

Recurso 393/2025
Resolución 436/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 15 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **M.G.G.**, portavoz del Grupo Socialista del Ayuntamiento de Baza, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de junio de 2025, adoptado de forma previa a la publicación del anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de recogida de perros abandonados y de gestión del centro de acogida temporal de animales abandonados del municipio de Baza » (Expediente 523/2025), convocado por el Ayuntamiento de Baza (Granada), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 9 de junio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 208.926,45 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 15 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el recurso arriba mencionado, presentado por D. M.G.G., como portavoz del Grupo Socialista del Ayuntamiento de Baza (en adelante la persona recurrente o la recurrente) contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de junio de 2025, solicitando se declare *“nulo de pleno derecho el citado acuerdo y todos los actos administrativos subsiguientes derivados de él (licitación, pliegos publicados, adjudicación, etc.), ordenando su inmediata retirada de la Plataforma de Contratación del Sector Público y archivo del expediente los pliegos rectores de la citada licitación”*.

El recurso se califica de reposición y se dirige al Alcalde de dicho Ayuntamiento. Es decir, no se presenta en el Tribunal por el Grupo Socialista. Ha sido remitido por el Ayuntamiento al registro del Tribunal remitido por considerar que debe calificarse como 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 a efectos de la interposición de recursos especiales que se dicten contra los actos susceptible de recurso especial que se dicten contra dicho Ayuntamiento.

SEGUNDO. Objeto del recurso.

El Grupo Municipal Socialista ha interpuesto un recurso de reposición, y de acuerdo con el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha recalificado por dicho Ayuntamiento como recurso especial remitiéndose a este Tribunal.

En el supuesto analizado, este Tribunal considera, respecto de las cuestiones anteriormente citadas, que la recurrente impugna el acuerdo de inicio del procedimiento de contratación de la Junta de Gobierno Local de la que no forma parte el grupo municipal socialista. La recurrente introduce diversas manifestaciones en las que viene a cuestionar la idoneidad de una supuesta externalización del servicio.

Con relación al objeto del recurso especial el apartado 2 del artículo 44 de la LCSP, expresa que pueden ser objeto de un recurso especial en materia de contratación pública:

- *Los anuncios de licitación y los pliegos administrativos y técnicos que establecen las condiciones de contratación.*
- *Los diferentes pasos y trámites que puedan influir directa o indirectamente en la adjudicación del contrato.*
- *Los acuerdos de adjudicación.*
- *Las modificaciones que incumplan con lo señalado en los artículos 204 y 205 de LCSP. Estos artículos regulan cuáles modificaciones previstas e imprevistas son aceptables en una contratación pública.*
- *La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*
- *Los acuerdos de rescate de concesiones”.*

Asimismo, debe recordarse que el procedimiento de adjudicación se inicia cuando concluyen las actuaciones preparatorias y, en concreto, en el momento en el que se da publicidad a los pliegos por los que se registrará la contratación; pliegos que, consecuentemente, hasta dicho momento no son susceptibles del recurso especial, como tampoco lo son:

- el acuerdo de inicio o de aprobación del expediente de contratación;
- la aprobación del expediente de gasto;
- los acuerdos de tramitación ordinaria, urgente o de emergencia;
- la aprobación de los pliegos o de los proyectos de obras;
- y tampoco cabe recurso, por razón de la competencia del órgano, contra la emisión del informe jurídico previo a la aprobación de los pliegos.



Por lo tanto, el acuerdo de inicio del expediente de contratación, como acto objeto del recurso, no sería susceptible de recurso.

TERCERO. A mayor abundamiento: la hipotética legitimación en el presente supuesto a los efectos del recurso especial en materia de contratación.

El artículo 48 de la LCSP es claro al expresar la legitimación para la interposición del recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores.

El escrito de recurso de reposición, escueto, permite identificar que se realiza una suerte de defensa genérica de la legalidad de ciertas cuestiones que la recurrente considera que no se deben realizar a través de una contratación pública, es decir no es una vía apropiada según su entender para la satisfacción de determinadas necesidades administrativas. Sin perjuicio de la inadmisión que procede por no ser el acto impugnado susceptible de recurso especial, abordaremos la hipotética legitimación de la organización sindical recurrente para la interposición de un recurso especial contra un acto como el presente.

