

Recurso 638/2025
Resolución 701/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 19 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■, contra la resolución de adjudicación de fecha 4 de noviembre de 2025 del contrato denominado «Obras para la construcción de la nueva sede judicial de Roquetas de Mar (Almería)» (Expediente 1/2025) promovido por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Los días 11 y 13 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio de licitación del contrato de obras citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado es de 11.425.001,86 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.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental oportuna, con fecha 3 de noviembre de 2025 se acuerda por la Junta de Gobierno Local la adjudicación a favor de las entidades ■ y ■ que concurrieron a la licitación con el compromiso de constituir formalmente una unión temporal de empresas.

Dicho acuerdo es publicado en el perfil de contratante el 4 de noviembre de 2025.

TERCERO. El 12 de noviembre de 2025, la entidad ■ (en adelante, la recurrente) presentó en el Registro electrónico de la Administración general del Estado recurso especial en materia de contratación que tuvo entrada en este órgano con fecha 13 de noviembre de 2025.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 14 de noviembre, se da traslado a la entidad contratante 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, que tuvo entrada en esta sede con posterioridad.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al haberse apreciado la concurrencia de la causa de inadmisión del presente recurso según se analizará más adelante.

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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Análisis de la legitimación *ad causam* para la interposición del presente recurso.

Antes de analizar el fondo de la cuestión, con carácter previo, procede examinar detenidamente la legitimación *ad causam* de la recurrente respecto a la resolución de adjudicación impugnada.

Para ello, es oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, que dispone “*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 (...).*”

En el presente supuesto, la entidad recurrente –que no ha participado en la licitación- impugna la resolución de adjudicación solicitando la nulidad del procedimiento, por entender que concurre causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al haberse dictado la adjudicación sobre la base de un proyecto que incumple el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Edificios (RITE) y vulnera toda la normativa de aplicación a la que alude en su extenso escrito, así como las disposiciones reglamentarias de obligado cumplimiento.

La pretensión que ejercita es que se ordene la retroacción del procedimiento a la fase de proyecto, al considerar que este forma parte del expediente de contratación, adolece de vicio de nulidad y con la finalidad de que se subsane el incumplimiento del RITE, se garantice la observancia de las instrucciones técnicas IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8 mediante la consideración y comparación de las medidas alternativas de “alta eficiencia” oficialmente disponibles, entre ellas, el sistema de alta eficiencia (la IBPA).

Al respecto, argumenta que interpone el recurso tan pronto como ha tenido conocimiento efectivo de la infracción material, tras revisar personalmente el pliego de condiciones técnicas (en adelante, PTT) y particulares (en adelante, PCAP) regulador de la licitación pública, al contrastarla con las exigencias del RITE y constatar la ausencia en la memoria del proyecto de la comparación obligatoria de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia disponibles” tal y como exige la IT 1.2.3; al tratarse de una infracción de naturaleza reglamentaria y no de una cuestión técnica discutible.



En defensa del reconocimiento de legitimación activa, la recurrente alega que posee un interés legítimo técnico y económico directo, derivado de los extremos siguientes:

a) La omisión de la consideración y comparación de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia” y “disponibles” (en este caso, la IBPA) en los pliegos —vulnerando lo dispuesto en las IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8 del RD.1027/2007—, constituye una cláusula discriminatoria contra el recurrente, de acuerdo con la discriminación indirecta por omisión normativa de aplicación obligatoria.

b) Es proveedor y titular de una tecnología oficialmente reconocida como alternativa, de “alta eficiencia” y “disponible” (IBPA) que genera “instalaciones alternativas de alta eficiencia” y al ser estas obligatorias en RITE, y al ser nominativas, singulares y únicas, el no haber dispuesto de ellas en el proyecto, y más tarde en los pliegos, sí le genera un perjuicio económico directo y cierto porque, con independencia del adjudicatario, necesariamente resulta beneficiada por su inexistente equivalencia.

c) Y aun en el caso de existir una segunda medida de capacidad similar —también oficialmente de “alta eficiencia” y “disponible”—, la IT 1.2.3 del RD 1027/2007 obliga, en todo caso, al proyectista a incluirlas y compararlas todas en el proyecto (ex lege), lo que supone un segundo beneficio directo y cierto: la difusión y la promoción directa de la IBPA, en la comparación obligada y diferenciada de la “instalación alternativa de alta eficiencia” compuesta por su tecnología —técnica, económica y medioambiental—, en la memoria de todos los proyectos de obra pública, conforme a la IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8.

