

Recurso 695/2025
Resolución 735/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 5 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las personas físicas en su condición de concejales, ■ contra el acuerdo de adjudicación, de 11 de noviembre de 2025, del contrato denominado "Servicio de limpieza viaria, espacios públicos y playas, y mantenimiento y conservación de parques, jardines y zonas verdes del municipio de Carboneras" (expediente 946/2025), convocado por el referido Ayuntamiento de Carboneras (Almería), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 15 de julio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día los pliegos y demás documentación de la licitación fueron puestos a disposición de los interesados en el citado perfil.

El valor estimado del contrato es de 12.960.223,49 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 29 de agosto de 2025, este Tribunal dictó la Resolución 520/2025 inadmitiendo, por extemporáneo, el recurso especial interpuesto por las mismas personas recurrentes contra los pliegos de esta misma licitación.

Asimismo, el 29 de septiembre de 2025, este Tribunal resolvió inadmitiendo, por falta de legitimación, el recurso presentado por estos mismos recurrentes contra el anuncio de licitación y los pliegos rectores de otro contrato denominado «*Servicio de mantenimiento y conservación de las instalaciones eléctricas del alumbrado público, edificios e instalaciones municipales de Carboneras*» (Expediente 2066/2024), dictándose la resolución 605/2025, que puso fin al recurso 552/2025. La *ratio decidendi* de esa inadmisión resulta aplicable a este supuesto, dado que se dan las mismas circunstancias.

TERCERO. El 11 de noviembre de 2025 se adjudicó el contrato citado en el encabezamiento por el órgano de contratación, la Junta de Gobierno Local. La resolución de adjudicación fue publicada en el perfil de contratante el 12 de noviembre de 2025.

El 3 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el registro del Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación, interpuesto por las personas físicas recurrentes en calidad de concejales no pertenecientes a la Junta de Gobierno Local.

Dado el contenido del recurso especial, y las circunstancias que se derivan del acto impugnado no ha sido necesaria la tramitación de este.

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 recurrible.

En el presente supuesto es objeto de licitación un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, que va a ser formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso contra el citado acto es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, y de conformidad con la documentación obrante en el expediente remitido, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

CUARTO. Legitimación.

Abordaremos, a continuación, la legitimación para la interposición de un recurso especial contra la resolución de adjudicación. En el supuesto analizado, el interés mostrado versa respecto a una posible ilegalidad de distintos actos que relacionamos. En primer lugar, argumenta el incumplimiento de un acuerdo plenario de 28 de septiembre de 2023 que ordenaba revisar la memoria justificativa, elaborar un informe económico actualizado, analizar alternativas de gestión y subsanar deficiencias antes de cualquier nueva licitación. Señala expresamente que dicho acuerdo no ha sido ni anulado ni ejecutado, ni siquiera mencionado en el expediente de contratación, y considera que este vicio afecta directamente a la fase de preparación del procedimiento.

En cuanto a la documentación utilizada, los recurrentes sostienen que la memoria justificativa aportada es de noviembre de 2022 y está desactualizada, ya que no tiene en cuenta datos económicos ni presupuestarios desde 2023 hasta 2025, ni contiene el obligado análisis de alternativas de gestión ni un informe económico, lo cual vulneraría los artículos 28 y 116 de la LCSP. Además, manifiesta que se ocultaron escritos preventivos presentados ante la Intervención Municipal y que no han sido incorporados al expediente ni remitidos a los órganos competentes, lo que, según el escrito, vulnera el art. 214 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

Asimismo, destaca que la Comisión Informativa celebrada el día anterior a la adjudicación dictaminó la propuesta sin disponer de la documentación esencial –ni memoria actualizada, ni informe económico, ni informe jurídico o de intervención– y estando asistida por una secretaria accidental del subgrupo C2, carente de competencia legal para el desempeño de las funciones reservadas a un habilitado nacional según el Real Decreto 128/2018. El recurrente añade que el nombramiento de esta secretaria accidental estaba impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA. Explica que la Junta de Gobierno Local fue convocada de forma inmediata tras la Comisión Informativa, justo el último día de vigencia del nombramiento de la secretaria accidental C2 y cuando ya había lista de disponibilidad de habilitados nacionales, circunstancia que para los recurrentes evidencia una intención de evitar el control y la fiscalización preventivos. Subraya también la



ausencia de informe de intervención, de memoria actualizada, de informe económico y de fe pública válida, considerando que la totalidad de estas deficiencias invalidan la adjudicación por contravenir la normativa aplicable.

