

Recurso 494/2025
Resolución 522/2025
Sección primera

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

Sevilla, 29 de agosto de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] [REDACTED] contra los pliegos que rigen el procedimiento de contratación denominado “contratación de la prestación del servicio de limpieza viaria, de espacios públicos y de playas y del mantenimiento y conservación de parques, jardines y zonas verdes del municipio de Carboneras”, (Expte 946/2025), promovido por el Ayuntamiento de Carboneras (Almería), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 15 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP, en adelante) el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a 12.960.223,49 euros, y entre las empresas que presentaron sus proposiciones a la licitación, se encontraba la ahora recurrente.

A la presente licitación le es de aplicación 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.

En dicho anuncio de licitación se establecía que Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía era el órgano competente para el conocimiento del recurso especial, y que el plazo de presentación sería de conformidad con los plazos previstos en la legislación aplicable.

SEGUNDO. El 29 de agosto de 2025 se recibe en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto en el órgano de contratación el día 20 de agosto. Es el día 29 de agosto cuando lo remite el Ayuntamiento (fuera del plazo legal de dos días que establece el artículo 56 de la LCSP).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, dado que no lo remitió el órgano de contratación (incumpliendo de nuevo el art. 56 de la LCSP), se le solicita al mismo que aporte el informe sobre el recurso interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que ha sido recibida posteriormente en este Tribunal.



La Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones. No obstante, no se considera necesario abordar las mismas al concurrir causa de inadmisión del recurso, como más adelante se analizará.

TERCERO. Respecto del expediente remitido al Tribunal, es necesario advertir que el índice no se ha enviado de forma ordenada según prescribe el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme la interpretación de la Sala tercera del Tribunal Supremo realizada en la Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (rec. 112/2020), la cual expone:

“El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución Administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32. Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA -, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas. En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.

El poder adjudicador lo remite a través de ese amontonamiento de hojas, lo que dista de la forma legal preceptiva, y supone una infracción procedimental. No obstante, consta documentación suficiente para su tramitación y resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.



SEGUNDO. Legitimación.

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

Sobre esta cuestión, el órgano de contratación en su informe alega que no puede manifestarse, a la vista de la documentación aportada junto con el recurso.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

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

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

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, en concreto sobre la prescripción contenida sobre la amortización de la maquinaria, la cual estima que se hallaría calculada de manera errónea, puesto que en caso de que el órgano de contratación decidiera no prorrogar el contrato, entonces el adjudicatario final deberá asumir una pérdida neta, y ello por entender que no son conformes a derecho, dando lugar a una errónea previsión de los costes que debe asumir el adjudicatario y que afecta el presupuesto de ejecución material .

Al respecto, debe indicarse que, conforme a los estatutos de la asociación recurrente –que figuran en el enlace <https://www.aseja.com/asociacion.php?t=estatutos-> entre sus fines figura la representación, participación, gestión y defensa más amplia de los intereses económicos y profesionales de sus miembros ante los Poderes



Públicos, y cualesquiera otras entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, respecto, entre otras, de las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines y/o trabajos complementarios en espacios ajardinados, arbolados y con todo tipo de elementos vegetales, así como a la gestión de la fauna que pudiera estar asociada y/o relacionada con el hábitat ajardinado, arbolado o vegetal que se construya, conserve, mantenga o sea preexistente y sea de interés estudiarla y conservarla, abarcando ésta actividad, a todo el territorio del Estado Español.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación patronal recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas y la memoria justificativa de 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, por lo que, el acto recurrido, resulta ser susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición. Extemporaneidad del recurso: causa de inadmisión.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, se ha interpuesto fuera del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP, por lo que el recurso es extemporáneo, y debe ser inadmitido de acuerdo con el artículo 55.1 d) LCSP. Así, la publicación se realizó el día 15 de julio de 2025, y el recurso se interpuso el día 20 de agosto, excediendo del plazo legal de 15 días hábiles.

