

Recurso 539/2025
Resolución 588/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 26 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED], contra el acuerdo de la mesa de contratación adoptado en su sesión de 12 de septiembre de 2025 dictado en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «prestación del servicio de atención temprana en la provincia de Cádiz», (Expediente 102/24 (CONTR 2024 0000524042), convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de junio de 2025, se publicó anuncio de licitación en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía. El mismo día se publicó en el citado perfil el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT). El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 35.934.436,03 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 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.

En sesión celebrada el 12 de septiembre de 2025 la mesa de contratación toma los siguientes acuerdos. Ordena realizar una revisión de los criterios interpretativos de los pliegos, y en atención a este ajuste de criterios, ordena una nueva identificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad, y acuerda dejar sin efecto todos los acuerdos adoptados en sesiones anteriores sobre aquellas ofertas identificadas como anormalmente bajas, así como los requerimientos practicados en atención a ello.

Asimismo, deja sin efecto, para realizar un nuevo examen, la explicación y justificación que las ofertas identificadas como anormalmente bajas hubieran presentado en respuesta a los requerimientos practicados, dado que dicho requerimiento no se ha practicado correctamente, así como los acuerdos adoptados en sesiones anteriores sobre propuestas de adjudicación realizados en aquellos lotes en los que sólo había una oferta admitida y ésta no se había identificado como anormalmente baja, para dar traslado *“al grupo de apoyo para la revisión todas las ofertas admitidas tras la evaluación del sobre electrónico nº 1 y analizadas hasta la fecha para un nuevo cálculo”*.

SEGUNDO. El 23 de septiembre de 2025 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación recurrente, contra los acuerdos adoptados por la mesa de contratación en su sesión de 12 de septiembre de 2025.

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. Acto impugnado y legitimación.

En cuanto a la legitimación expresa la asociación recurrente lo siguiente este Tribunal ya ha reconocido la legitimación de esta Asociación en su recurso 446/2024, resuelto mediante la resolución 518/2024, de 20 de noviembre, “referido a estos mismos procedimientos”.

Al respecto, el recurso en aquel caso tenía como objeto el anuncio y los pliegos, reconociéndose la legitimación dado que es doctrina constante de este Tribunal que las asociaciones (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), tiene legitimación sobre la base de analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles eran los motivos que sustentan el recurso interpuesto. En aquel caso se decía por el Tribunal, que *“el escrito de recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación y, por ende, con el valor estimado del contrato. Asimismo, se cuestiona la legalidad de algunas de las mejoras contenidas en el pliego, así como del sistema de acreditación de la experiencia.*

Al respecto, debemos indicar que de conformidad con el ámbito funcional descrito en el artículo 1.4 de sus estatutos, la asociación desarrollará sus actividades en el ámbito profesional de la atención temprana. En cuanto a sus fines, entre los relacionados en el artículo 1 de los estatutos de la asociación se encuentra: «a) La representación de las entidades asociadas en todas aquellas cuestiones que les afecten de forma colectiva.».

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación 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”.

En este caso, si bien quiere forzarse la interpretación, de que existe un criterio nuevo establecido por la mesa que, de alguna manera, cambiaría los pliegos, esto no puede aceptarse, existe únicamente un cambio de motivación de actos de trámite previos, es decir, deriva de un acto de la mesa por la que se reconsidera un criterio anterior aplicado como consecuencia de unos mismos pliegos que están consentidos. No obstante, no existe ningún acto de trámite cualificado que pueda ser objeto de impugnación autónoma, sino que en su caso deberá serlo una vez que se produzca una exclusión (por baja anormal no justificada) o bien con la adjudicación.

Con relación a la legitimación de una asociación, por tanto, no se interpone contra los actos que rigen la licitación, sino a otro tipo de actos que después abordaremos con relación a la legitimación concreta de una asociación.

Con relación a si el acto es susceptible de recurso, procede determinar si 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 cuyo valor estimado es superior a cien mil euros que pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso se interpone contra la licitación de un contrato de los previstos en el artículo 44 apartado 1 a) de la LCSP.



En cuanto al acto recurrido, conforme se ha expuesto no se interpone contra los pliegos, ni contra la adjudicación del contrato, ni contra un acto de trámite cualificado. Por tanto, el acto recurrido, de conformidad con lo expuesto en la presente resolución, es un acuerdo de la mesa que es acto de trámite, que revisa determinados actos de trámite, no definitivos, efectuados previamente a su vez por la mesa de contratación.

Al respecto, el citado artículo 44.2 b) de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso «*Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos 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*».

