

**Recurso 21/2026**  
**Resolución 24/2026**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 16 enero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE JAÉN** contra la resolución de exclusión de 16 de diciembre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado «Servicios de operación del sistema tranviario de Jaén» (expediente CONTR 2025-75843), promovido por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** Con fecha 7 de agosto de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento con un valor estimado de 22.077.647,56 euros. En dicha fecha los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, se dicta acuerdo por la mesa de contratación de 16 de diciembre de 2025, por el que se acuerda la exclusión de un licitador del procedimiento de licitación al no haber acreditado la habilitación empresarial o profesional exigida para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad incluidos en el objeto del contrato.

**SEGUNDO.** El 14 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Ayuntamiento de Jaén contra la resolución de exclusión.

Previamente se ha resuelto mediante resolución 5/2026, de 16 de enero, el recurso especial 748/2025, donde se aborda la condición de interesado del propio Ayuntamiento en el procedimiento desde el punto de vista de la legitimación en el recurso especial. En este recurso, al igual que en aquel, el Ayuntamiento de Jaén, argumenta que ostenta un interés legítimo cualificado en la adjudicación del contrato de operación del tranvía, derivado del Convenio de Colaboración suscrito con la Junta de Andalucía de fecha de 29 de junio de 2021, que establece un régimen de cofinanciación del 25% del coste del servicio.

## 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.**

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso 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 recurso se dirige contra la exclusión de un licitador, con relación a un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1, letra a) y apartado 2, letra, c) de la LCSP.

### **TERCERO. Legitimación.**

El Ayuntamiento de Jaén funda su legitimación en que la adjudicación del contrato del tranvía le afecta directa y cuantificablemente, al obligarle un Convenio de Colaboración, que adjunta, de 29 de junio de 2021 (sin cláusula de vigencia ni prórroga), a financiar el 25% del coste del servicio, de modo que la oferta finalmente adjudicada determina un impacto económico inmediato sobre su presupuesto y la calidad del servicio público municipal, interpretando que ello le otorga un interés legítimo cualificado conforme al art. 48 LCSP.

Al respecto, el recurso especial en materia de contratación tiene por objeto actos impugnables tasados (art. 44.2 LCSP) y exige legitimación con interés legítimo real, no abstracto (art. 48 LCSP). El diseño legal excluye la acción popular y cierra el paso a interpretaciones expansivas del ámbito subjetivo/objetivo. Al respecto decíamos en la resolución 5/2026, de 16 de enero de 2026 (recurso 748/2025) respecto de las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento (sin haber sido emplazado), que:

*“El Ayuntamiento pretende ostentar la condición de interesado, porque estima que la adjudicación afecta directamente a las finanzas municipales, explica que cuanto mayor sea el coste del contrato, mayor será la aportación del Ayuntamiento. Calcula un sobrecoste de 665.640,72 € si se adjudica al segundo clasificado en lugar de la UTE excluida. pero jurídicamente no ostenta la condición de interesado en el recurso especial en materia de contratación por las siguientes razones:*

*I. El interés alegado derivaría exclusivamente de un convenio externo al procedimiento de contratación. El convenio, de 2021, pero no se expresa siquiera si está prorrogado, siendo su plazo máximo según la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público de 4 años. Examinado el convenio remitido ( en el recurso 22/2026), además, no indica expresamente su vigencia, por lo que se incumple el contenido mínimo obligatorio del artículo 49 LRJSP, pues nada figura sobre ella. A mayor abundamiento, esto puede tener además efectos, pues el convenio no cumple los requisitos legales para su validez, lo que puede impedir su inscripción en el registro correspondiente y su publicación oficial si es*



que eso se ha realizado. Pudiere afectar a la falta de eficacia, al no fijar un plazo, el convenio podría considerarse como mínimo, ineficaz, porque la ley exige que la duración esté determinada. (Además de poder generar otra serie de efectos (Intervención, Tribunal de Cuentas, etc. Al no tener plazo de vigencia no existiría, salvo adenda, la posibilidad de prórroga, pues sin plazo inicial, no se puede aplicar la regla de prórroga prevista en el artículo 49 (hasta cuatro años adicionales).

II. El Convenio de Colaboración con la Junta de Andalucía es un acuerdo interadministrativo que regula la cofinanciación del servicio, pero no forma parte del expediente de contratación ni del pliego. Por tanto, la vinculación del Ayuntamiento con el contrato es indirecta y extrínseca, no derivada de derechos u obligaciones en el procedimiento licitatorio. Este convenio es externo al procedimiento de contratación y no forma parte del expediente ni del pliego regulador. La relación jurídica del Ayuntamiento surge de un acuerdo interadministrativo independiente.

La LCSP (art. 56.3) limita la condición de interesado, solo son interesados los licitadores, candidatos o quienes acrediten un derecho o interés legítimo directamente afectado por el acto recurrido.

El Ayuntamiento no es órgano de contratación ni parte en el procedimiento, ni tiene facultades decisorias sobre la adjudicación. El interés económico no basta cuando es indirecto, como el impacto presupuestario, no confiere legitimación en el recurso especial, que es un procedimiento de control objetivo de legalidad. En cualquier caso, el Ayuntamiento ha formulado observaciones como tercero, no interviniendo como parte interesada con plenos derechos procesales, puesto que su relación con el contrato depende de un convenio externo.

