



Recurso nº 1999/2025 C. Valenciana 392/2025

Resolución nº 324/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. S.C.F -CONCEJAL DEL GRUPO MUNICIPAL COMPROMÍS, contra los pliegos del procedimiento para la licitación del contrato “*servicio de gestión y comunicación ambiental que se presta desde el Servicio Devesa-Albufera*”, expediente 04101/2025/86-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 11 de noviembre de 2025 fue publicada la licitación del “*servicio de gestión y comunicación ambiental que se presta desde el Servicio Devesa-Albufera*”, (expediente 04101/2025/86-SER), promovido por el Ayuntamiento de Valencia.

El contrato se rige por 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).

El procedimiento es abierto y la tramitación ordinaria, siendo el valor estimado de licitación de 1.033.107,85 €.

En dicho anuncio figura un enlace a los pliegos tanto de prescripciones técnicas como de cláusulas administrativas.

En el anuncio figura como entidad adjudicadora la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Valencia.

Segundo: D. S.C.F, en su calidad de concejal de grupo municipal COMPROMÍS, interpuso recurso, con fecha 1 de diciembre de 2025 contra los pliegos de la licitación. El Sr. C no está integrado en la Junta de Gobierno del Ayuntamiento.

Tercero. Con fecha 19 de enero de 2026 se solicitó a los interesados la formulación de alegaciones, sin que se hayan recibido en el plazo conferido. Por su parte, el órgano de contratación ha emitido el correspondiente informe.

Cuarto. Por parte de la Secretaría General del Tribunal, se ha acordado, con fecha 23 de diciembre de 2025, la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, y en el convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Valenciana de 21 de mayo de 2025, publicado en el Boletín Oficial del Estado Núm. 132, Sec. III, Pág. 71779, de fecha 2 de junio de 2025.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el art. 44, apartados 1 a) y 2.a) de la LCSP, al impugnarse los pliegos de contratación de un contrato de servicios, con un valor estimado superior a 100.000 euros.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma (artículo 50.1 b) LCSP).

Cuarto. En cuanto a la legitimación del recurrente, este señala que:

*“El compareciente goza de legitimación para recurrir por ser concejal del Ayuntamiento de València teniendo la condición de interesado en el expediente, y ello con fundamento en la **legitimación activa** que establece el artículo 48 de la LCSP, por concurrir en su persona un **interés legítimo**, real y específico, afectado directamente por la actuación recurrida.*

Cita y desarrolla la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2025, con núm. De Resolución 770/2025, Sección Cuarta, referida a la legitimidad de los concejales para instar a la revisión de oficio de un acto administrativo y por lo tanto, debemos apuntar desde ya que no se refiere a la legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación, en relación con la legitimación activa del recurrente alega que:

“V.- En este sentido, el concejales miembro electo de la Corporación y no forma parte de la Junta de Gobierno Local que ha adoptado el Acuerdo, motivo por el cual no pudo intervenir en su adopción ni votar en contra

(...)

La legitimación en la contratación pública requiere la existencia de un interés legítimo. En materia de contratación administrativa no existe acción pública. En realidad, la acción pública es una excepción en el ordenamiento jurídico-administrativo: solamente existe en aquellos supuestos en que el legislador expresamente ha querido que la haya y ese no es el caso de los contratos del sector público. La mera defensa de la legalidad, por tanto, no basta para tener por interesado en el procedimiento administrativo a quien lo pretenda, y mucho menos, para conferir legitimación en el proceso contencioso-administrativo (SSTS de 25 de febrero de 2021 y 17 de diciembre de 2020)”.

Llegados a este punto debemos anticipar que en este caso, no concurren las condiciones establecidas legal y reglamentariamente, para que el recurrente esté legitimado para interponer recurso especial en materia de contratación, pues no ha formado parte del órgano de contratación y por consiguiente no ha podido votar en ningún sentido respecto del acuerdo recurrido.

La doctrina del Tribunal Supremo analizada en el recurso es compatible con la establecida por este Tribunal en la Resolución nº 1639/2024, de 19 de diciembre, que aparece a su vez recogida en la Resolución nº 162/2025 de la Sección 1ª, de 7 de febrero de 2025.

En dicha resolución se razona en los términos siguientes:

“Dicho precepto [el artículo 48 LCSP] es el resultado de una evolución normativa, a la cual debemos hacer siquiera una breve referencia.

Su precedente, el art. 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), se enmarcaba en la línea de reconocer de forma “generosa” la legitimación a efectos de la interposición del recurso especial, al igual que el artículo 19 de la LJCA reconocía legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo y el artículo 31 de la LRJPAC (Ley 30/1992).

Posteriormente, la regulación de la legitimación del recurso especial se modifica por el artículo 24 del RD 814/2015 y por el artículo 48 de la vigente LCSP. El cambio consiste en regular de forma específica y autónoma la legitimación exigida para la interposición del recurso especial en materia de contratación, de forma que ya no es posible extrapolar los requisitos exigidos para reconocer legitimación a quien interpone un recurso contencioso-administrativo o un recurso administrativo ordinario, como puede ser el de reposición.

Por otra parte, dicho precepto es el resultado de la trasposición de la Directiva de recursos, cuyo espíritu está dirigido a proteger a los licitadores. Para ello se crea el recurso especial en materia de contratación, frente a los hasta entonces existentes.