En relación a los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación, y en consecuencia, no susceptibles de impugnación independiente a través del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 291/2020, de 27 de agosto, en la que cita la Resolución 112/2020, de 14 de mayo, que refiere que: «*A estos efectos hay que señalar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final —la adjudicación— que pone fin al mismo y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «actos de trámite», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial -en términos legales, 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-. Así, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite*». Por tanto, los motivos del recurso podrán ser alegados, en su caso, al recurrir el acto de exclusión o la adjudicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.3 de la LCSP.

Téngase en cuenta que se deja sin efecto la declaración de las ofertas incursas en baja, debiendo tenerse en cuenta que aun cuando hubiera sido este el objeto del recurso especial, al haberlo hecho la mesa, ni siquiera este acto sería susceptible de recurso, pues de conformidad con el citado artículo 149 de la LCSP, la competencia para la aceptación o rechazo de una oferta, incursa inicialmente en baja anormal es del órgano de contratación, teniendo la mesa de contratación solamente competencia para la identificación de las ofertas incursas inicialmente en baja anormal, la tramitación del procedimiento contradictorio y la propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación

Así las cosas, según lo dispuesto en el artículo 55.c) de la LCSP, al haberse interpuesto el recurso contra un acto no susceptible de impugnación independiente, según lo previsto en el artículo 44, procede acordar la inadmisión del mismo por tal causa.

Por otro lado, y volviendo a la legitimación, y sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión hay que abordar también la legitimación de la recurrente. Sobre la legitimación activa de las asociaciones profesionales para la interposición del recurso especial en materia de contratación este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero, 165/2018, de 1 de junio, y 89/2021, de 11 de marzo, entre las últimas) ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación para impugnar las decisiones que afecten a sus asociados. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de estas entidades ha de tener una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, su función conforme a los fines establecidos en sus estatutos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer.



En el ámbito del recurso especial, la regulación del actual artículo 48 de la LCSP contiene una previsión específica no recogida en el artículo 42 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; así, el precepto vigente es claro y preciso al señalar 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.”

Quiere decirse, pues, que la legitimación de una asociación profesional para recurrir solo será admisible cuando se pueda deducir de manera fundada de las decisiones impugnadas que el adjudicatario va a incumplir obligaciones legales que afecten a los intereses de sus asociados en la ejecución del contrato, y no en otro caso, ni cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos. Así lo venimos señalado en nuestras resoluciones; sirva de ejemplo la Resolución 220/2020, de 26 de junio.

Sobre las premisas expuestas en el anterior fundamento de derecho, hemos de analizar los motivos esgrimidos en la impugnación del acto de trámite no cualificado a fin de determinar si la recurrente goza de legitimación a tales efectos.

En el caso que nos ocupa, el recurso se fundamenta en la impugnación de un acto de trámite no cualificado, argumentando la nulidad al no cumplir con lo establecido en los pliegos. Pues bien, en base a lo expuesto, este Tribunal estima que no concurre esa premisa determinante de la legitimación de la asociación para la utilización de esta vía especial de impugnación, que habría de afectar a un eventual incumplimiento legal que afecte a sus asociados, algo que no es posible puesto que estamos ya ante actos que ya afectan individualmente a las ofertas de las entidades que se han presentado a la licitación, y que, además, se suscita una controversia sobre determinados incumplimientos que son ajenos, en todo caso, a la esfera a la que habría de proyectarse para admitir la legitimación de dicha asociación. El recurso no va dirigido, en absoluto, a preservar los derechos de los asociados en general, sino que ya en esta fase de la licitación se encuentran en conflicto los intereses concretos de las empresas que concurren en la licitación.

El planteamiento de su escrito de impugnación es totalmente ajeno al marco legitimador reconocido en el artículo 48 de la LCSP. Sobre esta cuestión en nuestra Resolución 13/2015 señalábamos lo siguiente *«(...)no cabe olvidar que el recurso se dirige contra la adjudicación, pudiendo tener interés unívoco y concreto en su anulación las empresas licitadoras que no resultaron adjudicatarias, pero en ningún caso una asociación de empresas que solo puede representar los intereses de todos sus asociados y no parcialmente los de algunos de ellos»*. Asimismo, se alude a la *«la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala tercera) de 26 de enero de 2012, analizando un supuesto de legitimación activa de una asociación, viene a resumir la doctrina del Alto Tribunal en el sentido que se expone a continuación: a) Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo", o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo, individual o colectivo", debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública. b) Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad. Por tanto, el sujeto accionante debe tener atribuido un derecho subjetivo reaccional que le permita impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal y que ha incidido en su esfera vital de intereses. c) La legitimación activa queda definida por la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), de modo que la anulación de éste produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, 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. Finalmente, ese interés ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1.991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1.995 y 12 de febrero de 1.996, 9 de junio de 1997 y 8 de Febrero de 1999, entre otras muchas)

