

**Recurso 535/2024**  
**Resolución 512/2024**  
**Sección tercera.**

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

Sevilla, 15 de noviembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **OSSET SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA**, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza viaria diaria, con un barrido manual y otro mecánico (de lunes a sábado), que permita mantener las debidas condiciones de salubridad», (Expte. P4101000J-2024/000220-PEA), convocado por el Ayuntamiento de Almensilla (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 2 de noviembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El día 4 de noviembre en el Diario Oficial de la Unión Europea. Con esa fecha, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 344.000 euros.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 12 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el registro del Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra los pliegos.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que ha tenido posteriormente entrada en esta sede.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal es 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.



Conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el acto impugnado se adoptó en el procedimiento de adjudicación de una entidad local andaluza. En este sentido, el Ayuntamiento de Almensilla (Sevilla), aun cuando no ha puesto de manifiesto que no dispone de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, consta recientemente en los archivos del Tribunal antecedentes en donde ello figura, no habiéndose comunicado lo contrario desde entonces, por lo que de conformidad con el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, resulta competente para su conocimiento el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

#### **SEGUNDO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos 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 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.b) de la LCSP.

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

El recurso se ha interpuesto contra los pliegos, y el mismo se ha formalizado en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 de la LCSP.

#### **CUARTO. Falta de legitimación por falta de fundamentación mínima del recurso.**

Respecto del fondo del asunto, el acto recurrido sobre los pliegos se alega:

*“(...) se modifican los costes de personal y los costes directos e indirectos, pero que mantienen la misma cuantía económica total (...)”.*

Sin decirlo parece que sostiene, aun con referencia al valor estimado del contrato, que el presupuesto base de licitación sería insuficiente.

A continuación, señala:

*“Les adjuntamos, en una tabla la comparativa, los costes de la licitación de septiembre comparada con esta nueva licitación de noviembre y planteamos la posibilidad de que estas modificaciones, en el desglose económico, podrían afectar a las empresas interesadas en participar en la licitación (...)”.*

Al respecto, nada se argumenta sobre la nulidad del pliego, sino que alega lo siguiente:

*“1. Reducción de Costes Directos y Calidad de Equipos y Materiales: La disminución del porcentaje destinado a costes directos, de un 23,47% a un 14%, implica menos recursos para la adquisición de maquinaria, materiales y herramientas necesarias para realizar un servicio de calidad. A pesar de la reducción de los fondos destinados a estos recursos, el pliego exige la misma cantidad y calidad de medios técnicos y maquinaria que en el antiguo pliego, lo que fuerza a las empresas a comprometer parte de su rentabilidad para cumplir con los requerimientos mínimos de equipamiento. Esto podría, en la práctica, llevar a una disminución en la eficiencia de los servicios y el mantenimiento de los equipos, afectando la calidad del servicio prestado a los vecinos de Almensilla.”*



*2. Impacto en los Costes Indirectos y Operación General: La reducción de los costes indirectos del 16,5% al 6,74% afecta significativamente a los recursos destinados a la gestión, supervisión, formación y planificación, elementos clave para un funcionamiento eficiente y ordenado del servicio. Sin los fondos adecuados para cubrir los gastos indirectos, las posibles empresas que se presenten se verán limitadas en su capacidad para mantener personal de apoyo o supervisión, lo cual podría resultar en un aumento de incidencias operativas y una menor capacidad para cumplir con los estándares de calidad requeridos y esperados para un servicio público.*

*3. Competencia Limitada y Disminución de Licitadores: Estos cambios en el desglose económico pueden reducir el atractivo del contrato para empresas que buscan rentabilidad y equilibrio financiero en sus proyectos. La falta de incentivos y la presión económica hacen que algunas empresas consideren que el contrato representa un riesgo financiero elevado, reduciendo así la competencia en la licitación, lo cual puede afectar también al propio interés del ayuntamiento, al disminuir la diversidad de propuestas de valor.*

*4. Impacto en la Calidad del Servicio: El ajuste en las partidas presupuestarias, con énfasis en la reducción de los costes indirectos y directos, obliga a las empresas a realizar un servicio con menores recursos de apoyo y menos medios técnicos. Esto podría llevar a un deterioro de la calidad del servicio a medio y largo plazo, repercutiendo en el servicio que se prestará a los vecinos de Almensilla”.*

A continuación, termina el recurso de la siguiente forma:

“SOLICITA

*El estudio, por parte del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de los datos aquí aportados, que entendemos que podrían repercutir en una futura prestación del servicio de limpieza que plantean en el Ayuntamiento de Almensilla”.*

Adjunta las tablas, pero sin ninguna conclusión ni fundamento.

