

Recurso 180/2025
Resolución 225/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de abril de 2025.

VISTO el escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN ENGLOBAL INTEGRACIÓN LABORAL EDUCATIVA Y SOCIAL**, contra la memoria, el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la licitación del procedimiento de contratación denominado “Servicio de 24 plazas en Almería de acogimiento residencial de menores Next”, (Expte. 2024 0000760909), promovido por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Almería de la Junta de Andalucía, este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 1 de abril de 2025, se publicaron el anuncio de licitación y los pliegos en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía del contrato citado, tramitado mediante el procedimiento abierto y de urgencia. El valor estimado del contrato es de 2.893.734,83 euros.

A dicha 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 24 de abril de 2025 la asociación recurrente presenta escrito de recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

Dados los términos del recurso especial no ha sido necesaria la tramitación del mismo por las razones que a continuación se exponen.

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 el anuncio, la memoria y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El mismo resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP, el recurso especial presentado se ha formalizado dentro del plazo legal.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación 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, expresa que lo tendrán 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”*.

QUINTO. Legitimación.

1. Legitimación como asociación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre, la 233/2018, de 2 de agosto y la 93/2023, de 15 de febrero, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



El escrito de recurso se interpone contra el anuncio, la memoria y los pliegos que tienen como objeto una serie de aspectos que serían coincidentes con los fines que se recogen en el artículo 6 de sus Estatutos.

A la vista de lo expuesto, podría haber quedado justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente para la interposición del recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos, en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, pues la eventual estimación de los motivos de aquel redundará en beneficio de estos. Debe, pues, reconocerse legitimación a la entidad recurrente al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP siempre que el recurso especial interpuesto hubiera tenido contenido impugnatorio, lo cual abordamos a continuación.

2. Legitimación ad causam del presente recurso y contenido impugnatorio.

El contenido del recurso especial es el siguiente:

“Que habiendo sido publicado anuncio de licitación y pliegos de licitación en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía el 01/04/2025 se interpone contra:

- Anuncio de licitación en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía de fecha 1 de abril de 2025. referencia de publicación: 2025-0001633994

- Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación, bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la Unión Europea - nextgenerationEU publicado el 1/04/2024.

-La memoria justificativa (art. 116 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP) sobre la necesidad de efectuar la contratación de bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, bajo el nuevo modelo de cuidados y protección, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia ¿ financiado por la Unión Europea nextgenerationEU contr_2024_760909

SOLICITO AL TRIBUNAL Que se tenga por interpuesto este recurso especial en materia de contratación frente a:

- Anuncio de licitación en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía de fecha 1 de abril de 2025. referencia de publicación: 2025-0001633994.

- Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación, bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia ¿financiado por la unión europea - nextgenerationeu1. publicado el 1/04/2024 - la memoria justificativa (art. 116 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP) sobre la necesidad de efectuar la contratación de bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, bajo el nuevo modelo de cuidados y protección, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia ¿ financiado por la unión europea ¿ nextgenerationeu1. contr_2024_760909 y, previos los trámites oportunos (entre otros, reclamación de expediente y audiencia a interesados), se declare la nulidad o anulabilidad de:

- la licitación (y su publicación)

- pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación, bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la junta de Andalucía, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia ¿financiado por la unión europea - nextgenerationeu1. publicado el 1/04/2024



- la memoria justificativa (art. 116 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP) sobre la necesidad de efectuar la contratación de bajo el régimen de concierto social, del servicio de 24 plazas de acogimiento residencial básico en Almería de personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, bajo el nuevo modelo de cuidados y protección, con origen de financiación del plan de recuperación, transformación y resiliencia ¿financiado por la unión europea ¿ NextGenerationEU CONTR_2024_760909

- que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

OTROSI DIGO: Que, por la presente, y en virtud del artículo 49, en relación con el 51.1 de la LCSP, como medida cautelar, se solicita la inmediata suspensión de la ejecutividad de la licitación y del acto que se recurre, habida cuenta de los perjuicios de imposible o difícil reparación que podrían ocasionarse ante una eventual estimación de la presente impugnación.

En su virtud, Solicito al Tribunal que tenga por efectuada la anterior petición y, conforme al art. 49, en relación con el 51.1 de la LCSP, acuerde la instada medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la licitación”

Así las cosas, antes de analizar el fondo del recurso, con carácter previo, procede examinar detenidamente la legitimación ad causam de la entidad ahora recurrente. Para ello, es oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, que dispone 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 (...)».

En numerosas resoluciones de este Tribunal (entre otras, en la 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 y 25/2020, de 30 de enero) se ha analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso especial o la reclamación en materia de contratación. 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 el presente supuesto, no existe ningún argumento impugnatorio ninguna razón en cuanto a ello. Es decir, examinado el contenido del recurso, el mismo adolece de la concreción debida, que supondrá la carencia del mismo del contenido impugnatorio suficiente. El escrito de impugnación no se invoca infracción de ningún precepto de la LCSP, ni vulneración de principio básico alguno de la contratación pública.

