

Recurso 636/2025
Resolución 688/2025
Sección Tercera.

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

Sevilla, 12 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación ■■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de contratación denominado “Contrato de servicios de asistencia técnica a la dirección facultativa del proyecto de modernización del alumbrado público de Granada, financiado con cargo al programa de ayudas para proyectos singulares de renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal con cargo al Fondo Nacional de Eficiencia Energética”, (Expte. SERV-2025000076), convocado por el Ayuntamiento de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 10 de noviembre de 2025, se presenta en el Registro electrónico general de la Junta de Andalucía, recurso especial en materia de contratación. El valor estimado del contrato alcanza los 22.516,88 euros.

SEGUNDO. El Ayuntamiento de Granada, mediante el Reglamento de Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada (B.O.P. nº 33, Granada, de 17 de febrero de 2012), constituyó el órgano administrativo de resolución del recurso especial del Ayuntamiento de Granada, que se encuentra actualmente en funcionamiento. Se modificó dicho Reglamento por edicto de 22 de junio de 2017 (B.O.P. nº 125, Granada, 4 de julio de 2017).

NI el anuncio de licitación, ni el anuncio de publicación de los pliegos establece el régimen de recursos aplicable.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO. Competencia.

Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto.

En este sentido, el artículo 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), dispone que *«En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para*



resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación.

En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan».

Por otro lado, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 del dicho Decreto, modificado por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, dispone lo siguiente:

«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación, de la cuestión de nulidad y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (...).

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y de las citadas cuestiones de nulidad y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. En caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades».

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus entes adjudicadores vinculados, en el supuesto examinado por aplicación de la disposición estatal antes citada, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia; en concreto, al mencionado artículo 10 del Decreto



332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues, solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los recursos que se interpongan en esta materia.

En consonancia con todo lo anterior, el Ayuntamiento de Granada optó por la vía prevista en el artículo 10.1 del Decreto autonómico de crear un órgano propio, que es competente para el conocimiento y resolución del recurso especial y de las reclamaciones en materia de contratación, que se interpongan contra los actos dictados en su ámbito municipal.

En este sentido el artículo 1 de dicho Reglamento enunciado en los antecedentes de esta resolución, establece que *“el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada conoce y resuelve todas las cuestiones que, indicadas en el presente artículo, se refieran a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: Ayuntamiento de Granada, Organismos Públicos y poderes adjudicadores vinculados al Ayuntamiento de Granada, así como quienes celebren contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada”*.

La competencia, por tanto, podría resultar ser del órgano administrativo de resolución del recurso especial del Ayuntamiento de Granada en el presente caso, sin perjuicio de las consideraciones que pueda merecer la cuantía del procedimiento, dado el régimen de recursos aplicable en el momento de aprobación de los pliegos.

Todo ello determina que este Tribunal no tenga competencia para resolver el recurso interpuesto.

A mayor abundamiento, cumple manifestar que consideramos oportuno abordar la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación, creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

A tal fin conviene para abordar esta cuestión remontándonos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de “órgano jurisdiccional”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que, la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento tal, concluía con una decisión calificable con el carácter “jurisdiccional”. Apreciaba el carácter “jurisdiccional” de los órganos administrativos de control de la contratación pública, siempre que fuera órganos colegiados, integrados por funcionarios especializados, y que ejercieran sus funciones con independencia, sin estar sometidos a ningún tipo de instrucción. De esta jurisprudencia derivaba una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “órgano jurisdiccional” (a los efectos de considerar que es posible que por estos órganos pudiera plantearse una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “ad hoc” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano remitente para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, así como cuando sus resoluciones administrativas sólo sean recurribles en vía



contencioso-administrativa, es decir, que la Administración pueda revocar sus resoluciones. Otras notas necesarias eran que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente, es decir, funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno, fuera de cualquier incidencia entre el órgano de contratación y el que ha de resolver el recurso especial.

Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y de mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son en efecto, todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido de mínimo necesario que resultará invariable salvo que se produzca su previa modificación, siempre y cuando sea ello posible.

Siendo esto así, conviene hacer referencia al 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, en lo que se refiere a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que en lo que se refiere al contenido de los pliegos, se señala en su artículo 10 y 11 que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien compete la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Es decir, con independencia además de lo que señalen concretamente los documentos, la idea que subyace lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con la idea del “juez ordinario predeterminado por la Ley”, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta.

Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «*que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)*»

No obstante, lo anteriormente expresado sobre la competencia, procede, pues, declarar la inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal para su resolución, lo cual hace innecesario entrar en el resto de los requisitos de admisión del recurso, ni analizar el motivo de fondo del mismo.

Asimismo, en atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso especial presentado ante este Tribunal al órgano competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 116.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación ■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de contratación denominado “Contrato de servicios de asistencia técnica a la dirección facultativa del proyecto de modernización del alumbrado público de Granada, financiado con cargo al programa de ayudas para proyectos singulares de renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal con cargo al Fondo Nacional de Eficiencia Energética”, (Expte. SERV-2025000076), convocado por el Ayuntamiento de Granada, al no tener este Tribunal atribuida la competencia para su conocimiento y resolución.

SEGUNDO. Remitir el escrito de recurso al Órgano propio creado, a tales efectos, por el Ayuntamiento de Granada.

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.