d) Está siendo objeto de un procedimiento administrativo activo y formal ante el máximo órgano regulador (MITECO) —por haber certificado con ENAC y cumplir con los requisitos de “alta eficiencia” para ser incluida en el catálogo de medidas estandarizadas CAE. Y de otro procedimiento independiente del anterior, según DOCUMENTO 4, para ser reconocida e incluida en el listado de medidas obligatorio dispuesto en la Directiva UE 2024/1275, como de “alta eficiencia”, y en el PNIEC 2026-2030 como medida estratégica nacional de alta eficiencia, además de ser presentada a Europa para la conformación del listado de medidas estratégicas europeas de eficiencia energética—, cuya Resolución necesariamente tendrá un impacto directo en el mercado de la IBPA.

e) El recurrente no tuvo intervención previa en la licitación porque la infracción consistió en una omisión reglamentaria en fase de proyecto que, por su propia naturaleza, excluye ex ante la posibilidad de participación de tecnologías obligatorias como la IBPA”.

Menciona, asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) recaída en el asunto C-230/02, Grossmann Air Service, apartado 26, que, según indica, estableció que el elemento determinante para concluir si una empresa no participante tiene o no legitimación es la existencia o no de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas que le hayan impedido prestar los servicios solicitados. Asimismo, la Sentencia TJUE, C-376/08, Hackermüller que dictamina que, basta con que el operador o recurrente acredite un interés en participar o un riesgo de perjuicio por la infracción, incluso si la adjudicación no se ha producido aún. Del citado pronunciamiento, la recurrente deduce que cabe apreciar un interés legítimo cierto en la observancia de la legalidad, lo que, a su juicio, obliga a los Tribunales a una interpretación amplia, garantizando que las decisiones ilegales de las Administraciones puedan ser objeto de recurso efectivo.

En este sentido, acredita dicho interés en el hecho de haber remitido comunicaciones formales al órgano de contratación antes de la adjudicación, advirtiendo la infracción del RITE y ofreciendo soluciones técnicas (IBPA) que debían considerarse en igualdad de condiciones lo que, a su juicio, evidencia la voluntad real y directa de participar en la licitación, aunque la omisión técnica del pliego lo impidiera en la práctica. Por otra parte, alega que es el diseñador, fabricante y comercializador del sistema de “alta eficiencia” (en adelante, IBPA); un sumidero de contaminación o sistema de limpieza de aire, para el diseño de instalaciones térmicas más eficientes -” instalaciones de alta eficiencia”-en edificios por medio de la mejora de la filtración y la calidad de aire interior. Por lo tanto, por medio de la reducción del caudal de aire primario de ventilación necesario y de la carga térmica de ventilación y



total del edificio asociada, por flujo de aire equivalente y que en atención del artículo 14.2 b) del RITE, esta condición la define también como “alternativa”. Pretende, en definitiva, que se subsane el incumplimiento del RITE y se garantice la observancia de las Instrucciones Técnicas IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8, mediante la consideración y comparación de las instalaciones de “alta eficiencia” oficialmente disponibles, entre ellas la IBPA de la que es titular.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe al recurso alega la falta de legitimación activa de la recurrente, no por la existencia de características supuestamente discriminatorias que le hubiesen impedido estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, sino por el hecho de que recurre la adjudicación de un contrato para el que la recurrente carece de la habilitación necesaria para llevarlo a cabo de acuerdo con el artículo 2 del objeto social definido en sus estatutos. Invoca doctrina de este Tribunal sobre la legitimación activa para la interposición del recurso especial en materia de contratación, mencionando la reciente Resolución 540/2025, de 12 de septiembre.

Asimismo, con carácter subsidiario, para el caso de que se le reconociese legitimación activa, esgrime que no procedería tampoco la admisión del recurso pues ataca el proyecto de obra que, como acto preparatorio, fue publicado en el perfil de contratante el 13 de mayo de 2025, por lo que el recurso, en su caso, debería haberse interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes, concluyendo en la falta de diligencia de la recurrente al no interponer el recurso ni contra el acto pretendido, ni en la forma y plazo legalmente establecidos.