Al respecto cumple señalar, por un lado, que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (valga por todas una de las primeras resoluciones, la 62/2012, de 29 de febrero y de forma más reciente, la 143/2021, de 15 de abril), sobre la función que ostenta exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP.

Sobre lo anterior, como hemos señalado en otras ocasiones (v.gr. Resolución 302/2020, de 10 de septiembre) «El artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta



cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre».

Lo anterior determina, pues, la inadmisión del alegato por su falta de contenido impugnatorio en relación con las competencias que tiene atribuidas este Órgano, respecto de la memoria, anuncio y pliegos, que es lo que verdaderamente le otorgaría legitimación material para acceder al recurso, pues nada concreto se expone sobre la solvencia solicitada y qué es lo que se ha acreditado ante el órgano de contratación.

Por otro lado, dada la falta de contenido impugnatorio del recurso se debe analizar la pérdida sobrevinida de la legitimación ad causam para poder recurrir.

El artículo 57.2 de la LCSP establece que “La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones. En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación”.

Finalmente, el presente recurso incide únicamente en que el anuncio, la memoria y los pliegos sin más deben ser anulados. Sobre esta cuestión, 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, 360/2020, de 29 de octubre y 53/2022, de 28 de enero) y de otros órganos de resolución de recursos en materia contractual (v.gr. Resolución 149/2020, de 6 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales) 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.

Tales circunstancias desbordan 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, cuando dispone 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 (...).»*.

Lo expuesto conduce a que, en el presente supuesto, debe estimarse que dicha legitimación decae por cuanto se ha argumentado en el cuerpo de la presente resolución, la falta de contenido impugnatorio en cuanto a su memoria, anuncio y pliegos, lo que conlleva la inadmisión del escrito de recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.b) de la LCSP.



Por tanto, con base en las consideraciones realizadas en el cuerpo de esta resolución, el recurso debe ser inadmitido por falta de contenido impugnatorio respecto de la memoria, anuncio y pliegos y por falta de legitimación activa ad causam respecto de la adjudicación.

SEXTO. Sobre la temeridad en la interposición del recurso. Multa a imponer conforme a criterios de proporcionalidad.

Entendemos que el recurso adolece de una falta de viabilidad jurídica y que supone un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, debido a la falta de contenido impugnatorio.

Sobre lo anterior, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma»*, en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: *«Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014, recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015, recurso 26/2014).*

Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014, recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)).

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *«cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita»*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, *«La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»*.

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia la evidente falta de fundamentación y de viabilidad jurídica del mismo en tanto que no se invoca interés legítimo en el recurso, en cuanto a la falta de fundamentación respecto a los actos impugnados, carecería del contenido impugnatorio



mínimo. Es decir, la falta de una debida argumentación podría haber determinado la inadmisión del recurso ad limine por una ausencia de contenido impugnatorio respecto de la memoria, anuncio y pliegos, pues no se menciona ninguna infracción concreta en el marco de las competencias de este Tribunal. Lo anterior evidencia un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación.

Ello ha dado lugar a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su inadmisibilidad e inviabilidad jurídica, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.»*.

En el supuesto enjuiciado, este Tribunal, acuerda imponer a la recurrente multa, habida cuenta de que se constata la temeridad en la interposición, careciendo de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado, en su caso, con la interposición del recurso al órgano de contratación.

Además, en este supuesto se hace necesario poner en consideración las circunstancias concurrentes. Por un lado, estimamos que debe extremarse la precaución en este tipo de recursos cuando los fondos proceden de la Unión Europea, en un contexto de ejecución que está sujeto a plazos. La interposición del recurso especial por un motivo claramente infundado como el presente, hace que pueda ser reprobable esta conducta, dado que supone un desprecio hacia los intereses públicos en juego por determinados licitadores. Asimismo, en este Tribunal el recurso interpuesto, puede conllevar que otros procedimientos, que requerían de una actuación urgente, hayan podido quedar postergados dada su tramitación preferente.

Partiendo de que el límite máximo de la multa a imponer alcanza los 30.000 euros (y de que la Ley establece esas dos circunstancias la temeridad y la mala fe), estimamos que al concurrir de forma manifiesta una de las dos, la temeridad, y no acreditarse la mala fe, la multa debiere quedar fijada en un hipotético tramo inferior de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto, motivado además en la inexistencia de reiteración o reincidencia en la conducta. En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la empresa recurrente una multa en la cuantía máxima de 1.500 euros.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN ENGLOBAL INTEGRACIÓN LABORAL EDUCATIVA Y SOCIAL**, contra la memoria, el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la licitación del procedimiento de contratación denominado “Servicio de 24 plazas en Almería de acogimiento residencial de menores Next”, (Expte. 2024 0000760909), promovido por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Almería de la Junta de Andalucía, por falta de legitimación al apreciarse falta de contenido impugnatorio por los motivos expuestos en el fundamento de derecho quinto de esta resolución.



SEGUNDO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que se procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 1.500 euros 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.