Con base en la doctrina jurisprudencial expuesta, la referida sentencia del Tribunal Supremo concluyó, en el supuesto que analizaba, que “la Asociación recurrente se limita a invocar la genérica defensa de los intereses profesionales, entendiéndose que el acto impugnado incide en determinados requisitos y condiciones pero no identifica de manera alguna en que consiste tal incidencia y menos aún su relación con el concreto contenido del acto impugnado, cuestión que resulta determinante para poder examinar la concurrencia de ese vínculo especial entre los fines de la Asociación y el objeto del proceso(…)” ». En el mismo sentido, el Auto, de 13 de julio de 2015, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del TSJA (Sección tercera) confirma la falta de legitimación activa de una federación empresarial en los términos acordados por nuestra Resolución 269/2014, de 29 de diciembre, objeto de impugnación ante la citada Sala del TSJ. En el Auto se señala que «(...)la amplitud del concepto de legitimación conseguida a través del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, en beneficio del principio “pro actione”, no significa que haya desaparecido como requisito formal, ni que se haya dado entrada en este ámbito a la posibilidad de ejercitar la acción popular, de modo que si a la luz de elementales criterios de racionalidad queda patente el carácter artificioso y forzado del propósito que subyace en la pretensión deducida en la demanda, en relación con su finalidad objetiva, la legitimación sigue siendo un factor operante en el juego de las posibles causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Es posible reconocer, en principio, legitimada a una asociación para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de sus miembros, ahora bien esa capacidad abstracta tiene que concretarse en cada caso mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. La Asociación impugnó y le fue admitida su legitimación en vía administrativa respecto de los pliegos de la licitación, por cuanto determinados extremos de los mismos podían perjudicar los intereses de sus asociados, asegurándose los principios de concurrencia y no discriminación. Ahora bien, el reconocimiento de la legitimación para impugnar los pliegos no implica que se tenga también derecho a impugnar la adjudicación del contrato debiéndose acreditar el vínculo directo entre los intereses colectivos que defiende la asociación y el concreto acto impugnado. (...) En definitiva, la anulación de la adjudicación no reporta ningún beneficio concreto en la esfera jurídica de la Asociación respecto de los intereses colectivos que defiende, por lo que carece de legitimación activa.»

Procede, pues, inadmitir también el recurso especial por falta de legitimación activa de la recurrente para la interposición en atención a su contenido impugnatorio, apreciándose también concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 55, letra b) de la LCSP.

La concurrencia de ambas causas de inadmisión hace innecesario el examen del resto de requisitos de admisión e impide entrar a conocer del fondo de la controversia.

TERCERO. Imposición de multa por temeridad.

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 la documentación presentada por la recurrente se hace alusión a un acto, que como se ha expuesto, no se corresponde con un acto susceptible de recurso especial, pues no reúne ninguna de las condiciones del artículo 44.2, unido a la falta de legitimación de la recurrente, como se ha señalado.

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 claramente no existe un acto subsumible en el artículo 44 de la LCSP, ni tampoco se da la premisa determinante de la legitimación. Además, la conducta la ha reproducido en otros siete procedimientos del recurso especial simultáneamente. Lo anterior evidencia un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación.

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 inadmisión, totalmente prescindible, pudiendo calificarse como temeraria la actitud de interponerlo.

El mismo ha dado lugar a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su inadmisibilidad e 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.

En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, ha acordado imponer a la organización empresarial recurrente multa en la resolución 586/2025, de 26 de septiembre (recurso 535/2025), respecto del procedimiento de contratación 104/2024(CONTR/2024/525806).

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED], contra el acuerdo de la mesa de contratación adoptado en su sesión de 12 de septiembre de 2025, en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «prestación del servicio de atención temprana en la provincia de Cádiz», (Expediente 102/24 (CONTR 2024 0000524042), convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, este Tribunal, por concurrir las causas de inadmisión establecidas en el artículo 55 b) y c) LCSP, al no ostentar legitimación activa y al no tratarse de un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial, en los términos analizados en la presente resolución.

SEGUNDO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, si bien no procede pronunciarse al respecto en esta resolución dado que ya se ha procedido a imponer la multa en la resolución 586/2025, de 26 de septiembre, (recurso 535/2025), respecto del procedimiento de contratación 104/2024(CONTR/2024/525806).

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.

