

**Recurso 37/2025**  
**Resolución 74/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 7 de febrero de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FUNDACIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA (FIUS)** contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el procedimiento de contratación del contrato denominado «Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución y dirección facultativa de obra para la adecuación como nueva sede judicial del edificio denominado El Cubo situado en Avda. Fernando de los Ríos, 6 de Granada» (Expediente CONTR 2024 0001211457), convocado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 13 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y en 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. 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. El valor estimado del contrato asciende a 1.986.851,72 €.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 3 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico General de la Junta de Andalucía escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Fundación citada en el encabezamiento, contra el pliego de prescripciones técnicas (PPT) de la contratación citada, solicitando la adopción de medida cautelar del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de idéntica fecha, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que a la fecha del dictado de la presente Resolución no había tenido entrada.

No ha sido necesario adoptar la medida cautelar solicitada, ni conferir el trámite de audiencia a los interesados a la vista de la pronta resolución dada la constancia de modo inequívoco y manifiesto de la causa de inadmisión del recurso que analizaremos a continuación en el fundamento de derecho cuarto.

## 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.**

El recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

### **TERCERO. Plazo de interposición.**

En el supuesto examinado, el recurso presentado el 13 de enero de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

### **CUARTO. Legitimación *ad causam*.**

Procede *prima facie* abordar la legitimación de la fundación FUIS (en adelante, la recurrente) para la interposición del presente recurso especial, para lo cual hemos de partir de los siguientes datos que resultan de interés, y que, ante la falta de remisión del expediente administrativo, se desprenden de la documentación que se adjunta al recurso.

- Con fecha 27 de febrero de 2024 la recurrente recibe una invitación suscrita por la Jefa de Servicio de Obras y Patrimonio de la Dirección General de Planificación, Modernización y Gestión de Fondos de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública para presentar una oferta para la ejecución del contrato de “SERVICIO DE ESTUDIO Y DIAGNÓSTICO DE LAS INSTALACIONES DEL EDIFICIO DENOMINADO EL CUBO (Avda. Fernández de los Ríos, 6) DE GRANADA”.

Según se desprende de la citada invitación “*el objeto de este expediente es conformar el Anexo del Pliego de Prescripciones Técnicas correspondiente a las instalaciones del edificio necesario para la licitación del contrato de redacción de proyecto y dirección facultativa de adecuación del edificio como nueva sede judicial, por lo que deberá contener tanto la información que haya ser facilitada a las personas licitadoras como la que exponga las prestaciones a las que deberán dar respuesta las diferentes instalaciones*”.



- Junto al recurso se acompaña un documento nº 3 -denominado “Estudio y diagnóstico de las instalaciones del edificio denominado El Cubo”- indicando la recurrente que aquel fue entregado, en tiempo y forma, a la Consejería al haber resultado adjudicatario del contrato para la elaboración de los anexos que se añadirían al PPT de la presente licitación.

- Con fecha 13 de enero de 2025 se publica, tal y como hemos señalado en los antecedentes, el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de contratación del contrato denominado «Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución y dirección facultativa de obra para la adecuación como nueva sede judicial del edificio denominado El Cubo situado en Avda. Fernando de los Ríos, 6 de Granada» (Expediente CONTR 2024 0001211457), convocado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, que es el objeto de la presente impugnación.

En supuestos como el que nos ocupa, el reconocimiento de legitimación depende de la pretensión ejercitada en el recurso por lo que, a fin de determinar si la recurrente ostenta o no legitimación activa, hemos de analizar las pretensiones ejercitadas, y los motivos de impugnación que las fundamentan.

