

**Recurso 538/2024**  
**Resolución 516/2024**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 5 de diciembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L.**, contra el acuerdo de admisión de ofertas, de 22 de octubre de 2024, acaecido en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de los edificios públicos municipales del municipio de El Ejido (Almería)” (Expte.151/2024), tramitado por el ente público Desarrollo Urbanístico de El Ejido, S.L., (DUE), adscrito al Ayuntamiento de dicha localidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 19 de junio de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 9.202.759,44 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.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, en la sesión de 24 de julio de 2024 la mesa de contratación acordó la exclusión de la entidad PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA, S.L (en adelante PROSAL) en el procedimiento de adjudicación. Dicha entidad interpuso el recurso especial numerado por este Tribunal como recurso 291/2024.

Mediante Resolución 338/2024, de 23 de agosto, este Tribunal acordó *«Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA, S.L. contra su exclusión acordada en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de los edificios públicos municipales del municipio de El Ejido (Almería)”.(Expte.151/2024), tramitado por el ente público Desarrollo Urbano de El Ejido, S.L., adscrito al Ayuntamiento de dicha localidad, y, en consecuencia, anular el citado acuerdo a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución.»*

En la sesión celebrada el 12 de septiembre de 2024, la mesa de contratación acuerda por unanimidad admitir a la citada entidad, PROSAL.

**SEGUNDO.** El 4 de octubre de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L (en adelante la recurrente) contra el mencionado acuerdo de la mesa de contratación de 12 de septiembre de 2024 relativo a la admisión de la oferta de PROSAL, en el que solicita la suspensión del procedimiento de licitación. Dicho recurso fue tramitado con el número 400/2024.

Mediante Resolución 452/2024, de 15 de octubre, este Tribunal acordó *«Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L., contra el acuerdo de admisión de ofertas, acaecido en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de los edificios públicos municipales del municipio de El Ejido (Almería)” (Expte.151/2024), tramitado por el ente público Desarrollo Urbano de El Ejido, S.L., adscrito al Ayuntamiento de dicha localidad y, en consecuencia, anular el citado acuerdo a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.»*.

En la sesión celebrada el 22 de octubre de 2024, la mesa de contratación acuerda por unanimidad admitir a la citada entidad, PROSAL.

**TERCERO.** El 14 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, nuevo escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L (en adelante la recurrente) contra el mencionado acuerdo de la mesa de contratación de 22 de octubre, notificado el día 23 relativo a la admisión de la oferta de PROSAL, en el que solicita la suspensión del procedimiento de licitación. El recurso es denominado por la propia entidad recurrente como recurso “*ad cautelam*”.

**CUARTO.** Se expresa por parte de la entidad recurrente que ha interpuesto recurso contencioso administrativo contra la resolución 338/2024, de 23 de agosto de este Tribunal por no compartirla.

**QUINTO.** Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 14 de noviembre de 2024, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 15 de noviembre de 2024.

Mediante Resolución MC. 139/2024 de 20 de noviembre, se adopta la medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente.

El 28 de noviembre de 2024, tras advertirse un error en el envío, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a PROSAL, única licitadora junto con la recurrente, para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas. El día 2 de diciembre se han presentado alegaciones al recurso especial.



## 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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de El Ejido (Almería) no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, por sí o a través de la Diputación provincial, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de licitación es un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública poder adjudicador por lo que, contra el citado acuerdo cabe recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1.a) de la LCSP.

En cuanto al acto recurrido, conforme se ha expuesto en el encabezamiento y en los antecedentes, el recurso especial se interpone contra el acuerdo relativo a la admisión de la oferta de una licitadora por la mesa de contratación.