En los fundamentos de derecho, los recurrentes invocan la vulneración de los acuerdos plenarios y de la normativa aplicable que determinan la nulidad de pleno derecho del procedimiento. Citan, en apoyo de su argumentación, resoluciones tanto del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) como de este Tribunal y solicitan la declaración de nulidad radical del acuerdo de adjudicación, la retroacción del procedimiento al momento anterior a la preparación del expediente, la suspensión cautelar de la adjudicación, así como la remisión íntegra del expediente administrativo.

No obstante, en el supuesto analizado, el necesario estudio de los presupuestos procesales hace que pongamos en relación con el objeto del recurso el interés legítimo que los recurrentes, como concejales, pueden representar dentro de los cauces que la Ley confiere a los mismos.

En el fundamento de derecho segundo mencionamos la resolución 605/2025 de este Tribunal en donde exponíamos que:

“Pues bien, se advierte que los tres concejales no forman parte de la Junta de Gobierno Local de acuerdo con el anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería, de 12 de diciembre de 2024, que publica la resolución del Alcalde 2024/1077, de 3 de diciembre, que designa los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local, órgano de contratación de dicho Ayuntamiento; constatándose que los tres recurrentes, aunque concejales, no forman parte de dicha Junta de Gobierno Local.

Al respecto, el artículo 20.a) de la LJCA niega legitimación general a los órganos de una entidad pública y a los miembros de sus órganos colegiados para interponer recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de la misma entidad, salvo que una ley lo autorice expresamente.

En este sentido, el art. 63.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local contiene una regla especial, al señalar que “junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: b. Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”. Asimismo, el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPER) expresa en su artículo 24 que:

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

La legitimación del art. 63 LBRL y, concretamente, del artículo 24 del RPER constituye, por tanto, una legitimación ex lege para el procedimiento contencioso-administrativo y para el procedimiento del recurso especial que, a priori, parece proyectarse únicamente sobre los acuerdos de los órganos de los que se forma parte y respecto de los que se votó en contra, no siendo este el caso.

En esta línea se han pronunciado este Tribunal recientemente en la resolución 436/2025, de 15 de julio, y asimismo otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual; así el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 63/2019, de 13 de febrero y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 524/2017, de 16 de junio y 10/2024, de 11 de enero).

Asimismo, en cuanto a la pretensión ejercitada en el recurso y el interés mostrado, procede señalar a mayor abundamiento que los recurrentes no pueden tampoco arrogarse funciones de defensa del debido ejercicio de las potestades públicas desde su posición de concejales de un grupo municipal, pues no ostentan claramente esa legitimación respecto de los empleados públicos del Ayuntamiento.

Es decir, siendo respetable su pretensión -cual es la ejecución de la condena que incorpora una sentencia firme por parte del Ayuntamiento-, no se puede por ello impedir que el Ayuntamiento, a través de la contratación pública, pueda definir una necesidad administrativa y pretender satisfacerla mediante la contratación. En definitiva, el recurso especial no es vía adecuada para impugnar decisiones de los poderes



adjudicadores que entran en su ámbito de discrecionalidad y cuya eventual infracción no deviene del marco de la legalidad contractual.

Concurriendo la causa de inadmisión de falta de legitimación, el recurso interpuesto debe ser inadmitido de acuerdo con el artículo 55 apartados b)».

Por su parte, el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 173/2004, de 18 de octubre, ha mantenido reiteradamente, por lo que se refiere a los miembros de las Corporaciones Locales, que *«existe una legitimación ex lege, que proviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto - inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de bases de régimen local».* Por ello, concluye el Tribunal Constitucional que *«el concejal, por su condición de miembro -no de órgano- del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido "mediante sufragio universal, libre, directo y secreto" de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación».*

Procede, pues, declarar la inadmisión del recurso por falta de legitimación.