El artículo 48 de la LCSP citado 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

En el supuesto examinado, la legitimación de los grupos municipales está estrechamente vinculada con la legitimación del concejal. Cabe entender que el grupo municipal estará legitimado para interponer recurso especial si lo están todos los concejales que forman parte del mismo –al igual que sucede en la jurisdicción contencioso-administrativa–. Además, el grupo municipal debe representar un interés legítimo que vaya más allá de la legalidad vigente. Así pues, hay que determinar cuándo un concejal está legitimado para interponer el recurso especial debiendo demostrar una conexión directa entre la finalidad del recurso y sus intereses personales directos.

Se deduce la existencia o no de ese interés de la interpretación de la legislación de contratación pública, en sentido teleológico, y sistemático por su integración con la interpretación dada al concepto de interés legítimo en la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional. Sobre la base de esas interpretaciones un grupo municipal podría interponer recurso especial siempre que demuestre que ostenta un interés legítimo que se vea afectado o perjudicado por la decisión objeto de recurso. En sentido contrario, de la legislación de contratos no se deriva ninguna regla que reconozca al concejal como un sujeto privilegiado a efectos de interponer el recurso especial.

La legitimación para recurrir puede corresponder “como mínimo” a cualquier persona que tenga interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación según el art. 1.3 Directiva 89/665/CEE. El criterio del perjuicio, por tanto, puede unirse al simple interés en la obtención del contrato. Pero, en última instancia, el sujeto legitimado para interponer el recurso es el que tenga o haya tenido interés en obtener el contrato. Y solo los operadores económicos tienen interés en obtener el contrato. Esta identificación de los sujetos legitimados es coherente con la finalidad del



Derecho europeo de la adjudicación de contratos públicos. Se trata de garantizar la competencia en el Mercado Interior. De este modo las Directivas de los contratos públicos se preocupan de que los operadores económicos tengan la oportunidad de interponer los recursos previstos en las Directivas, si bien el Derecho de cada Estado miembro puede decidir ampliar esa oportunidad a otros sujetos, es decir el Derecho europeo no se opone a esa extensión de la legitimación. La mención a que “como mínimo” los interesados en la obtención del contrato pueden interponer el recurso pone de manifiesto la posibilidad de que los Estados miembros amplíen la legitimación. En cualquier caso, como conclusión, la legislación de contratación pública, interpretada conforme al Derecho europeo, no exige que los concejales en su condición de tales puedan hacer uso del recurso especial en materia de contratación pública. Son otras normas, especialmente en la legislación local, las que, con base en la naturaleza del cargo de concejal permiten realizar una interpretación sistemática de la LCSP en sentido opuesto y que, en consecuencia, puede reconocerse tal legitimación.

La legitimación del concejal o de un grupo municipal, ante la jurisdicción contencioso-administrativa se articula bien conforme a la legitimación general del art. 19.1 a) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), impugnando acuerdos de órganos unipersonales o de órganos colegiados en los que no participa, tanto en su condición de particular como de representante de los ciudadanos, siempre que demuestre tener un interés legítimo afectado por la actuación impugnada.

Junto a este supuesto general de legitimación, vinculado a la afectación de un interés legítimo subjetivo, es posible acudir frente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para ejercer una acción pública, allí donde el legislador haya reconocido esa posibilidad.

Por otro lado, el art. 20.a de la LJCA completa la regulación general del art. 19.1.a LJCA, pues niega la legitimación general a los órganos de una entidad pública para interponer recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de la misma entidad. Esto significa que, conforme a esta regla, un concejal no puede interponer recurso contra los actos y disposiciones emanados del Ayuntamiento.

Pero ello no implica que las personas físicas que forman parte de esos órganos no puedan impugnar los actos y disposiciones que afecten a sus derechos o a sus intereses legítimos con base en la regla general del art. 19.1.a LJCA.