Procede analizar ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 de la LCSP. En este sentido, el recurso se ha interpuesto contra el acuerdo de 22 de octubre de 2024 de la mesa de contratación por el que se admite la oferta de la otra entidad licitadora presentada al procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento. Al respecto, el apartado b) del citado artículo 44.2 de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso *«Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.»*

Así pues, los actos de trámite dictados durante la tramitación del procedimiento de adjudicación solo podrán ser impugnados de manera autónoma e independiente cuando concurren los requisitos previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, por lo que se ha de determinar si el acto expreso de admisión acordado por el órgano de contratación es susceptible de recurso especial conforme al precepto señalado o solo puede ser impugnado con ocasión del recurso interpuesto contra la adjudicación.



Así las cosas, aunque la mesa de contratación admite de forma expresa, la oferta de PROSAL, ha de puntualizarse que la procedencia del recurso especial contra dicho acto habrá de analizarse necesariamente a la luz de la concurrencia de los restantes requisitos de accesibilidad al mismo y especialmente de la legitimación, lo que exigirá un análisis caso a caso, pues una ausencia clara de legitimación tendría que abocar a la inadmisión del recurso.

En el mismo sentido expuesto, se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), que en su Sentencia, de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15 (Marina del Mediterráneo S.L. y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía), dictada en la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, señala que «(...) incumbe al Tribunal remitente determinar si concurren las restantes condiciones relativas a la accesibilidad de los procedimientos de recurso previstas en la Directiva 89/665. A este respecto, procede observar que, según lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1, párrafo tercero, y 3, de dicha Directiva, para poder considerar que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por un poder adjudicador son eficaces, deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una supuesta infracción del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o de las normas de transposición de dicho Derecho (...)».

De forma similar, ya desde el año 2018, se vienen pronunciando otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual como el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en sus Resoluciones 131/2018, de 25 de abril y 157/2018, de 22 de mayo, así como este Tribunal en sus Resoluciones 280/2018, de 10 de octubre y 298/2018, de 23 de octubre y, más recientemente entre otras, en la 567/2023, de 21 de octubre y la 114/2024, de 22 de marzo.

En el supuesto aquí enjuiciado, conforme a lo expuesto, el interés legítimo que ostenta la recurrente resulta de la impugnación de la admisión de la oferta de la otra licitadora, ya que la eventual estimación del recurso determinaría que pudiera acceder a la adjudicación, ya que sería el único licitador que continuaría en el procedimiento de licitación.

En definitiva, a la vista de lo expuesto, en el presente supuesto el recurso se interpone contra la admisión de determinada oferta en 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.

#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

#### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

##### **1. Alegaciones del recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L. (PROURVIS S.L.), como entidad recurrente interpone el presente recurso contra la admisión de la oferta de la entidad PROSAL contenida en el acta de la mesa de contratación de 22 de octubre de 2024, solicitando a este Tribunal que dicte resolución estimatoria del mismo, declarando la nulidad del acto impugnado, y para que se proceda a la adjudicación a la empresa que representa.



Expresa de una forma clara que “la cuestión de fondo a dilucidar es meridianamente clara, puesto que es reiterada de los recursos precedentes que se han interpuesto “ad cautelad”. Pues seguimos mantenido que la oferta presentada por la mercantil PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA S.L. a las 19:45:52 del día 23 de julio de 2024 es extemporánea; y no hay informe técnico de la plataforma de contratación sobre los problemas de acceso a la misma durante el último día de presentación de ofertas a la presente licitación y que se evidencie que se imposibilitó a la mercantil Protección Salud Pública S.L. de presentar su oferta en el plazo estipulado en el Pliego. Y no existiendo prórroga alguna al respecto.

Y tomando en consideración cuanto se expone con anterioridad, y en especial la doctrina emanada del TACRC, y de otros Tribunales Administrativos de Contratación autonómicos; consideramos que no es conforme a derecho la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía de fecha 23 de agosto de 2024 y de 11 de octubre de 2024, y la Admisión de la Mesa de Contratación de fecha 13 de septiembre de 2024 atendiendo al recurso presentado por la mercantil Protección Salud Pública S.L. o la Admisión que reitera la Mesa de Contratación de fecha 22 de octubre de 2024”.