Así, ya el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE reconoció legitimación a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación. Esto es, se reconoce legitimación a quien tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y solo los operadores económicos tienen ese interés (operador económico en términos de licitador).

Obviamente, el legislador nacional al trasponer la Directiva al derecho interno puede ampliar dicha legitimación. Ahora bien, si lo hace, será con base en una decisión a nivel “nacional”, sin hacerlo sujeto por el deber de proceder a una adecuada trasposición del derecho comunitario, que se satisface, como hemos visto, por el mero hecho de reconocer legitimación a los operadores económicos interesados en la adjudicación de un contrato. La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en coherencia con lo anterior, analiza supuestos de ajuste al derecho comunitario relacionados con licitadores actuales o potenciales. A modo de ejemplo los recientes pronunciamientos sobre el licitador no definitivamente excluido para recurrir la adjudicación y del recurrente no licitador (...)

Llegados al recurso especial, a las consideraciones anteriores cabe añadir las siguientes sobre la base de los artículos 48 de la LCSP y 24 del RPREMC:

- El apartado primero del artículo 48 traspone al derecho interno la Directiva de recursos. Contempla así una legitimación amplia para el operador económico, participe o no en la licitación.

Interpretar que dicho apartado resulta de aplicación a cualquier persona física o jurídica sin matiz tiene un doble problema. En primer lugar, dada la amplitud con la que está redactado, equivaldría a reconocer una suerte de acción popular que permitiese el recurso con independencia de la licitación en sí. A modo de ejemplo, a una asociación vecinal disconforme con la obra proyectada por el Ayuntamiento, con independencia de cómo la licitación de esta estuviese configurada.

En segundo lugar, supondría hacer de mejor condición a dichos terceros frente a sindicatos, a quienes solo se les reconoce legitimación, cuando actúen en defensa de concretos derechos sociales o laborales de los trabajadores que pudieran verse perjudicados por la licitación.

(...)

- A modo de cierre debemos señalar que el recurso especial no deja de ser un recurso potestativo y alternativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo la legitimación a efectos de este mucho más amplia.

- Por último, un reconocimiento amplio de la legitimación podría resultar incluso contrario a las finalidades explicitadas en la Directiva de recursos para la creación del recurso especial: la creación de un remedio ágil y eficaz en tutela de los derechos de los licitadores. Téngase en cuenta que siendo gratuito y no exigiendo la intervención de letrado y procurador, una interpretación amplia podría conducir al colapso y a la inutilidad de este remedio procedimental».

(...)”.

A la vista de lo anterior y al tratarse el recurso en materia de contratación, como se afirma en la doctrina transcrita, de un recurso de carácter especial de carácter potestativo a la impugnación en sede contencioso-administrativa, orientado fundamentalmente a asegurar el cumplimiento de las reglas de preparación y adjudicación de un contrato, no puede trasladarse el concepto de legitimación más amplio que se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con los miembros de una Corporación local en el ámbito contencioso-administrativo. Y es que la especialidad de este recurso singulariza también la legitimación activa para su interposición reservada con carácter general, salvo las extensiones expresamente previstas en la LCSP, a las entidades licitadoras en un concreto procedimiento, como se ha expuesto al describir la diferencia entre el artículo 48 LCSP y el previo artículo 42 TRLCSP.

En este caso, se reitera, el concejal que interpone el recurso no integra el órgano de contratación.

El régimen jurídico de legitimación en el recurso especial en materia de contratación está específicamente regulado en el artículo 48 LCSP. En cuanto a los miembros de una Corporación local, como es el caso, el artículo 24 del RPERMC establece una regla especial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la LRBRL, al que se remite expresamente. Este precepto reconoce una legitimación adicional a la prevista, con carácter general, en el ámbito contencioso-administrativo, como se desprende de la previsión consistente en que “junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales...”), legitimación que, en lo que aquí interesa, se circunscribe únicamente

a “...los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”. Como se expuso en la resolución de este Tribunal antes transcrita, “siendo una norma especial o excepcional en materia de legitimación, limitada a los miembros de la corporación local disidentes con el acuerdo o acto de que se trate, no cabe efectuar una interpretación extensiva de la misma (artículo 4.2 del Código Civil)”.

Por todo ello, dado que el concejal recurrente no ha formado parte del órgano de contratación y no ha podido votar en contra de los pliegos; carece de la legitimación prevista en el artículo 24 del RPERMC, sin que tampoco el precepto que, con carácter general, regula la legitimación para interponer recurso especial en materia de contratación (el artículo 48 de la LCSP) permita fundamentar la legitimación para recurrir en una defensa abstracta de la legalidad, que es lo que, precisamente, hace el recurrente.

En consecuencia, procede inadmitir el presente recurso por falta de legitimación activa del recurrente, conforme al artículo 55 b) de la LCSP, sin entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. S.C.F -CONCEJAL DEL GRUPO MUNICIPAL COMPROMÍS, contra los pliegos del procedimiento para la licitación del contrato “*servicio de gestión y comunicación ambiental que se presta desde el Servicio Devesa-Albufera.*”, expediente 04101/2025/86-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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

LAS VOCALES