

Recurso 152/2025
Resolución 211/2025
Sección tercera

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

Sevilla, 16 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A.U.** contra el acuerdo de adjudicación de 18 de marzo de 2025, del contrato denominado «Servicio de mantenimiento de la sede conjunta de la Delegación del Gobierno y Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía en Granada», (Expte. CONTR 2024 0000985084), convocado por Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 10 de febrero 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 337.198,08 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 8 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, formalmente, contra el contra la denegación de acceso por parte del órgano de contratación a determinada información del procedimiento de licitación del contrato citada 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 18 de marzo 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. Legitimación.

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 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 sí le fue otorgado. Por lo expuesto, solicita la revocación de la citada “Resolución”, declarando improcedente la denegación de acceso al expediente, por lo que el órgano contratante ha impedido a esta entidad poder tener acceso a la totalidad de la documentación obrante en el expediente administrativo, vulnerando la normativa y jurisprudencia 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 este, 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 la 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, concediéndole este, como ya se ha expuesto en la presente resolución, un acceso parcial al mismo, sin que a su juicio el órgano de contratación haya justificado la confidencialidad de los documentos no facilitados.

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 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.

Se expresa por la entidad recurrente, que *“subsidiariamente, y en el caso de que no se conceda a SERVEO el acceso solicitado al resto de las oferta de INGEMANSUR y la retroacción del procedimiento para la preparación del presente recurso en materia de contratación, a continuación, se pone de manifiesto que de lo poco que se ha podido observar en la oferta de INGEMANSUR, ya que más del cincuenta por ciento de la misma está declarada como confidencial, se ha podido comprobar que la misma no cumple los requisitos y exigencias de los pliegos que rigen la licitación, y, por consiguiente, la Resolución de adjudicación del Contrato adolece de nulidad”*.

Esta pretensión subsidiaria carece igualmente de fundamentación debiendo inadmitirse.

No fundamenta nada más que suponga un interés concreto de acceso a efectos de poder demostrar, probar, y en definitiva, argumentar la invalidez del acto administrativo de la adjudicación, por lo que debe concluirse que el recurso carece además de fundamento en cuanto a la posible supuesta invalidez del acto formalmente impugnado, que no materialmente, cual es la denegación de acceso a la oferta de la entidad adjudicataria.

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 **SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A.U.** contra el acuerdo de adjudicación de 18 de marzo de 2025, del contrato denominado «Servicio de mantenimiento de la sede conjunta de la Delegación del Gobierno y Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía en Granada» (Expte. CONTR 2024 0000985084), convocado por Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada, por no ser 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. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

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.