Tras exponer los antecedentes de hecho, la recurrente en su escrito de recurso afirma que, <<Sobre la cuestión de fondo a dilucidar es meridianamente clara. La oferta presentada por la mercantil PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA S.L. a las 19:45:52 del día 23 de julio de 2024 es extemporánea; y no hay informe técnico de la plataforma de contratación sobre los problemas de acceso a la misma durante el último día de presentación de ofertas a la presente licitación.

Y tomando en consideración cuanto se expone con anterioridad, y en especial la doctrina emanada del TACRC, y de otros Tribunales Administrativos de Contratación autonómicos; consideramos que no es conforme a derecho la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía de fecha 23 de agosto de 2024, y la Admisión de la Mesa de Contratación de fecha 12 de septiembre de 2024 atendiendo al recurso presentado por la mercantil Protección Salud Pública S.L.

Formulamos las siguientes:

#### ALEGACIONES:

*PRIMERA Y UNICA: Existe un incumplimiento de PCAP en cuya cláusula 8.1 dispone que: “El plazo de presentación de proposiciones será el que se indique en el anuncio de licitación publicado en Diario Oficial de la Unión Europea y no será menor a treinta y cinco días naturales contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, al amparo de lo dispuesto en el artículo 156 de la LCSP.”*

*Por lo que en el anuncio de la licitación se determina que el plazo de presentación es “Hasta el 23/07/2024 a las 19:00”, por lo que la oferta de PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA S.L presentada las 19:45 horas, es extemporánea. No existiendo informe de servicio técnico de la plataforma de contratación sobre problemas de acceso a la misma durante el último día de presentación de ofertas; cuando mi representado si procedió a la prestación de la suya.>>*

Posteriormente pasa a “recordar y reiterar” parte de las alegaciones que formuló en el procedimiento del recurso 291/2024 seguido en este Tribunal, en el que se dictó la Resolución 338/2024, de 23 de agosto, que anuló la exclusión de la oferta de la entidad cuya admisión ahora se recurre, el cual afirma que ha sido objeto de recurso contencioso administrativo formulado el día 30 de octubre de 2024.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.



1. El órgano de contratación en su informe al recurso, alega que en cuanto al fondo del asunto se remite al informe que ya consta en anterior recurso especial, y que su actuación ha sido de conformidad con la última resolución dictada por este Tribunal. Así expresa: *“Dar por reproducidos lo indicado en el INFORME JURÍDICO que consta en el expediente que se envía junto a este INFORME, que consta en el expediente que se envía enumerado de 2 a 16, ambas inclusive”*.

Básicamente afirma que son notorios y públicos los problemas habidos en cuanto al acceso a la plataforma de Contratación del Estado el día 23 de julio de 2024, y, por ende, la exclusión que se realizó fue dejada sin efecto por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Que, como consecuencia de lo indicado en dicha Resolución, se ha procedido a ampliar el plazo de la presentación de ofertas, y atendiendo a que únicamente se presentaron dos empresas, se lleva a cabo la presentación de estas en los últimos minutos en los que fue presentada igualmente la oferta de la mercantil PROTECCIÓN SALUD PÚBLICA, S.L., si bien esta, fuera del tiempo establecido en la Plataforma.

Que principalmente se tiene en cuenta que, las dos entidades implicadas, contactaron con el órgano de contratación el 23 de julio para comunicar que la plataforma no les permitía presentar su oferta por problemas ajenos a dichas empresas, con la salvedad de que la recurrente lo hizo unos minutos antes de expirar el plazo y la otra, unos minutos después del citado plazo.