Pues bien, una lectura atenta del escrito de recurso revela que el fondo de la cuestión debatida, como pone de manifiesto el órgano de contratación en su informe, se dirige a combatir el presunto incumplimiento por parte del proyectista al ignorar la obligación del RITE (IT 1.2.3) y con ello, obviar, según afirma, una medida de alta eficiencia, singular y disponible, que genera instalaciones alternativas de alta eficiencia, y que cumple con el Real Decreto 1027/2007. Al hilo de esa cuestión, el recurso desgrana, de manera prolija, los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de descarbonización, eficiencia energética, energías renovables, seguridad energética y reducción de emisiones en cumplimiento del marco europeo del Pacto Verde, y se centra en la utilidad de la IBPA para incrementar la eficacia de todos los elementos considerados estratégicos en el PNIEC, para concluir que el proyecto de la presente contratación, al omitir una medida que cumple con los estándares de alta eficiencia y que está disponible, no solo incumplió una norma reglamentaria (el RITE) sino que vulneró directamente la finalidad pública y estratégica del proyecto, cual es la máxima eficiencia y mejor relación calidad-precio.

Pues bien, analizada la cuestión, no podemos darle la razón a la recurrente y reconocerle legitimación para la interposición del presente recurso especial por los motivos que se exponen a continuación:

1º En diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, resoluciones 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 172/2020 de 1 de junio, 381/2022 de 13 de julio) se ha analizado el concepto de interés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta *que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone 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 esfera jurídica de quien alega su legitimación.*

Sobre esta base jurisprudencial, debe señalarse que siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podrá admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato. En consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción



moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procedería la inadmisión de este por falta de legitimación de aquella.

En primer lugar, procede poner de manifiesto que, en el supuesto que examinamos, no habiendo presentado oferta la recurrente, de acuerdo con la doctrina anteriormente invocada, ninguna legitimación ostenta para impugnar en este momento la adjudicación, ya que en modo alguno hubiera podido resultar adjudicataria del presente contrato de obras, estando como ya se ha expuesto, el interés legítimo para impugnar la adjudicación ligado a la posibilidad cierta y real de obtener la misma en caso de una eventual estimación del recurso, sin que, por otra parte, el hecho de haber impugnado previamente los pliegos, que no es el caso como se expondrá más adelante, pudiera conferir a la recurrente legitimación para impugnar los actos posteriores dictados en el procedimiento de adjudicación.

La recurrente defiende el reconocimiento de su legitimación incidiendo en el perjuicio real, actual y directo, conforme al Derecho de la Unión, al esgrimir que la omisión en el proyecto de la obligación de comparar las medidas disponibles de alta eficiencia energética, incluida la tecnología IBPA, constituye una infracción regulatoria que le excluye de la posibilidad de concurrir, invocando el principio *pro actione* y su legitimación tanto desde la perspectiva normativa como desde la material, atendiendo al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.

Se apoya en la Sentencia del TJUE Grossman insistiendo en que dicha doctrina le reconoce legitimación *ex ante* al establecer que el elemento determinante para apreciar si una empresa no participante tiene o no legitimación es la existencia o no de características supuestamente discriminatorias en la documentación preparatoria o en la licitación que le hubiese impedido prestar los servicios solicitados.

Pues bien, efectivamente, como la propia recurrente señala, sería excesivo exigir a una empresa supuestamente perjudicada por cláusulas discriminatorias, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por las Directivas 89/665 y 2014/24, que presentara una oferta en el procedimiento de adjudicación cuando sus posibilidades de obtener el contrato fuesen nulas debido a dichas características, y en ese caso es conocido el criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en las Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre y 205/2022, de 25 de marzo, o la Resolución 407/2023, de 1 de septiembre, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, conforme al cual se ha hecho preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes; y ello, sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

Ciertamente, el considerando 40 de la Sentencia Grossmann, invocada por la parte recurrente concluye “*Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones primera y tercera que los artículos 1, apartado 3, y 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que, después de la adjudicación de un contrato público, se considere que una persona no tiene derecho a acceder a los procedimientos de recurso previstos por dicha Directiva cuando esta persona no ha participado en el procedimiento de adjudicación del citado contrato, debido a que no estaría en condiciones de prestar todos los servicios objeto de la licitación, como consecuencia de la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a ésta, y contra las cuales, aun así, no interpuso un recurso antes de la adjudicación del citado contrato*”.

