

Recurso 429/2026
Resolución 461/2026
Sección primera

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

Sevilla, 8 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio para la defensa y representación jurídica del Ayuntamiento de Jerez y su personal» (Expediente 40/2026), convocado por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada en la fecha indicada, dicta la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 11 de junio de 2026, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado es de 1.155.787,58 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.

SEGUNDO. El 2 de julio de 2026, se interpuso recurso especial en materia de contratación pública en este Tribunal por la entidad arriba citada como recurrente contra los pliegos que rigen la licitación, solicitando la declaración de nulidad de diversas cláusulas de los mismos. Asimismo, la recurrente plantea con carácter previo una cuestión relativa a la competencia para conocer del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, habida cuenta de que el acto impugnado procede de una entidad local andaluza.



Constan en recursos anteriores presentados contra actos del Ayuntamiento de Jerez ante este Tribunal, que dicho Ayuntamiento ha procedido a crear un órgano administrativo propio de resolución de recursos en fechas recientes. El artículo 46.4 de la LCSP establece:

“En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas 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 y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos 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.

En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan”.

El Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 de dicho Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dispone lo siguiente:

«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 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 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y



resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, en el supuesto examinado por aplicación de la disposición estatal antes citada, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos, necesitando convenio con la Consejería a la que se encuentra adscrito orgánicamente este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

El Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, es una entidad local andaluza que tiene reconocida la condición de municipio de gran población en virtud del Acuerdo de 28 de mayo de 2009, del Pleno del Parlamento de Andalucía, sobre la solicitud del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), de inclusión en el régimen de organización de los municipios de gran población, publicado en el BOJA núm. 112, de 12 de junio de 2009, sobre la base de la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población. De este modo, no existiría actualmente ningún título jurídico habilitante que permita a este Tribunal asumir la competencia para conocer del recurso. Falta, por tanto, el necesario nexo normativo y convencional exigido por el ordenamiento jurídico para atribuir a este Tribunal una competencia que la ley residencia, con carácter preferente, en el órgano municipal especializado creado por el propio Ayuntamiento.

Es necesario recordar que este Tribunal tiene establecida una constante doctrina respecto de la cuestión de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación, Órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia



de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto a los caracteres y requisitos que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22: *“el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia”*.

- Artículo 2.3 establece que se somete *“a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador”* un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato, los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.

- Artículo 2.9, incluye referencias que también se aplican a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos:

“Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso”.

“El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes”.

Estamos ante un concepto de independencia, el cual se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y criterios funcionales (la condición de sus miembros, su nombramiento, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin conviene, para abordar esta cuestión, remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de *“órgano jurisdiccional”*: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De esta jurisprudencia derivaban una serie de criterios determinantes de la naturaleza de *“órgano jurisdiccional”* (a los efectos de considerar que es posible que por estos órganos pudiera plantearse una cuestión prejudicial).

Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado *ad hoc* para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, estaría el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano competente para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son



vinculantes y coercibles, así como cuando sus resoluciones solo sean recurribles en vía contencioso-administrativa, es decir, que la Administración no pueda revocar sus resoluciones.

Otras notas necesarias eran que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados puedan presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como, el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido la naturaleza de órgano jurisdiccional a otros órganos creados en los Estados miembros para trasponer las Directivas de recursos contractuales (entre otros, en los asuntos C-411/00, 465/11 y 549/13). En todos los casos mencionados, el Tribunal había procedido a flexibilizar progresivamente la interpretación de los rasgos característicos de los órganos jurisdiccionales a nivel europeo.

Conforme a la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia, hay que analizar varios elementos para confirmar que un órgano tiene naturaleza jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE: el órgano debe tener origen legal y ser permanente, su jurisdicción debe tener carácter obligatorio, el procedimiento ha de ser contradictorio, ha de aplicar normas jurídicas y, además, debe ser independiente. Estas características se analizan desde una perspectiva estructural y funcional para conformar un concepto autónomo de la Unión Europea, independiente del Derecho de los Estados miembros.

La Sentencia dictada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de fecha 6 de octubre de 2015, resulta sin duda relevante y puede tener en el ámbito nacional importantes consecuencias para las Administraciones Públicas. La cuestión prejudicial había sido planteada por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, siendo objeto de análisis si el mismo estaba legitimado para presentar una cuestión prejudicial ante el TJUE. La respuesta fue afirmativa. El TJUE aceptaba la legitimación por entender que ostentaba aquella condición el órgano citado, si bien recuerda que el concepto de "órgano jurisdiccional nacional" es un concepto del Derecho de la Unión, que no puede ser delimitado a nivel nacional y que descansa en indicios tales como la creación legal del órgano, su independencia -sin que pueda recibir instrucciones de ninguna clase- y la estabilidad de sus miembros.

El documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido de mínimo necesario que resultará invariable salvo que se produzca su previa modificación, siempre y cuando sea ello posible. Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones y concretar el modo de ejercicio, en su caso de estos.

El artículo 139.1 LCSP viene a reflejar legalmente el aforismo "*el pliego es ley del contrato*", siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todos los licitadores y para el contratista, como *lex inter-partes*. Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos de contratación sean rigurosos en su redacción, así como, los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.



Siendo esto así, conviene hacer referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en lo relativo a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1.b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación.

Es conveniente recordar que, en lo que se refiere al contenido de los pliegos, se señala en sus artículos 10 y 11 que será contenido mínimo de estos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien corresponda la resolución del recurso especial en materia de contratación. Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados y con la idea del *“juez ordinario predeterminado por la Ley”*, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos.

En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional *«que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)»*¹

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus entes adjudicadores vinculados, en el supuesto examinado por aplicación de la disposición estatal antes citada, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia; en concreto, al mencionado artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones pues, solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los recursos que se interpongan en esta materia, necesitando como decimos en el presente caso convenio.

No existe convenio con la Junta de Andalucía, solo consta, como señala la entidad recurrente, el acuerdo plenario de 28 de enero de 2021, por el que el Ayuntamiento de Jerez creó el órgano unipersonal, nombrando a una única persona titular e incorporando provisionalmente como secretario del órgano al Secretario General del Pleno, compatibilizando dichas funciones con las propias de su cargo, al igual que las del titular con otras funciones en materia de contratación del Ayuntamiento.

Asimismo, el propio acuerdo reconoce expresamente la necesidad de elaborar en el futuro un texto normativo específico destinado a regular la creación, competencias, funcionamiento, miembros y demás aspectos del órgano, disponiendo mientras tanto la aplicación transitoria de la normativa estatal y autonómica existente. Así, el acuerdo municipal establece literalmente la elaboración futura del *“correspondiente texto normativo”* y contempla expresamente un régimen transitorio hasta la aprobación de dicha regulación específica.

Tampoco, consta en la documentación examinada la creación de una unidad administrativa independiente adscrita al órgano de recursos contractuales ni la existencia de una estructura organizativa propia diferenciada

¹ (Sentencia del Tribunal Supremo, Sec. 3.ª, Pleno, 3-III-2014, rec. 4/2013).



de los servicios municipales ordinarios. Igualmente, la fórmula inicialmente aprobada descansa sobre un órgano unipersonal cuya secretaría se atribuye provisionalmente al Secretario General del Pleno mediante régimen de compatibilidad funcional, porque la competencia no puede construirse sobre una valoración hipotética o preventiva acerca de la adecuación material del órgano creado, sino sobre la existencia de un título jurídico de atribución competencial.

Así, no existe ninguna duda de que, en el momento actual, no sería posible la atribución de la competencia a este Tribunal, dada la condición de Ayuntamiento de Gran Población y la inexistencia de convenio con la Junta de Andalucía, si bien, el órgano que haya de resolver el presente recurso no puede carecer de una estructura administrativa independiente y no puede depender funcionalmente del órgano de contratación, pues podría producirse una vulneración de la Directiva 89/665/CEE.

Todo ello sin perjuicio de que tales circunstancias puedan justificar las reservas expresadas por la recurrente y sin perjuicio de un debate jurídico merecedor de una cuestión prejudicial, acerca del grado de desarrollo institucional alcanzado por el órgano municipal o acerca de la suficiencia de las garantías organizativas previstas, que pudiere fundar el derecho que pudiera asistir a la recurrente para cuestionar dichas circunstancias por las vías jurisdiccionales procedentes y, en particular, para someterlas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, que podrá valorar, en su caso, el alcance jurídico de los hechos denunciados y su eventual incidencia sobre las garantías exigibles a los órganos de resolución de recursos contractuales.

SEGUNDO. Remisión del recurso especial al órgano competente para su resolución.

Asimismo, en atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso especial 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 en el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Remítase al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, sito en la provincia de Cádiz a efectos de su tramitación por el órgano competente.

Procede, pues, declarar la inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal para su resolución, lo cual hace innecesario el análisis de los restantes requisitos de admisibilidad.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio para la defensa y representación jurídica del Ayuntamiento de Jerez y su personal» (Expediente 40/2026), convocado por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), al no tener este Tribunal atribuida la competencia para su conocimiento y resolución.

SEGUNDO. Remitir el escrito de recurso al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz).

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.