Alega que solicitó informe de anomalías en el funcionamiento a la Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado, el 24 de julio de 2024, a las 08:12 de la mañana y esta fue la respuesta:

*“Estimado/a usuario/a,*

*Buenos días,*

*La plataforma de contratación del estado estuvo inactiva ayer día 23/07/2024 desde las 10:00 hasta las 14:30.*

*Por la tarde, hubo cortes intermitentes hasta las 18:00.*

*Disculpen las molestias.*

*Un Cordial Saludo”*

Señala finalmente al respecto que es notoria la caída del servidor de Plataforma, y que la causa no le es imputable a las mercantiles intervinientes dicho impedimento, y preponderando el principio de proporcionalidad asentado por nuestra jurisprudencia europea. Indica que los problemas existieron hasta las 18:00 horas, pero que incluso, a posteriori de esa hora, PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES, S.L. envió email a DUE, indicando que la Plataforma de Contrataciones estaba *“caída”*, y desde la Plataforma le habían dicho que no sabían cuando podrían solucionar el problema, entendiéndose que no había tiempo suficiente para poder cumplir con el tiempo establecido de máximo (19:00 horas). Entiende finalmente que:

*“(…) que el error de Plataforma no se subsanó completamente a las 18:00 horas como se indica y persistió, así como que no había tiempo material suficiente para poder subir las ofertas, y por ello, de las dos mercantiles que presentaron sus plicas, una lo hizo unos minutos antes que la otra, deduciéndose que si no hubieren existido dichos problemas con el sistema informático de Plataforma, ambas habrían presentado sus ofertas dentro del plazo estipulado, por cuanto queda acreditado que ambas lo intentaron desde la mañana en numerosas ocasiones antes de finalizar el plazo, con la salvedad de que una de ellas lo “consiguió” unos minutos antes de finalizar el plazo”*.

2. En segundo lugar, añade una nueva causa de defensa de la admisión de la entidad licitadora al señalar la existencia de un error en el cómputo del plazo de presentación de ofertas que afecta al periodo en el que se pudo presentar ofertas en el procedimiento licitatorio. Así, señala que la publicación de los pliegos fue el 19 de junio de



2024 a las 10:07 horas, y que el envío se llevó a cabo el día 19 de junio de 2024 a las 10:05 horas. Continúa señalando que se actuó conforme a los plazos mínimos exigidos para la presentación, establecidos en el artículo 156.2 LCSP, así como en la cláusula 8.1 del PCAP. El artículo citado de la Ley establece que, en los procedimientos abiertos de adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada, *“el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a treinta y cinco días, para los contratos de obras, suministros y servicios, y a treinta días para las concesiones de obras y servicios, contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea”*.

Por otro lado, que la cláusula 8.1 del pliego recoge que *“el plazo de presentación de proposiciones será el que se indique en el nuncio de licitación publicado en Diario Oficial de la Unión Europea y no será menor a treinta y cinco días naturales contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, al amparo de lo dispuesto en el artículo 156 de la LCSP”*

Reconoce que el anuncio publicado indicaba que finalizaba el plazo, por tanto, el 23 de julio a las 19:00 horas.

Afirma que: *“analizando dicho plazo, si este en efecto finaliza el 23/07/2024 estaría incurriendo en contradicción con lo fijado en el art. 156.2 LCSP y la Cláusula 8.1 del PCAP, por cuanto los 35 DÍAS MÍNIMOS EXIGIDOS cumplirían el 24/07/2024 y no el 23/07/2024 como se indicó en el anuncio, puesto que el primer día que se computaría a efectos de determinar el plazo sería el día siguiente a la publicación, esto es el 20/06/2024, y por ende el último día, es decir el día 35, sería el 24/07/2024, no el 23 que es el fijado por error en el Anuncio”*.