Ahora bien, no es este el caso que nos ocupa, como explicaremos a continuación.

El punto de conexión en el que hace descansar su legitimación la recurrente es la condición de proveedor y titular de una tecnología oficialmente reconocida como alternativa, de “alta eficiencia” y “disponible” (IBPA) y que, por el hecho de ser las medidas obligatorias en el RITE, al ser nominativas, singulares y únicas, y no haberlas contemplado en el proyecto, ni en los pliegos, le genera un perjuicio económico directo y cierto.



La recurrente no concreta dicho perjuicio, sino que, tras una prolija y abigarrada exposición de antecedentes sobre el marco jurídico y reglamentario de la IBPA así como la definición funcional de las medidas e instalaciones de alta eficiencia, incide en la discriminación – que califica de funcional- que le genera la falta de publicación de las medidas singulares, no entre sujetos, sino entre tecnologías de igual finalidad pública, pretendiendo reforzar con ello la tesis de su legitimación, para solicitar la retroacción de actuaciones únicamente para la incorporación de tal previsión al proyecto. Asimismo, insiste en la falta de atención por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), la ausencia de promoción institucional y de público reconocimiento operativo por aquel de las medidas singulares lo que, a su entender, distorsiona el mercado y restringe la competencia, aparte de ser contraria al principio de neutralidad tecnológica, conductas que achaca al MITECO y que, por obvias razones, quedan extramuros del ámbito de cognición de este Tribunal.

En el presente supuesto con la estimación de sus pretensiones -anteriormente expuestas- la recurrente no obtendría beneficio alguno, ni siquiera la hipotética posibilidad de que resultara adjudicataria de una futura licitación si el órgano de contratación convocara una nueva licitación con la aprobación de unos nuevos pliegos, puesto que, como señala el órgano de contratación en su informe, a priori, a la vista del objeto social definido en sus estatutos (aportados por la propia recurrente) aquel comprende, por lo que aquí interesa, el estudio y ejecución de proyectos técnicos para la instalación de aparatos y servicios destinados a la eficiencia energética y el tratamiento del aire en las instalaciones, mientras que, conforme al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) el objeto del contrato es la obra para la construcción de una nueva sede judicial de Roquetas de Mar, con código CPV 45000000-7 Trabajos de construcción, y 45210000-2 Trabajos de construcción de inmuebles con exigencia de clasificación del contratista Grupo C Subgrupo.- Categoría 6.

2º Atendiendo a los motivos de impugnación que plantea en el escrito de recurso, que ya hemos anticipado, y que básicamente cuestionan la ausencia de incorporación al proyecto del uso y comparación de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia” disponibles, y de carácter singular, denunciando una “discriminación estructural” en la licitación pública por ignorar medidas de alta eficiencia como las que ofrece, se convierte este en una suerte de acción en defensa de la legalidad, excediéndose en cualquier caso de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del presente recurso, por falta de legitimación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 apartado b) de la LCSP, lo que hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión de este y entrar a conocer los motivos de fondo en que el este se ampara.

En sentido similar se pronunció este Tribunal en la Resolución 1/2019, de 10 de enero, en la que concluyó en la falta de legitimación activa de una entidad para impugnar, como en el caso que examinamos, la resolución de adjudicación, y en la que se apreciaba que la recurrente había hecho uso de la vía del recurso contra la adjudicación -acto que solo impugnaba formalmente- con la finalidad clara de combatir sustantivamente los pliegos de la contratación, y ello sobre la base del perjuicio que los mismos le irrogan, al haberle impedido licitar – en aquel caso- por una incorrecta identificación del CPV. En aquella Resolución decíamos:

“(…)Debe insistirse, pues, en que la falta de recurso contra los pliegos en el momento procesal oportuno conforme al entonces vigente artículo 44.2 a) del TRLCSP solo es imputable a la recurrente, puesto que la convocatoria y los pliegos fueron objeto de la publicidad legalmente prevista y su contenido estuvo disponible para ella. Es por ello que, aparte de la falta de legitimación de INSANEX conforme a lo argumentado, debe inadmitirse igualmente el recurso indirecto contra los pliegos por manifiestamente extemporáneo.