En síntesis, el motivo de impugnación versa sobre la falta de incorporación íntegra del informe que elaboró la fundación al PPT regulador de la presente licitación manifestando la recurrente, al respecto, que la omisión de determinados aspectos “ clave” que en aquel se indicaban y que, según su opinión, son de especial relevancia provocan no solo un riesgo reputacional a la fundación por figurar su autoría, sino también serias deficiencias para la estimación del presupuesto base de licitación, la viabilidad del proyecto básico y su posterior ejecución. De este modo, advierte que, al haberse incluido en el PPT solo una parte sesgada del informe, la elaboración del presupuesto base de licitación tendrá serias carencias, siendo muy probable que la Administración vaya a tener que acometer modificaciones del proyecto. Asimismo, manifiesta que la ausencia de determinadas secciones claves -que enumera- desvirtúa gravemente el contenido y el objetivo del informe, en relación con aspectos como la seguridad contra incendios, el diseño y la adaptación normativos para el cambio de uso del edificio que exigía su adaptación.

Finalmente, manifiesta que se exime de cualquier responsabilidad respecto de eventuales contingencias, riesgos o reclamaciones que se deriven de las imprecisiones que, con carácter general, advierte en el PPT.

Pues bien, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«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.»*

Este Órgano, se ha manifestado, entre otras, en sus Resoluciones 30/2017, de 9 de febrero, 222/2018, de 20 de julio, 274/2018, de 28 de septiembre, 280/2018, de 10 de octubre, 298/2018, de 23 de octubre, 226/2019 y 227/2019 ambas de 9 de julio, sobre la legitimación para recurrir, invocando la jurisprudencia mantenida por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) sobre esta cuestión y especialmente la Sentencia de 20 de mayo de 2008, que expone que:

*«Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, la legitimación viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 29-6-2004). Como señala la sentencia*



de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión “interés legítimo”, utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de “interés directo”, ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (Sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, 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 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 (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).».

También conviene traer a colación nuestra Resolución 414/2020, de 26 de noviembre, al analizar la legitimación de una entidad recurrente para la interposición de un recurso especial contra los pliegos alegando que su actividad principal tenía relación con la prestación de los servicios médicos objeto del contrato y que los pliegos restringían sus posibilidades de acceder a la licitación, y en la que nos manifestamos en los siguientes términos:

*“Este Tribunal, a la vista del contenido del recurso -y pese a que CEMEDI no ha justificado en puridad la restricción o impedimento en el acceso que le provocan las cláusulas impugnadas-, ha admitido su legitimación respecto al primer alegato interpretando que tales obstáculos existían a priori objetivamente.*

*La anterior labor, que es propia de los recurrentes a quienes compete acreditar su interés legítimo según la doctrina expuesta, suele efectuarla el Tribunal cuando constata que el contenido impugnatorio revela con claridad, tratándose de los pliegos, aquellas dificultades o impedimentos. En cambio, tratándose del motivo del recurso analizado en este fundamento de derecho (calificación jurídica del contrato), no es admisible que el Tribunal tenga que “adivinar” cuál es el interés legítimo que asiste a la recurrente en su impugnación, pues nada dice CEMEDI al respecto; se desconoce, pues, en qué aspectos puede perjudicarle la calificación jurídica del contrato que efectúan los pliegos o, a la inversa, en qué puede beneficiarle que el contrato se configure como concesión de servicios. Tampoco se atisba a deducir en qué medida esa calificación jurídica que impugna le ha impedido o limitado participar en la licitación.*

*Es obvio que, en este caso, el interés legítimo no ha sido acreditado por CEMEDI ni expresa ni tácitamente. El contenido de su recurso en el motivo analizado es un análisis estrictamente jurídico de las diferencias entre las dos figuras contractuales en pugna (servicios y concesión de servicios), sin mostrar disconformidad alguna con ninguna cláusula de los pliegos, ni indicar el perjuicio cierto que pudieran depararle de cara a participar en la licitación o incluso en una hipotética ejecución del contrato.*

*Llegados a este punto, hemos de concluir que el interés de CEMEDI es un puro interés en defensa de la legalidad que no tiene cabida en el ámbito del recurso especial de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, precepto que pese a su amplitud en el reconocimiento de legitimación, exige un interés legítimo vinculado a la existencia de un perjuicio directo o indirecto ocasionado por el acto recurrido. Dice así su primer párrafo: “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”.*

Con relación a esta cuestión, resulta de interés también la Resolución nº 937/2014, de 18 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que manifestaba:

*«Con carácter general, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en Sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, entre otras, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad pública por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética (Resoluciones 279/2012, de 5 de diciembre, ó 269/2013, de 10 de julio, entre otras muchas). Con base en la anterior premisa, este Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 162/2013, de 24 de abril, ó 485/2013, de 30 de octubre), que “salvo en los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el deseo de cualquier ciudadano de la legalidad, pues (...) la legitimación “ad causam” conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (...)”, entendiendo que no concurre legitimación activa cuando, aunque sea comprensible el interés del recurrente por defender la legalidad, “no puede resultar adjudicatario del contrato en modo alguno ni obtener ninguna ventaja directa e inmediata de la modificación del acuerdo adoptado”. En definitiva (Resolución 269/2013, de 10 de julio), “para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTs de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras).» (el subrayado es nuestro)*

Asimismo, resulta de interés citar la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid nº 68/2013, de 8 de mayo:

*«Especial interés reviste la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 octubre 2003, RJ 2003\8388, que resume la doctrina jurisprudencial del mismo en relación con esta cuestión, recogiendo los argumentos establecidos en la Sentencia más arriba reproducida a los que debe añadirse la siguiente consideración: “Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 ( RJ 1994, 9331, la legitimación «ad causam» conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la Sentencia de 21 de abril de 1997 ( RJ 1997, 3337), se parte del concepto de legitimación «ad causam» tal cual ha sido recogido por la doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente”.»*



Dicha doctrina, de aplicación al supuesto que nos ocupa, determina la falta de legitimación activa de la fundación recurrente para la interposición del presente recurso especial por las razones que se exponen a continuación.

El núcleo de la impugnación, según se desprende de los motivos del recurso, va dirigida a preservar posibles deficiencias ulteriores del proyecto y eventuales consecuencias de otra índole -que la recurrente vincula al hecho de no haber incorporado el órgano de contratación íntegramente el documento que elaboraron al pliego de prescripciones técnicas regulador de la presente licitación-, lo que, en su opinión, pudiera generar consecuencias lesivas de diferente índole que no concreta. Por ello, aun dejando al margen las cuestiones relativas a la eventual afectación a la reputación profesional de la fundación -por figurar su autoría en el pliego que impugna (cuestión que, en su caso, habría de dirimirse en otro ámbito y que es ajena al objeto del recurso especial en materia de contratación)- lo cierto es que no puede apreciarse la conexión material entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, ya que lo que manifiesta la fundación recurrente es un genérico deseo de restaurar la legalidad, vinculándolo a intereses de carácter moral ajenos, en cualquier caso, al interés que le posibilitaría concurrir, en su caso, a la licitación que impugna.

Así las cosas, la recurrente no indica en ningún momento que tenga intención de concurrir a la presente licitación, sino que realiza una serie de alegaciones en defensa genérica de la legalidad -vinculadas al hecho de la incorporación parcial de su informe al PPT- que no quedan concretadas en el recurso ni fundamentadas, al aludir a eventuales contingencias, riesgos o reclamaciones ulteriores que, a su juicio, pudieran derivarse de las imprecisiones que, a su juicio, vician el PPT.

Pues bien, para poder reconocer legitimación a la recurrente debe quedar acreditado el derecho o interés legítimo que le habilita para poder interponer el presente recurso especial en materia de contratación, sin que pueda este acreditarse de lo manifestado por la recurrente. La pretensión que ejercita desborda el concepto de legitimación del artículo 48 LCSP siendo manifestación paradigmática del ejercicio de una acción en defensa de la legalidad.

Procede, a la vista de lo expuesto, apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 55, letra b) de la LCSP, y, por ende, la inadmisión del recurso interpuesto.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FUNDACIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA (FIUS)** contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el procedimiento de contratación del contrato denominado «Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución y dirección facultativa de obra para la adecuación como nueva sede judicial del edificio denominado El Cubo situado en Avda. Fernando de los Ríos, 6 de Granada» (Expediente CONTR 2024 0001211457), convocado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública la falta de legitimación de la fundación recurrente por los motivos argumentados en el fundamento de derecho cuarto.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso de conformidad con 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.