Cita la Resolución 470/2021, de 18 de noviembre de 2021 de este Tribunal en la que se hace referencia a la anterior Resolución 278/2019, de 10 de septiembre:

*«A tal efecto, conviene recordar que, aunque, en el cómputo de los días del plazo, el artículo 156 de la LCSP utilice el término “contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea”, el cómputo se inicia al día siguiente a la fecha de envío y no el mismo día del envío.*

*En tal sentido, se pronuncia la Resolución 15/2018, de 4 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. Que, a mayor abundamiento, el art. 30.3 de la ley 39/2015, de 2 de octubre, de procedimiento administrativo común, de aplicación subsidiaria por la Disposición última tercera del TRLCSP: “Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar a notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.” Este precepto sigue, a mayores, la línea del artículo 5 del Código Civil (...).»*

### **3. Alegaciones de la entidad interesada.**

Desde su posición, PROSAL viene a sostener el cumplimiento del artículo 156.2 de la LCSP y de la cláusula 8.1 del PCAP, para solicitar por la misma argumentación que realiza el órgano de contratación la desestimación del recurso especial con la argumentación que se contiene en su escrito, el cual queda incorporado al presente procedimiento.

### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

Vuelve la recurrente a reiterar en el presente recurso la extemporaneidad de la presentación de la oferta de PROSAL. Además, se añaden dos cuestiones nuevas una por cada parte. Por parte de la entidad recurrente se pone de manifiesto que ha interpuesto recurso contencioso administrativo el día 30 de octubre de 2024. Por



parte del órgano de contratación, la cuestión nueva supone argumentar que el anuncio de licitación publicado tendría un error, de tal modo que se habría computado mal el tiempo de presentación de ofertas, y que habría de haberse otorgado un día más, con lo cual sin lugar a dudas no habría existido la controversia que ha surgido.

1. La cuestión principal ya fue analizada y examinada por este Tribunal en su Resolución 338/2024, de 23 de agosto, que estimó parcialmente el recurso especial interpuesto por PROSAL. También en la 452/2024, de 11 de octubre. En este sentido, ahora, de nuevo, como hizo en el recurso 400/2024, aun cuando la recurrente formalmente impugna la admisión de la oferta de la citada entidad acordada por la mesa de contratación el 22 de octubre de 2024, sustantivamente ataca la citada Resolución de este Tribunal.

Dos cuestiones hay que poner de relieve:

Por un lado, las mencionadas Resoluciones 338/2024 y 452/2024, ya se mostraron claras en cuanto al fondo del asunto. En tal sentido, el artículo 59 de la LCSP, viene a señalar que la resolución del recurso especial solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, siendo directamente ejecutiva y sin que proceda su revisión de oficio.

Por ello, se ha de señalar la imposibilidad legal de reabrir la cuestión litigiosa, relativa a la exclusión de la entidad ahora adjudicataria, ante este mismo Órgano con motivo de otro recurso especial, porque la misma quedó ya zanjada en las mencionadas Resoluciones 338/2024 y 452/2024, lo que ahora pretende la recurrente no es sino forzar de nuevo, persistiendo como ya hizo en el anterior recurso 291/2024, un cambio o modificación de criterio por parte del Tribunal que, legalmente, no es posible, puesto que no cabe que este Órgano pueda revisar sus decisiones, siendo así que la única vía de que dispone la recurrente para combatir los argumentos de este Tribunal, sobre la supuesta indebida admisión de la oferta de la entidad ahora adjudicataria, es la impugnación de las citadas Resoluciones en la vía jurisdiccional contencioso administrativa, a la que según manifiesta la recurrente ya ha recurrido la primera de ellas.

Como ya señalamos en nuestra Resolución 73/2013, de 3 de junio, y hemos reiterado en otras muchas posteriores, entre otras, en la 15/2019, de 22 de enero, en la 454/2021, de 11 de noviembre, en la 197/2022, de 25 de marzo y en la 24/2023, de 13 de enero, el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 29 de mayo de 1995, reconoce que la resolución administrativa *«que entra a resolver el fondo de la controversia, y estima o desestima las pretensiones deducidas, deja definitivamente zanjada la cuestión»*.