Ha de tenerse en cuenta, además, que la posibilidad de impugnación de los pliegos cuando el procedimiento ha finalizado ha de interpretarse restrictivamente por cuanto, una vez que se ha llegado a la fase final de la licitación, ha de prevalecer la validez de la adjudicación ya efectuada por razones elementales de seguridad jurídica.

Además, la admisión del recurso indirecto contra los pliegos al impugnar la adjudicación del contrato debe entenderse aplicable, conforme a reiterada doctrina de los tribunales de recursos contractuales (v.g Resolución 422/2015, de 10 de diciembre, de este Tribunal) a quienes licitaron con normal diligencia sin detectar un vicio de los pliegos que solo se puso de manifiesto con posterioridad a la presentación de las ofertas, y no a quienes ni participaron en la licitación, ni impugnaron los pliegos en plazo. Por lo demás, este es el criterio que, a sensu contrario, mantiene la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de marzo de 2015 (asunto C-538/13 Evigilo) al afirmar que la efectiva aplicación de las directivas de contratos y de recursos exige que una licitadora, razonablemente informada y normalmente diligente, que no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, le informó de los motivos de su decisión, pueda interponer un recurso sobre la legalidad de la licitación hasta que finalice el plazo del recurso contra el acto de adjudicación.”

Aplicando lo anterior, procede señalar que, de los motivos de impugnación alegados por la recurrente se desprende que, aunque formalmente combate la adjudicación del contrato, lo cierto es que sustantivamente en ningún momento esgrime argumentos contra este acto, sino que se limita a cuestionar el contenido del proyecto, como parte de la documentación contractual preparatoria, que considera incumple toda la normativa reglamentaria que se expone en el recurso, al objeto de preservar la legalidad del procedimiento, garantizar la eficacia del presente recurso y evitar perjuicios de imposible o difícil reparación tanto al interés público como al interés legítimo del recurrente, lo que constituye un recurso indirecto contra los pliegos transcurrido el plazo legalmente establecido para ello.

Al respecto, si la recurrente no estaba conforme con el contenido del proyecto y, por ende, de los pliegos que no incorporaban las medidas de alta eficiencia de carácter singular que denuncia, debió poner de manifiesto dicha circunstancia en el plazo establecido para ello en la LCSP, como señala el órgano de contratación en su informe. Incluso si la redacción del proyecto fue objeto de licitación, el eventual recurso tendría que haberse interpuesto contra los pliegos reguladores de esa contratación y no contra los pliegos del contrato de ejecución de las obras.

Este Tribunal ha podido corroborar que efectivamente el enlace al proyecto se publicó en el perfil de contratante el 12/05/2025 y en la misma fecha los pliegos, por lo que, sin prejuzgar la legalidad del contenido del documento que combate, hemos de concluir que, transcurrido el plazo en el que pudo impugnarlo, no habiéndolo hecho, adquirieron firmeza aquellos, resultando su contenido inalterable, no siendo posible una impugnación indirecta del pliego y demás documentación contractual (como es el caso del proyecto) con ocasión del recurso interpuesto ahora contra la adjudicación.

Sobre la admisión del recurso indirecto contra los pliegos, se ha pronunciado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la resolución 316/2020, de 24 de septiembre, estableciendo como única excepción a la regla de la inimpugnabilidad de los pliegos cuando estos devienen firmes, que el vicio o irregularidad afectante a los documentos contractuales no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por una entidad licitadora normalmente diligente y razonablemente informada, siendo en un momento posterior de la licitación cuando es posible evidenciar la nulidad de la cláusula del pliego, circunstancia que no acontece en el presente supuesto donde la entidad recurrente ni siquiera es licitadora en el presente procedimiento toda vez que no ha presentado oferta al mismo.



TERCERO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso solicita la imposición de multa en los siguientes términos:

“Ante la falta de legitimación indicada no procede entrar a dilucidar las afirmaciones realizadas por la recurrente sobre el Proyecto de obra que como se ha indicado está aprobado de conformidad con el procedimiento y la legislación vigente y dispone de todos los informes y estudios que lo avalan. Además en la memoria del proyecto de obra adjunto a la documentación remitida a este Tribunal podrá comprobar que se plasman las obligaciones establecidas en el RITE respecto a la eficiencia energética argumentada por el recurrente.