El art. 63.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local señala que “*junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: b. Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos*”. El legislador permite, así, a los concejales impugnar un acuerdo con base en su ilegalidad, aunque no tengan un interés legítimo afectado. El 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 expresa en su artículo 24 que:

“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

Esto supone una excepción al art. 20.a LJCA: si no se forma parte del órgano, solo cabe impugnar con base en la regla general del interés legítimo del art. 19.1.a LJCA. Es decir, si se forma parte del órgano es posible impugnar siempre que se haya votado en contra.



La legitimación del art. 63 LBRL constituye, por tanto, una legitimación ex lege para el procedimiento contencioso-administrativo desconectada de la idea de interés legítimo que, a priori, parece proyectarse únicamente sobre los acuerdos de los órganos de los que se forma parte y contra los que se votó en contra, no siendo este el caso.

También se debe tener en cuenta sobre esta cuestión la Sentencia de la Audiencia Nacional 348/2016, Sala de lo Contencioso administrativo, de 6 de julio de 2016, que señala que: *«En relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, 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 correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”».*

En esta línea se han pronunciado asimismo otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual; así el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 63/2019, de 13 de febrero y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones (v.g., entre otras muchas, Resolución 524/2017, de 16 de junio).

En cuanto al interés mostrado por último, y también a mayor abundamiento, téngase en cuenta que respecto a una posible ilegalidad en la externalización de los servicios que ello suponga, si en el fondo el motivo de la argumentación de su recurso versare, pues no se fundamenta su interés en que no exista vulneración de los artículos 9 y 13 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que definen las actividades que deben ser realizadas exclusivamente por personal al servicio de las Administraciones Públicas, cumple igualmente afirmar que no puede tampoco arrogarse las funciones de defensa del debido ejercicio de las potestades públicas desde la posición de portavoz de un grupo municipal, pues no ostenta claramente esa legitimación respecto de los funcionarios públicos del Ayuntamiento.

Es decir, aun cuando el acto fuera susceptible de recurso especial y se hubiera interpuesto dicho recurso, el mismo debería ser inadmitido.

Concurriendo las causas de inadmisión de acto no susceptible de recurso especial y de falta de legitimación, el recurso interpuesto debe ser inadmitido de acuerdo con el artículo 55 apartados b) y c).



CUARTO. Consideración en virtud del artículo 44.6 de la LCSP.

Una vez sentado lo anterior, cabe recordar que el artículo 44.6 de la LCSP dispone que « *Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*».

El artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, que dispone textualmente:

“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

La Jurisprudencia de nuestros Tribunales, también comparte dicho criterio. A modo de ejemplo, basta acudir al TSJ Canarias (Las Palmas) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 8-5-2015, nº 104/2015, rec. 217/2014, por la que se dispone:

“La Sala comparte los acertados razonamientos y la conclusión alcanzados en la sentencia apelada. En efecto, la interposición de dos recursos por parte de la entidad recurrente no obedeció a actuación en fraude de Ley sino a las propias indicaciones efectuadas por la Administración en el pie de recurso. De manera que si la Administración consideró inadmisibile el recurso especial en materia de contratación administrativa, debió proceder conforme al artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y recalificar el recurso interpuesto, tramitándolo como recurso de reposición”.

Por lo que, en atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso especial remitido por el Ayuntamiento, como órgano competente, en base a lo establecido en los artículos 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **M.G.G.**, portavoz del Grupo Socialista del Ayuntamiento de Baza, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de junio de 2025, adoptado de forma previa a la publicación del anuncio de licitación del anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de recogida de perros abandonados y de gestión del centro de acogida temporal de animales abandonados del municipio de Baza » (Expediente 523/2025), convocado por el Ayuntamiento de Baza (Granada) por no ser el acto impugnado susceptible de recurso especial.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

TERCERO. Remitir el escrito de recurso al órgano de contratación a los efectos oportunos, de acuerdo con lo señalado en el fundamento de derecho cuarto.



NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