En el mismo sentido, como expusimos en las citadas resoluciones, se pronuncia el Alto Tribunal en la Sentencia, de 12 de junio de 1997, al señalar que las resoluciones que concluyen los procedimientos *«de un modo ordinario tienen atribuidas, paralelamente a la sentencias jurisdiccionales firmes, los mismos efectos de la cosa juzgada formal (o imposibilidad de impugnación dentro de un mismo procedimiento de lo ya resultado o juzgado) y de la cosa juzgada material, tanto positiva (o prejudicial) como negativa (o excluyente de la posibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya finiquitado en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos)»*.

En consecuencia, las alegaciones de la recurrente relativas a la extemporaneidad de la oferta de PROSAL combatiendo la Resolución 338/2024, de 23 de agosto, y la resolución 452/2024, de 11 de octubre con clara infracción del artículo 59 de la LCSP, deben desestimarse.

2. En segundo lugar, alega la entidad recurrente que habría impugnado ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo interponiendo recurso contencioso administrativo contra la resolución 338/2024. Así se expone igualmente, en los antecedentes del recurso especial que el recurso se ha interpuesto *“ad cautelam”*.



No obstante, este extremo no ha sido probado a través de la aportación de una copia de la interposición del recurso o un testimonio de la resolución que suponga la admisión del recurso contencioso administrativo. Por este motivo realizaremos la siguiente consideración a mayor abundamiento.

Por ello, al respecto cumple advertir que el artículo 59 de la LCSP cuando aborda los efectos de la resolución del recurso especial señala que:

*“1. Contra la resolución dictada en este procedimiento solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 10, letras k) y l) del apartado 1 y en el artículo 11, letra f) de su apartado 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*

*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la resolución será directamente ejecutiva”.*

Se manifiesta que la resolución ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia. Así, procede examinar las consecuencias derivadas de la interposición por la recurrente del recurso contencioso-administrativo contra la Resolución 338/2024 como causa de inadmisión del presente recurso.

Al respecto, debemos señalar que no constituye ninguna excepción a la improcedencia de simultanear ambos recursos –contencioso-administrativo y recurso especial- el hecho de recurrir formalmente actos administrativos distintos, dictados en el ámbito del mismo procedimiento administrativo (las resoluciones de admisión fueron distintas) cuando la infracción que se está denunciando en ambos casos es coincidente, toda vez que se podrían obtener resoluciones contradictorias sobre una misma cuestión, afectando la decisión adoptada por el órgano jurisdiccional con ocasión del recurso contencioso interpuesto necesariamente a todos los actos posteriores relacionados con aquel.

En este sentido, una vez que el órgano jurisdiccional dicte sentencia solo pueden darse dos escenarios posibles: que se estimen las pretensiones de la recurrente anulándose la admisión de PROSAL del procedimiento, y, en consecuencia, todos los actos posteriores dictados en el mismo, o que se confirme el contenido de estos en cuyo caso se produciría el efecto de cosa juzgada. En cualquier caso, ambos escenarios conllevarían el mismo resultado, la inadmisión del presente recurso interpuesto.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 90/2021, de 11 de marzo, en la que con cita de la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 723/2018, de 27 de julio, indica:

*“(…) pues en otro caso se dividiría la contigencia de la causa que necesariamente implica la necesidad de guardar una unidad jurídica, en todos los procesos judiciales en los que media un mismo juez, una acción principal y unas mismas partes procesales.*

*En este sentido, la seguridad jurídica requiere que en cualquier proceso declarativo deba concluir necesariamente con una sola resolución en la que se comprendan todas las cuestiones controvertidas actuales entre las partes respecto de una misma relación jurídica o un mismo objeto del proceso”.*

Continúa la Resolución 90/2021 citada, indicando que *“Lo anteriormente argumentado encuentra su fundamento en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que en su artículo 36.1 establece que: «Si antes de la sentencia se dictare o se tuviere conocimiento de la existencia de algún acto, disposición o actuación que guarde con el que sea objeto del recurso en tramitación la relación prevista en el artículo 34, el demandante podrá solicitar, dentro del plazo que señala el artículo 46, la ampliación del recurso a*



*aquel acto administrativo, disposición o actuación», y en el artículo 34 prevé que: «1. Serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación. 2. Lo serán también las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa.»*

En este sentido, hay que tener en cuenta la propia naturaleza y el sentido del recurso especial en materia de contratación, que se configura por mandato europeo como un instrumento eficaz y rápido y que requiere que no existan obstáculos que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

Por todo lo anterior, al haber escogido ya la entidad recurrente la vía contencioso-administrativa y de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, procede igualmente la inadmisión del recurso interpuesto por este motivo.