Se observa que en el escrito de impugnación no se fundamentan ninguna de las alegaciones, para poder concluir por ejemplo que el presupuesto base de licitación pudiera ser insuficiente. No se expresa nada al respecto, acerca de la impugnación de los pliegos. NI siquiera se solicita la anulación.

Falta pues, en el recurso la más elemental fundamentación o motivación que permita sustentar las afirmaciones contenidas en el escrito de impugnación que parece que de alguna forma trata de trasladar la recurrente a un momento posterior. Sin embargo, no puede este Tribunal ni suplirle en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador, ni tampoco como parece alegar la recurrente trasladar la construcción del recurso a un momento posterior a requerimiento de este Órgano. Como señalamos en nuestra 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 la inadmisión del recurso por su falta de fundamentación.



## **QUINTO. Sobre la temeridad del recurrente: imposición de multa a la recurrente.**

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 a 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, seriedad y de viabilidad jurídica del mismo, en tanto que el escrito de impugnación adolece de una mínima fundamentación jurídica sobre el motivo por el que la recurrente considera que los pliegos no serían válidos, cuestión que ni siquiera expresa.

El escrito de impugnación adolece de falta de la mínima fundamentación con relación al pliego, lo que equivale a un absoluto desconocimiento de la figura del recurso especial en materia de contratación, dado que no solicita la anulación de alguna o algunas cláusulas del pliego, sino que solicita que este Tribunal realice un estudio,



estando ello lejos de la finalidad del recurso especial, es decir, no existe ninguna pretensión procedimental. Lo anterior evidencia un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación.

A ello se le une, que hace escasamente un mes, la misma entidad recurrente recurrió unos pliegos de forma extemporánea, lo cual motivo que este Tribunal dictara resolución inadmitiendo el recurso, mediante la resolución 446/2024, de 10 de octubre.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de mayo de 2023, dictada en el procedimiento ordinario 0001329/2021 contra la resolución de 5 de febrero de 2021, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha venido a calificar la posibilidad de establecimiento de la multa recogida en el artículo 58.2 LCSP, de tal modo que reconoce que *«la previsión de tales penalidades encuentra su razón en las peculiares características del recurso especial, introducido en nuestro ordenamiento por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de reforma de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que transpuso a nivel interno la Directiva 2007/166/CE, de 11 de diciembre, de regulación de los recursos en materia de contratación con la finalidad de reforzar los efectos de la impugnación contractual permitiendo obtener una resolución eficaz, lo que pretendía conseguirse mediante la suspensión del acuerdo de adjudicación hasta el transcurso del plazo de interposición del recurso y su mantenimiento hasta su resolución, cuya implantación, sin embargo, llevó al establecimiento al mismo tiempo de medidas dirigidas a impedir la indebida utilización de dicho recurso.»*

*Como esta Sección ha señalado ya, por ejemplo, en su Sentencia de 5 de febrero de 2020 (recurso 297/2018), ante el silencio al respecto de la Directiva 2007/66/CE, el dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 emitido en relación con el anteproyecto de ley que dio lugar a aquella Ley 34/2010, echaba "en falta la articulación de algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial. Así, se ha señalado en el expediente que la regulación proyectada podría completarse introduciendo la posibilidad de inadmitir el recurso en los supuestos tasados legalmente; o incluso podría atribuirse al órgano independiente la facultad para sancionar al recurrente en casos de temeridad o mala fe (...). Es cierto que la Directiva 2007/66/CE pone el acento en la articulación de un sistema de recursos rápido y eficaz para garantizar una adecuada protección de los derechos de licitadores y candidatos. Pero no lo es menos que 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". Como se ha dicho en la Sentencia de esta Sección de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014), "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"».*

Asimismo, reconoce la Sentencia, que es una *“sanción dirigida a hacer efectivo el medio de impugnación utilizado, es decir, una especie de la categoría de las denominadas sanciones de autoprotección”*. Es decir, el recurso interpuesto, era, dada la obviedad de su desestimación totalmente prescindible, pudiendo calificarse como temeraria la actitud de interponerlo.

Además, el recurso interpuesto ha dado lugar a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su 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.»*



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.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros –cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP- dada la temeridad ante la evidente falta de fundamento y viabilidad jurídica del recurso que ahora se analiza.

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 **OSSET SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA**, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza viaria diaria, con un barrido manual y otro mecánico (de lunes a sábado), que permita mantener las debidas condiciones de salubridad», (Expte. P4101000J-2024/000220-PEA), convocado por el Ayuntamiento de Almensilla (Sevilla), por falta de fundamentación del escrito de impugnación.

**SEGUNDO.** Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP en la cuantía máxima de 1.500 euros.

**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.