Las consecuencias económicas derivadas del coste del contrato para el Ayuntamiento de Jaén, en virtud del Convenio de Colaboración suscrito con la Junta de Andalucía, no forman parte del objeto del recurso especial, sino que deben ventilarse en el marco propio de dicho convenio, concretamente en el seno de la comisión de seguimiento prevista en sus cláusulas. La doctrina de este Tribunal ha reiterado que la legitimación activa exige un interés jurídico directo y cierto en el acto recurrido, no un interés económico mediato derivado de relaciones externas al expediente. Así, en resoluciones como la 427/2015, 85/2017 y 172/2020, este Tribunal ha declarado que:

«La anulación del acto impugnado debe producir un efecto inmediato y acreditado en la esfera jurídica del recurrente, no meramente hipotético ni indirecto».<sup>1</sup>

Por tanto, el eventual sobrecoste que pudiera soportar el Ayuntamiento como consecuencia de la adjudicación no constituye un interés jurídico directo en el procedimiento de contratación, sino una repercusión presupuestaria derivada de un convenio interadministrativo, cuya interpretación y ejecución corresponde a los órganos de cooperación previstos en dicho instrumento, no al Tribunal en el marco del recurso especial.

En consecuencia, el deslinde competencial impone que las cuestiones relativas al impacto económico y a la distribución de costes se sustancien en la comisión de seguimiento del convenio, sin que puedan ser objeto de pronunciamiento en este procedimiento, que debe ceñirse a la legalidad del acto impugnado conforme a la LCSP”.

---

1 (Memoria TARCJA 2024, apartado XI.1.2).



El Ayuntamiento no es órgano de contratación, no es licitador, no es candidato, ni participa de ningún modo en el expediente, de tal modo que no puede verse afectado en sus derechos o intereses legítimos, tal y como exige el art. 48 de la LCSP. La legitimación “amplia” del art. 48 exige siempre una “posición de ventaja” conectada con el contrato, no un mero interés económico indirecto o difuso. La LCSP no ampara intereses genéricos ajenos a la obtención del contrato. La mera condición de parte en un convenio no convierte a su firmante en interesado legitimado para el recurso especial frente a una licitación ajena, pues no lo sitúa como licitador ni como candidato ni le otorga una utilidad jurídica directa en la adjudicación (arts. 44 y 48 LCSP).

De este modo, su posición es la de tercero ajeno, cuyas opiniones o preferencias sobre la adjudicación no generan legitimación activa. El procedimiento afecta exclusivamente a la Junta de Andalucía, como Administración contratante, y a los licitadores que participan.

En consecuencia, cualquier decisión adoptada en la valoración de ofertas o en la adjudicación no incide directamente en la esfera jurídica del Ayuntamiento, lo que impide reconocerle legitimación.

Los convenios, título por el que se reclama la legitimación, se rigen por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y además de que no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos, deben prever un mecanismo de seguimiento para resolver interpretación y cumplimiento (art. 49.f LRJSP). Además, su vigencia es determinada (regla general: hasta 4 años, prorrogables otros 4 por acuerdo) y sus discrepancias se canalizan internamente antes de cualquier contienda, algo ya tratado en la anterior resolución. Así, la resolución o cumplimiento del convenio conduce a su liquidación, determinándose obligaciones o saldos de cada parte mediante acto administrativo recurrible en vía contencioso-administrativa; incluso cabe continuar actuaciones en curso por acuerdo de la comisión de seguimiento y fijar plazo improrrogable, y después liquidar, de acuerdo con el art. 52 de la LRJSP. Es decir, las controversias sobre repartos económicos o impactos presupuestarios derivados del convenio (p. ej., cofinanciación) no son objeto del recurso especial, sino que deben someterse a la comisión de seguimiento (art. 49.f LRJSP) y, en su caso, al control jurisdiccional del acto de liquidación (art. 52 LRJSP).

La sistemática del art. 44 LCSP, respecto de los actos tasados de licitación, adjudicación, etc. es cerrada, de tal modo que el recurso especial sustituye recursos ordinarios y se orienta a tutelar posiciones de licitadores, no siendo la vía idónea para dirimir controversias convencionales ajenas al procedimiento de contratación.

A mayor abundamiento, si el convenio ha expirado (fin de vigencia) o se halla en liquidación, la parte recurrente carece de un interés legítimo actual y directo ligado a la adjudicación. El eventual impacto económico en la cofinanciación no convierte a su titular en interesado del art. 48 LCSP, ni amplía el catálogo del art. 44.2 LCSP. La disputa en su caso deberá reconducirse a la comisión de seguimiento y, en su caso, al contencioso frente al acto de liquidación.

Por todo ello, procede la inadmisión del recurso especial por falta de legitimación activa (art. 48 LCSP), al no ostentar el recurrente interés directo en la adjudicación ni encajar su pretensión en el catálogo objetivo del art. 44.2 LCSP.

Procede, por tanto, la inadmisión íntegra del recurso interpuesto.



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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **AYUNTAMIENTO DE JAÉN** contra la resolución de exclusión de 16 de diciembre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado «Servicios de operación del sistema tranviario de Jaén» (expediente CONTR 2025-75843), promovido por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos 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.