No procede computar fecha de interposición, como pretende anudar la entidad recurrente, a la respuesta a la pregunta, por no ser ese el cómputo del plazo establecido en el precepto citado. Si ello fuera admitido se crearía un subterfugio no permitido en la Ley para ampliar el plazo de presentación del recurso especial, atentando gravemente a la seguridad jurídica. Además, el apartado 28 del pliego de cláusulas administrativas particulares, era lo suficientemente claro para poder interpretar el fundamento del recurso aducido sin necesidad de realizar la pregunta.

Estima este Tribunal que la realización de la pregunta no ha servido más que de excusa para poder plantear el recurso especial ante el obstáculo que presentaba que el día 11 de agosto de 2025, momento en el que se responde a la pregunta, el recurso especial ya estaba fuera de plazo.

El artículo 138 de la LCSP, regula el trámite de consultas a efectuar por los licitadores dentro del plazo establecido para la presentación de proposiciones, en los siguientes términos: *“3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la*



licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido. En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación.”

Puede configurarse la posibilidad de formular consultas sobre aspectos relativos a los Pliegos o restante documentación, existiendo la obligación de contestar por el órgano de contratación, y pudiendo el PCAP determinar que dichas respuestas tengan carácter vinculante, en cuyo caso será obligatoria su publicación en el perfil de contratante, a efectos de preservar el principio de igualdad.

No obstante, si bien dichas respuestas tienen el valor de documento contractual, no pueden en ningún caso modificar el contenido del PCAP, siendo su ámbito exclusivamente aclaratorio, pues ello supondría obviar los límites, el procedimiento y las consecuencias establecidas al respecto en los artículos 122.1 y 124 de la LCSP. Es más, aun en caso de que la respuesta a la consulta sea vinculante, persiste el impedimento de que la misma suponga una modificación del Pliego.

Por consiguiente, la respuesta a la consulta no tiene la consideración de acto autónomo en el procedimiento de contratación, no teniendo la entidad suficiente para considerarlo asimilado a ninguno de los actos previstos en el artículo 44 de la LCSP, más aún cuando no se ha previsto que las respuestas se consideren vinculantes por el PCAP. En este sentido, la Resolución 308/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indica que al no integrar este carácter vinculante no puede tener ninguna consecuencia para otros licitadores, deduciéndose a sensu contrario el carácter no modificatorio del pliego.

Por consiguiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la LCSP, procede declarar la inadmisión del recurso por haberse interpuesto una vez finalizado el plazo legal establecido para ello.

QUINTO. Sobre la temeridad en la interposición del recurso y la procedencia de imponer multa.

En el presente supuesto el órgano de contratación en su informe manifiesta que los motivos de recurso carecen de fundamento.

Dado el desarrollo de los acontecimientos, se constata por este Tribunal una estrategia procesal no permitida por la LCSP para que el recurso fuera admitido, ante un plazo vencido en el momento de interposición del recurso contra los pliegos, el momento de resolver la consulta, no vinculante, en la que pretende escudarse para considerar interpuesto el recurso en plazo.

Ello supone una notoria falta de rigor en la interposición del recurso especial.

Sobre el particular, 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 este supuesto, el Tribunal tras el análisis del contenido del presente recurso aprecia que el mismo adolece de una falta clara de viabilidad jurídica en los términos analizados. 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 Órgano.

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, pues no puede serle atribuida una finalidad torticera en el recurso, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debería haberle hecho presumir la probable inadmisión 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, 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 un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado art.58.2 LCSP, dada la temeridad manifiesta derivada de la clara extemporaneidad del recuso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por [REDACTED] contra los pliegos que rigen el procedimiento de contratación denominado “contratación de la prestación del servicio de limpieza viaria, de espacios públicos y de playas y del mantenimiento y conservación de parques, jardines y zonas verdes del municipio de Carboneras”, (Expte 946/2025), promovido por el Ayuntamiento de Carboneras (Almería), al haberse interpuesto una vez finalizado el plazo legal establecido.

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 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.

