en cuenta, además, que, con la pretensión de nulidad ejercitada, ni la licitadora a la que se presta solvencia podría resultar adjudicataria, ni existe certeza sino mera hipótesis de que el órgano de contratación promoviera una nueva



licitación y en tal supuesto, se desconoce si la persona licitadora que integró su solvencia volvería a participar e incluso si la propia recurrente volvería a poner sus medios de solvencia a disposición de aquella.

Al respecto, en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, Resoluciones 82/2017, de 28 de abril, 337/2018, de 30 de noviembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 172/2020 de 1 de junio, 242/2021, de 17 de junio y 381/2022, de 13 de julio) 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 la 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.

Tanto el órgano de contratación en su informe al recurso, como la interesada en sus alegaciones esgrimen que la recurrente no ha sido parte en la licitación y carece de legitimación para la interposición del recurso. A ambos les asiste la razón en cuanto a la concurrencia de esa causa de inadmisión del recurso, si bien la falta de legitimación deriva de las razones antes expuestas a las que nos remitimos, pues si bien es cierto que ADL no ha sido entidad participante, sí ha permitido que un licitador pueda completar su solvencia con los medios de ella.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del presente recurso, por falta de legitimación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 apartado b) de la LCSP, que dispone que *“El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos: b) La falta de legitimación del recurrente (...)”*.

Finalmente, hemos de indicar que la entidad interesada solicita la imposición de multa por temeridad o mala fe en la interposición del recurso, al ser la recurrente actual adjudicataria del contrato. Sostiene que existe un indudable interés en dilatar el proceso de adjudicación ya que *“cuanto más se tarde en proceder a llevar a cabo la nueva adjudicación del contrato, más tiempo supondrá ejecutar por su parte el objeto del contrato, conllevándole para ella un beneficio económico”*.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la inadmisión del recurso por falta de legitimación ha impedido analizar los motivos de fondo para determinar si los mismos carecen o no de total viabilidad o fundamento, sin que la sola interposición de un recurso por el que resulta ser el adjudicatario actual del contrato sea argumento suficiente para concluir que existe mala fe o temeridad.

En cualquier caso, sí hemos observado que la recurrente insta la nulidad de la licitación y se basa en irregularidades y defectos que, en efecto, podrían haber concurrido, con independencia de los efectos que ello pudiera conllevar en orden a la validez o invalidez de la licitación en su conjunto. Lo anterior impide apreciar, a priori, temeridad o mala fe en la interposición del 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 **GRUPO ADL SOC COOP ANDALUZA** contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio público de ayuda a domicilio en el municipio de Adamuz” (Expte. 3134/2023), promovido por el Ayuntamiento de Adamuz (Córdoba), por falta de



legitimación de la entidad recurrente.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o 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.