3. En cuanto a la alegación del órgano de contratación referente al error en los cálculos de los plazos en el anuncio de licitación, cumple únicamente manifestar que pudiese no faltarle razón, y que ello en su caso podría dar lugar a la exigencia de la responsabilidad a la que alude la Disposición Adicional 28ª de la LCSP. No obstante, el anuncio de licitación, susceptible de recurso especial, como acto autónomo ex artículo 44 de la LCSP, no fue recurrido y fue consentido por las partes. Debe recordarse la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez que éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma, en sentencia de 6 de febrero de 2001, adopta la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la ley del contrato, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases.

En efecto, si una entidad se somete a la licitación, tal y como ha sido convocada, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carece de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía. La falta de impugnación del anuncio hace inviable la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la admisión, tanto más cuando existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados anuncios en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra *«los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación»*.

Por este motivo, no puede prosperar tal alegación del órgano de contratación, dado que, además, al ser un acto ya consentido, cualquier estimación supondría una infracción y quiebra de los principios de seguridad jurídica e igualdad de trato a los licitadores.

#### **SÉPTIMO. Sobre la temeridad manifestada en la interposición del presente recurso especial.**

Al respecto, sobre esta conducta particular de la recurrente, dada la claridad de la admisión, 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))”.*

En el supuesto analizado se aprecia temeridad en la interposición del recurso dirigido a este Tribunal dada su absoluta inviabilidad, pues son dos las causas de desestimación, además ya tratada una de ellas en los dos anteriores recursos especiales interpuestos sobre la misma cuestión. A ello se le une un comportamiento especialmente delicado al simultanear el recurso contencioso administrativo junto con un recurso especial, del cual se dice que se interpone “*ad cautelam*”, sin definir de una manera clara la necesidad de su interposición, creando el riesgo de una disfuncionalidad, al poderse simultanear resoluciones contradictorias que pudieran emanar por un lado de un órgano jurisdiccional, y por otro lado, de este Tribunal.

A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Tribunal.

Por otra parte, el recurso especial tiene un régimen definido específicamente en los artículos 44 y siguientes y su resolución no admite, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la LCSP, más impugnación que la jurisdiccional, sin que aquella pueda ser revisada en modo alguno por el órgano que la dictó. Así pues, la inviabilidad del recurso especial es notoria y cualquier recurrente con una diligencia mínima se habría percatado de que la vía administrativa quedó finalizada con el recurso especial en materia de contratación interpuesto en su día.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con una manifiesta temeridad, si bien, no podemos presumir la mala fe en este caso, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debería haberle hecho presumir la probable desestimación de su recurso.

Sobre lo anterior, 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 cuanto al importe de la multa, el citado 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».

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, ante la ausencia de alegaciones del órgano de contratación sobre ello, pero por las circunstancias expuestas de temeridad determinan que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

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 manifiesta ante la falta de viabilidad del recurso.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PROYECTOS DE VALOR URBANO Y SERVICIOS INTEGRALES S.L.**, contra el acuerdo de admisión de ofertas, de 22 de octubre de 2024, acaecido en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de los edificios públicos municipales del municipio de El Ejido (Almería)” (Expte.151/2024), tramitado por el ente público Desarrollo Urbanístico de El Ejido, S.L., adscrito al Ayuntamiento de dicha localidad.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 139/2024, de 20 de noviembre.

**TERCERO.** 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.

