

Recurso 74/2026
Resolución 86/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la propuesta de adjudicación de 23 de enero de 2026 dictada en el procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social del “concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con un valor anual medio estimado de cada lote del contrato superior a 200.000 e inferior a 1.000.000 €”, lote 14, convocada por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (CONTR 2023 0001117127), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de agosto de 2025 se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea, y al día siguiente en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, siendo puestos los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil ese mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 102.079.950,30 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, mediante acuerdo de la mesa de contratación de 20 de enero de 2026, se acordó la propuesta de adjudicación del lote arriba citado, que fue publicada en el perfil el 26 de enero de 2026.

SEGUNDO. El 11 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra la propuesta de adjudicación del lote arriba cita.

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.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, la doctrina de varios tribunales administrativos de recursos contractuales consideraba que los contratos de servicio público de transporte regular de viajeros regulados por el Reglamento (CE) 1370/2007 estaban excluidos del ámbito material del recurso especial en materia de contratación, entre ellos este Tribunal. El Tribunal estimaba que estaban fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23/UE (arts. 10 y 36), lo que implicaba su exclusión de la LCSP y del recurso especial del art. 44. La normativa sectorial prevalecía sobre la LCSP, por lo que el Tribunal carecía de competencia para resolver recursos especiales en esta materia. Sin embargo, la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible, ha modificado de forma expresa la Ley 9/2017 añadiendo la Disposición Adicional 57ª, que declara directamente aplicables a estos contratos los capítulos IV y V del Título I del Libro I de la LCSP, esto es, el régimen jurídico del recurso especial en materia de contratación. Con ello, se incorpora expresamente a estos contratos dentro del ámbito objetivo del recurso especial y se anula la interpretación previa que excluía al Tribunal de conocerlos.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2025, el Tribunal sí ostenta competencia para conocer el presente recurso especial, en virtud de la ampliación normativa expresa del ámbito de aplicación de la LCSP.

SEGUNDO. Legitimación

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que impugna el acto por el que se acuerda una propuesta de adjudicación que no le favorece, habiendo quedado en segundo lugar en el lote indicado.

TERCERO. 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 objeto de licitación es un contrato de concesión de servicios, con un valor estimado superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado contrato, cabe recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1.a) de la LCSP.

No obstante, el acto impugnado debe ser objeto de análisis.

EL acto de la mesa de contratación recurrido no es de trámite cualificado. En este sentido, el artículo 44.2.b) de la LCSP en su primer inciso establece los requisitos que tienen que reunir los actos para que puedan ser considerados como susceptible de recurso especial en materia de contratación «*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», y en el segundo inciso define aquellos actos que han de ser considerados en todo caso como de trámite cualificados y por tanto susceptibles de recurso especial «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, ya se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, por todas, en 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».*

Pues bien, una vez concluido que los actos de trámite dictados en el procedimiento de adjudicación solo podrán ser impugnados de manera autónoma e independiente cuando concurren los requisitos previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, en el supuesto examinado, el informe de valoración y la propuesta de adjudicación, objetos del recurso no producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos de la recurrente, no le impiden continuar en el procedimiento, ni decide directa o indirectamente sobre la adjudicación. En este sentido, se ha de tener en cuenta que, como la propia recurrente pone de manifiesto, los actos recurridos, por su propia naturaleza, no resultan ser actos definitivos.

La propuesta de adjudicación, en tanto que acto interno de la mesa de contratación, no es vinculante, siendo no decisorio para la adjudicación, y no puede ser objeto de recurso especial en materia de contratación, al no cumplir los requisitos del artículo 44.2.b) LCSP. El artículo 157.6 LCSP establece:

“La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, pudiendo el órgano de contratación separarse de ella motivadamente.”

Este precepto configura la propuesta como un acto no decisorio, no definitivo y no generador de derechos, lo cual impide considerarlo un acto susceptible de recurso especial.

La clasificación de ofertas y la propuesta “no determinan la adjudicación”, pues el órgano puede apartarse de ellas, en virtud del art. 157.6 LCSP. Así, la propuesta carece de los elementos de cierre que caracterizan al acto recurrible.

En este sentido, en los actos de trámite cualificado se exige, entre otros requisitos del artículo 44.2.b LCSP, para considerar un acto recurrible, que este decida directa o indirectamente sobre la adjudicación, o determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien cause indefensión o perjuicio irreparable. La propuesta en este recurso especial no cumple ninguno de los anteriores requisitos, pues ni decide la adjudicación, ni impide



continuar el procedimiento, ni excluye a licitador alguno y tampoco produce perjuicio irreparable, pues los defectos pueden alegarse contra la adjudicación. Así la propuesta de adjudicación no constituye un acto de trámite cualificado, pues no genera perjuicio irreparable, de forma que los defectos pueden hacerse valer al recurrir la adjudicación.

La doctrina de este Tribunal en este sentido es constante. La resolución 148/2025 (Recurso 107/2025) expresa que la clasificación y la propuesta de adjudicación “no se encuentran entre los actos susceptibles de recurso especial, según el art. 44 LCSP”. La resolución 396/2024 (Recurso 369/2024) del Tribunal subraya que solo son recurribles los actos incluidos en el art. 44 LCSP e inadmite lo que no tenga carácter definitivo o cualificado.

La Sentencia del TSJ Galicia 309/2019, de 31 de mayo de 2019, declaró nulo un proceso por irregularidades en la valoración técnica, pero solo cuando el acto impugnado fue la adjudicación, no la propuesta, señalando que el control judicial debe hacerse “contra la adjudicación”, acto definitivo que fija el perjuicio.

Es la ausencia de perjuicio irreparable y existencia de defensa eficaz futura los elementos que impiden calificar la propuesta como acto de trámite cualificado, ya que el órgano de contratación puede separarse de la propuesta (art. 157.6 LCSP), no existe exclusión del licitador ni pérdida de derechos, no queda ningún sobre por abrir; la competencia no puede verse alterada. De este modo el licitador puede recurrir la adjudicación con todas las garantías legales, y la propuesta no tiene eficacia jurídica externa. De este modo, si un licitador detecta errores en la propuesta, debe ponerlo de manifiesto al órgano de contratación, pero no mediante recurso, que será inadmitido.

A la luz del marco normativo y la doctrina reseñada, en el caso controvertido, la mesa ha emitido simplemente una propuesta de tal modo que el órgano de contratación conserva potestad plena para confirmarla o apartarse. Por lo tanto, no existe exclusión, perjuicio irreparable ni acto decisorio. En este sentido la posible lesión solo se produciría si se dictara una adjudicación desfavorable, siendo entonces el remedio adecuado el recurso especial contra la adjudicación. Por tanto, no procede interponer recurso especial en este momento.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del recurso, conforme a lo dispuesto en el apartado c) del artículo 55 de la LCSP, al haberse interpuesto el mismo contra un acto de trámite no susceptible de impugnación, lo que hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión del recurso, así como el análisis de la cuestión de fondo objeto de controversia, ni pronunciarnos sobre la petición de medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente.

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 propuesta de adjudicación de 23 de enero de 2026 dictada en el procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social del “concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con un valor anual medio estimado de cada lote del contrato superior a 200.000 e inferior a 1.000.000 €”, lote 14, convocada por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda (CONTR 2023 0001117127), al no ser el acto impugnado susceptible de recurso especial en los términos expuestos en el fundamento de derecho tercero de la presente resolución.



SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

