

**Recurso 318/2014****Resolución 227/2014****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 24 de noviembre de 2014

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D<sup>a</sup> M. L. C. F., D<sup>a</sup> M. J. N. H., D<sup>a</sup> M. Á. C. R. D<sup>a</sup> E. C. P., D<sup>a</sup> P. C. M., D<sup>a</sup> M. C. L. P., D<sup>a</sup> Y. G. S., D<sup>a</sup> M. D. G. L., D. J. Á. B. M., D<sup>a</sup> M. M. L., D<sup>a</sup> L. L. R., D<sup>a</sup> M. T. F. M., D<sup>a</sup> I. L. L., D. F. P. G. y D<sup>a</sup> I. R. G. contra la Resolución de Adjudicación del contrato denominado “Apoyo y asistencia a alumnado con necesidades educativas de apoyo específico en los centros docentes públicos de la provincia de Sevilla dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, Lote 1” (Expte. 00184/ISE/2014/SE), tramitado por Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, este Tribunal, en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 25 de julio de 2014 se publicó en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, y en Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 144, anuncio para la licitación pública por el procedimiento abierto del contrato



denominado “Apoyo y asistencia a alumnado con necesidades educativas de apoyo específico en los centros docentes públicos de la provincia de Sevilla dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte” (Expte. 00184/ISE/2014/SE).

El valor estimado del total del contrato es de 3.244.322 euros, y del Lote 1, de 462.240 euros.

**SEGUNDO.** El 10 de octubre de 2014, se dicta Resolución de Adjudicación del contrato de referencia, resultando adjudicatario del Lote 1 la empresa EULEN SERVICIOS SOCIO SANITARIOS, S.A. por importe de 231.120 euros, IVA excluido, la cual fue publicada con fecha 14 de octubre de 2014 en el perfil de contratante del Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos.

**TERCERO.** Con fecha 31 de octubre de 2014 el recurrente presenta en el Registro Auxiliar del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, escrito de recurso especial en materia de contratación contra la citada Resolución de Adjudicación. En dicho escrito solicita el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de licitación impugnado, así como el recibimiento del recurso a prueba.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF, en adelante), 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería



de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** A continuación procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El contrato en cuestión es un contrato de servicios que pretende concertar una Administración Pública, no sujeto a regulación armonizada por tratarse de un servicio comprendido en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, pero con un valor estimado superior a 207.000. Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.b) del TRLCSP, el presente contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Asimismo, el acto impugnado es la resolución de adjudicación del citado contrato, siendo dicho acto susceptible de recurso especial, de conformidad con lo estipulado en el artículo 40.2 c) del TRLCSP.

**TERCERO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.”*

En el supuesto examinado, la resolución de adjudicación impugnada fue publicada en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el 14 de octubre de 2014, y el recurso especial se presentó en el Registro Auxiliar de este Tribunal el 31 de octubre de 2014, por lo que aquél se interpuso en plazo de conformidad con el precepto legal citado.



**CUARTO.** En cuanto a la legitimación de los recurrentes para la interposición del recurso, puesto que no son licitadores en el procedimiento de contratación cuya adjudicación recurren, debemos estar a lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP: *“Podrán interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”*

Asimismo, el artículo 31, apartados 1 y 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- 3. Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

Este Tribunal ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones sobre la legitimación para interponer recurso especial en materia de contratación en supuestos como el presente. Así, recientemente, la Resolución 201/2014, de 29 de octubre de 2014, indica que “La noción de legitimación implica una relación específica entre el actor en un proceso y el objeto de la pretensión o petición que se ejercita. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una titularidad jurídica por parte de quien ejercita la acción y se materializa de prosperar ésta. Luego para que exista interés legítimo la resolución impugnada



debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, sin que sea suficiente el mero interés por la legalidad.”