Por ello se solicita que se imponga una multa por importe de 4.837,64.-€ que representa el salario de 2 días laborales del personal necesario para analizar, contestar y remitir este informe al TARCJA en tiempo y forma, conformado por el Responsable de Proceso de Licitaciones, la Vicesecretaria, el Técnico Superior de Contratación y una colaboradora administrativa, con las repercusiones que ha tenido en el desarrollo laboral de este Ayuntamiento, ya que como puede apreciar este Tribunal, el Recurso presentado por su extensión y referencias técnicas ajenas a la obra ha supuesto un gran perjuicio para nuestra Entidad que ha debido paralizar a las personas indicadas dejando de realizar sus funciones normales para desgranar la compleja, confusa y repetitiva amalgama de documentos que en suma nada tienen que ver con la adjudicación del contrato de obra recurrido”.

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)).

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 5 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 Ayun-*



tamiento 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, como ya se ha señalado en los antecedentes de esta resolución, la entidad recurrente no ha presentado oferta, es decir, sin ningún atisbo de resultar adjudicataria. El recurso, extenso en su planteamiento sobre cuestiones (la mayoría) exógenas a la finalidad del recurso especial, ha quedado circunscrito, única y exclusivamente, a combatir la legalidad de un documento contractual (y por ende de los pliegos) que fueron publicados con fecha 12 de mayo de 2025 y que, al no haberlos impugnado en el momento procedimental oportuno, han devenido firmes y consentidos, ejercitando una suerte de acción en defensa de la legalidad, proscrita en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

Por tanto, aun sin prejuzgar la legalidad del contenido del proyecto o su adecuación a la normativa -cuestión que no entra a conocer este Tribunal dada la inadmisión del recurso- lo cierto es que lo fundamental a la hora de apreciar la temeridad de la entidad recurrente, es que en la argumentación desplegada, si bien dirigida al reconocimiento de la legitimación activa, nada se intuye que pueda justificar una impugnabilidad indirecta de los pliegos que procede cuando el vicio o irregularidad que afecte a los documentos contractuales no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por una entidad licitadora normalmente diligente y razonablemente informada. La extemporaneidad del recurso indirecto frente a los pliegos es incuestionable y está fuera de toda duda, como también lo está el hecho de que la empresa tampoco justifica de manera concreta su interés directo de cara a la presente licitación, sino que, por el contrario, esgrime argumentos de carácter general referidos a una discriminación estructural en la licitación pública por la actuación, entre otros, del MITECO. Sin prejuzgar tales cuestiones, lo cierto es que quedan al margen del objeto y la finalidad del recurso especial y este Tribunal debe velar por evitar un uso abusivo del recurso especial como mecanismo para corregir o depurar responsabilidades de otro orden que, además, escapan a nuestro ámbito de competencias.

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»*.

En el supuesto enjuiciado, el órgano de contratación, a la hora de acreditar los perjuicios ocasionados, concreta un importe que alcanza 4.837,64 € -que representa, según indica- el salario de dos días laborales del personal necesario para analizar, contestar y remitir este informe en tiempo y forma a este Tribunal.

Pues bien, y aplicando el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta además la brevedad en el plazo de resolución del recurso y la escasa incidencia en la paralización de la actividad del órgano, pese a la suspensión automática del mismo, extremo éste al que por otra parte, no ha hecho mención el órgano de contratación, que no invoca propiamente perjuicios al interés público, más allá de una cantidad económica que tampoco justifica en la medida que tal actividad formaría parte de la labor de los funcionarios públicos a los que va referido, este Tribunal, acuerda imponer multa a la empresa recurrente habida cuenta de la temeridad con la que ha interpuesto el recurso, en la cuantía máxima de 1500 euros.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación de fecha 4 de noviembre de 2025 del contrato denominado «Obras para la construcción de la nueva sede judicial de Roquetas de Mar (Almería)» (Expediente 1/2025) promovido por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) por falta de legitimación de la recurrente para su interposición y por ser extemporáneo en los términos analizados.



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

TERCERO. Imponer a la recurrente una multa en cuantía máxima de 1.500 euros, en atención a la temeridad apreciada en la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