QUINTO. A mayor abundamiento: sobre la concurrencia de otras causas de inadmisión. Inadmisión dado que la impugnación se refiere a extremos referidos a los pliegos que ya se encuentran consentidos.

Las alegaciones contenidas en el recurso denuncian una infracción de la legislación contractual que no deriva del acto administrativo de adjudicación, que es el acto recurrido, sino que, afectaría a actos preparatorios respecto de los cuales este recurso especial ya resulta también extemporáneo, a la vista de la fecha de publicación del anuncio y de los pliegos, con relación a la fecha de interposición del recurso especial que ha sido expuesta en los antecedentes de esta resolución.

Por tanto, también concurriría causa de inadmisión por extemporaneidad respecto de este motivo del recurso -ex art. 55 d de la LCSP-.

Por ello igualmente debería ser inadmitido.

SEXTO. Sobre la multa por temeridad manifiesta: reiteración y laxitud de los términos de los motivos alegados en el recurso especial con relación a otro recurso anterior.

El 29 de agosto de 2025, este Tribunal dictó la Resolución 520/2025 inadmitiendo por extemporáneo el recurso especial interpuesto por las mismas personas recurrentes contra los pliegos de esta misma licitación.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece que *«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.*

El importe de la multa 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 este sentido, la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional señala que:



«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 el supuesto aquí analizado, los concejales recurrentes, dada la responsabilidad del cargo que ejercen, deberían conocer que la falta de pertenencia a la Junta de Gobierno Local y la falta de la posibilidad de votar en contra de los acuerdos adoptados por dicho órgano, suponía que el recurso interpuesto se viera abocado a la inadmisión por la falta de la legitimación, en los mismos términos arriba expuestos. A su vez, el recurso incorpora motivos que pudieron ser alegados con ocasión de la publicación del anuncio de licitación y los pliegos, es decir, ~~lo hacen~~ se esgrimen con una extemporaneidad manifiesta.

Existe, pues, una debilidad absoluta en la interposición del recurso en cuanto a su admisión, de la que deben ser conocedoras las personas recurrentes a través de los pronunciamientos previos de este Tribunal resolutorios de recursos especiales interpuestos por ellas, que hacen que su conducta sea merecedora de ser considerada como temeraria a los efectos del artículo 58 de la LCSP.

A lo anterior se une el carácter del acto impugnado, la adjudicación, que lleva aparejada la suspensión del procedimiento de contratación de forma automática conforme al artículo 53 de la LCSP, denotando la interposición del recurso -con base en motivos no fundados- una indiferencia e incluso menosprecio hacia las necesidades públicas a satisfacer con el contrato licitado.

En definitiva, el recurso especial es un instrumento eficaz para anular decisiones ilegales de los poderes adjudicadores cuando todavía es posible reparar la infracción cometida en el seno del procedimiento licitatorio. Y, precisamente, por tratarse de un instrumento legal rápido, eficaz y gratuito, no puede abusarse de esta vía hasta el punto de poner en riesgo su finalidad, dilatando de modo innecesario y abusivo el curso de las licitaciones y aumentando inútilmente la labor de este Tribunal, que se ve obligado a realizar una serie de trámites procedimentales y a dictar resolución en un breve plazo.

Sobre lo anterior, 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 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, dada la existencia de varios motivos de inadmisión que se han puesto de relieve y debían ser conocidos por las personas recurrentes, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP, dada la temeridad en la interposición del presente recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las personas físicas en su condición de concejales, ■ contra el acuerdo de adjudicación de 11 de noviembre de 2025, del contrato denominado "Servicio de limpieza viaria, espacios públicos y playas, y mantenimiento y conservación de parques, jardines y zonas verdes del municipio de Carboneras", (expediente 946/2025) convocado por el referido Ayuntamiento de Carboneras (Almería).

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

TERCERO. 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 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.