Asimismo, en la Resolución 204/2014, de 29 de octubre de 2014, se trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 mayo 2008, que expone lo siguiente:

*“Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, la legitimación viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 29-6-2004). Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, 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 correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y*



*concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento ( SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).”*

Por otra parte, la Resolución de este Tribunal 86/2013, de 9 de julio de 2013, indica que, “*como ya ha planteado este Tribunal en Resoluciones anteriores, por todas la 57/2013, de 8 de mayo respecto a la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público, y la 56/2013, de 7 de mayo, respecto a la legitimación de los sindicatos, y en el mismo sentido la Resolución 277/2011 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, dicho precepto (artículo 42 del TRLCSP) debe interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales que, en relación con el concepto de “interés legítimo”, exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras)”*.

Por último, en la Resolución 57/2013, de 8 de mayo de 2013, se concluía que el Consejo Andaluz de Arquitectos recurrente carecía de legitimación puesto que “*no invoca, ni siquiera de modo genérico, lesión alguna en los derechos e intereses de los arquitectos, no concreta la incidencia de la resolución recurrida en los mismos, ni explica qué derechos o intereses se tratan de preservar o defender a través del recurso interpuesto.*



*Así pues, la mera lectura del escrito de impugnación nos lleva a concluir que el mismo se construye bajo la única premisa de defender la legalidad en materia de contratación pública, lo cual, sin entrar en el acierto o desacierto de los argumentos esgrimidos por el recurrente, impide reconocerle legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, pues la acción popular no tiene cabida en este ámbito material de la actuación administrativa”.*

En relación con la impugnación de la resolución por la que se adjudica un contrato administrativo, y siguiendo al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 602/2014, reproducimos también la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de julio de 2014 de la sección 4ª de la Sala de lo contencioso-administrativo que analiza la legitimación en un supuesto en que se recurre una resolución de dicho Tribunal Administrativo Central:

*“La resolución del recurso requiere considerar la dicción del artículo 42 del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que establece que “podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.*

*El interés legítimo que confiere legitimación, tanto en el recurso contencioso-administrativo (artículo 19.1.a) LJCA) como en el recurso especial que nos ocupa, se identifica con “la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva”*



*(Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 26 de junio 2007, rec, 10581/2004).*

*La STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ3, recuerda que en relación al orden contencioso-administrativo, al interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético).*

*El interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3;173/2004, de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; STC 28/2005 de 14 de febrero FJ 3º). En materia contractual la falta de interés legítimo y la consiguiente falta de legitimación activa deriva de la no concurrencia a un contrato administrativo (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 14 de julio 2011, rec. 3163/2008). De ahí que la jurisprudencia haya exigido con carácter general para reconocer la condición de interesado a efectos de impugnación de la resolución por la que se adjudica un contrato administrativo, que el recurrente haya participado en el concurso o sistema de adjudicación de que se trate (S. 30-6-97 y 4-6-2001), pues no pueden hacerse valer para impugnar un determinado acto administrativo intereses que, por no integrar el contenido del acto, no son susceptibles de pronunciamiento alguno en el proceso de que se trate y, por lo tanto, no pueden servir de fundamento para invocar la legitimación activa en el proceso.*

*Pueden hacerse valer cuantos derechos correspondan a los participantes en relación con la adjudicación del contrato, lo que incidirá en la selección del*



*contratista, pero no caben pronunciamientos sobre la decisión de convocar el contrato y atender de esa forma el interés público afectado por el mismo que se plasmaron en actos anteriores, que no son objeto del proceso (Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 5 de Junio de 2013, rec. 866/2011).”*

Asimismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en Resolución 821/2014, de 31 de octubre de 2014, establece:

*“Así, en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada entre otras sentencias por las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se delimita con claridad el citado concepto en los siguientes términos, tomados de la fundamentación de la sentencia de 2 de octubre de 2001.*

*Por “interés”, que es un concepto más amplio que el de derecho subjetivo, debe reputarse toda situación jurídica individualizada caracterizada por un lado por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada por otro de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.*

*Dicha situación que desde el punto de vista procedimental supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se ha extendido a lo que con más precisión se titula “interés legítimo”, concepto que consiste en el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y*



*tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.*

*Ese interés, desde el punto de vista procedimental y procesal, es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración del propio círculo jurídico vital y que en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado con dicho concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de orden moral, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto o disposición administrativa, ocasionaría un perjuicio, con tal de que la repercusión del mismo no sea lejanamente derivada o indirecta, sino resultado inmediato de la resolución o norma dictada o que se dicte o llegue a dictarse.*

*El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo ejecutivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.*

*En cuanto a la necesidad de que la ventaja o perjuicio invocado sea efectivo y acreditado, y no meramente hipotético, potencial o futuro, incide la Sentencia número 93/1990, de 23 de mayo, del Tribunal Constitucional, Sala Primera, al exigir que el interés sea real y actual.*

En el mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal en Resolución 97/2012, de 19 de octubre, Resolución 44/2012, de 25 de abril, Resolución 65/2014, de



27 de marzo, Resolución 93/2014, de 23 de abril y Resolución 215/2014, de 10 de noviembre.

En el caso que nos ocupa, los recurrentes reclaman en su escrito de recurso su propia legitimación, indicando que *“Los comparecientes gozan de legitimación para interponer el presente recurso, en la medida en que son destinatarios o profesionales de los servicios adjudicados en el lote nº 1, relativo a la atención del trastorno del espectro autista (TEA), teniendo por tanto un interés directo, en tanto en cuanto sus derechos e intereses legítimos se van a ver completamente afectados por las decisiones que se dicten al objeto del presente recurso.”*

No obstante, a lo largo de la exposición de los motivos del recurso no se encuentra ni una mención al modo en que el acto impugnado incide en la esfera de los recurrentes, ya que no invocan lesión alguna en sus derechos e intereses legítimos, ni concretan la incidencia de la resolución recurrida en los mismos.

Así pues, la lectura del escrito de impugnación nos lleva a concluir que el mismo se construye bajo la única premisa de defender la legalidad en materia de contratación pública y cuestionar la oportunidad de los requisitos exigidos por el PCAP a los licitadores.

Teniendo en cuenta que el acto recurrido es la resolución de adjudicación, que los recurrentes no ha licitado en el procedimiento ni concretan en su escrito un interés legítimo que pueda quedar afectado por el contenido de la resolución impugnada, y que su única pretensión es la defensa de la legalidad en materia de contratación y cuestionar la oportunidad de los requisitos exigidos por el PCAP a los licitadores, no se puede reconocer su legitimación al amparo de lo



dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, pues la acción popular no tiene cabida en este ámbito material de la actuación administrativa.

En consecuencia, no es posible reconocer legitimación a los recurrentes para la interposición del recurso especial en materia de contratación que ha dado origen a la presente resolución.

En conclusión, al no tener legitimación el recurrente para la interposición del mismo, solo procede declarar la inadmisión del recurso sin entrar a analizar la cuestión de fondo que subyace en los motivos que se esgrimen en el mismo, ni acordar el recibimiento a prueba del procedimiento.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal, en el día de la fecha

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D<sup>a</sup> M. L. C. F., D<sup>a</sup> M. J. N. H., D<sup>a</sup> M. Á. C. R. D<sup>a</sup> E. C. P., D<sup>a</sup> P. C. M., D<sup>a</sup> M. C. L. P., D<sup>a</sup> Y. G. S., D<sup>a</sup> M. D. G. L., D. J. Á. B. M., D<sup>a</sup> M. M. L., D<sup>a</sup> L. L. R., D<sup>a</sup> M. T. F. M., D<sup>a</sup> I. L. L., D. F. P. G. y D<sup>a</sup> I. R. G. contra la Resolución de Adjudicación del contrato denominado “Apoyo y asistencia a alumnado con necesidades educativas de apoyo específico en los centros docentes públicos de la provincia de Sevilla dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, Lote 1” (Expte. 00184/ISE/2014/SE), tramitado por Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos, por no estar legitimados los recurrentes para su interposición.



**SEGUNDO.** Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

**LA PRESIDENTA**

