



Junta de Andalucía



Recurso 299/2025
Resolución 343/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de junio de 2025.

VISTO el escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLUB DEPORTIVO RECREATIVO VEGAS DEL GENIL**, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la licitación del procedimiento de contratación denominado “Servicios de organización y gestión de las Escuelas Deportivas Municipales de Fútbol y Baloncesto del Ayuntamiento de Vegas del Genil”, (Expte. 2333/2025), promovido por el Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada), este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 21 de mayo de 2025, se publicaron el anuncio de licitación y los pliegos en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público del contrato citado, tramitado mediante el procedimiento abierto y tramitación ordinaria. El valor estimado del contrato es de 814.311,39 euros.

A dicha 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.

SEGUNDO. El 6 de junio de 2025 la asociación recurrente presenta escrito de recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

Se solicitó el mismo día la documentación necesaria al órgano de contratación. El día 9 de junio de 2025 se solicitó determinada documentación a la entidad recurrente relativa a su capacidad. Dicha documentación fue remitida con posterioridad. Dados los términos del recurso especial no ha sido necesaria ulterior tramitación del mismo por las razones que a continuación se exponen.

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.

El recurso se interpone contra el anuncio, y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El mismo resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP, el recurso especial presentado se ha formalizado dentro del plazo legal.

CUARTO. Legitimación.

1. Legitimación como asociación deportiva.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre, la 233/2018, de 2 de agosto y la 93/2023, de 15 de febrero, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

El escrito de recurso se interpone contra el anuncio, y los pliegos que tienen como objeto una serie de aspectos que serían coincidentes con los fines que se recogen en sus Estatutos.

A la vista de lo expuesto, podría haber quedado justificado el interés legítimo que ostenta la asociación deportiva recurrente para la interposición del recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos, en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, pues la eventual estimación de los motivos de aquel redundará en beneficio de estos. Debe, pues, reconocerse legitimación a la entidad recurrente al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP siempre que el recurso especial interpuesto hubiera tenido contenido impugnatorio, lo cual abordamos a continuación.



2. Legitimación ad causam del presente recurso y contenido impugnatorio.

El reconocimiento de legitimación depende de su pretensión explicitada en el recurso. El artículo 48 de la LCSP amplía el concepto mínimo de legitimación de la directiva de recursos. En general, el recurrente estará legitimado si con la estimación del recurso obtiene un beneficio o evita un perjuicio, pero relacionado siempre con poder quedar beneficiado directamente de una decisión de la Administración con relación a un elenco de intereses directamente derivados de la contratación.

La legitimación, en su actual configuración responde a las exigencias de la Directiva 2007/66 del Parlamento Europeo que en su artículo 1 establece lo siguiente: “2. Los Estados miembros velarán por que no se produzcan discriminaciones entre las empresas que puedan alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales. 3. Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”.

De lo anterior se desprende que la existencia o no de un interés en el reclamante –y en consecuencia la legitimación activa o la falta de ella para interponer la reclamación– están en íntima y necesaria relación con la posibilidad de participar en una determinada licitación, siendo por tanto la finalidad de la reclamación proteger la libre competencia y la igualdad de trato entre las personas físicas o jurídicas interesadas. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, en la que se define el concepto de legitimación en materia contractual pública, señala que:

"Tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (SS. 7-3-2001 citada por la de 4- 6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio, no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien, no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos, sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso, sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado".

El interés de los recurrentes no puede ser cualquier tipo de ventaja, moral o hipotética, sino que tiene que tratarse de una ventaja específica derivada de la licitación. Esta ventaja puede consistir en la participación en la licitación o en otra diferente, pero tiene que estar concretada de manera precisa y debe constar a este Tribunal. Según el art. 1.3 de la Directiva 89/665/CEE la legitimación para recurrir debe corresponder “como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción” de las normas de adjudicación. El criterio del perjuicio, por tanto, ha aparecido a la luz de esta normativa comunitaria vinculado al interés en la obtención del contrato, si bien, en todo caso, el sujeto legitimado para interponer el recurso es determinante: quien tenga o haya tenido interés en obtener el contrato.



En el concreto caso que nos ocupa es preciso analizar si la asociación deportiva que reclama reúne ese interés legítimo afectado por el contenido de la reclamación. Si bien es cierto que se ha venido reconociendo la legitimación de los colegios y asociaciones profesionales para la interposición del recurso especial en materia de contratación en defensa del interés de sus representados, en este caso la asociación deportiva tendría esa legitimación en cuanto a una potencial capacidad de participar en la licitación.

Debe delimitarse de aquellos motivos que verdaderamente contienen una pretensión del club deportivo, de aquellos otros motivos donde este Tribunal estima que lo único que hace el recurso es atacar la actuación del órgano de contratación por la presunta incorrección del proceder del mismo, lo cual se puede perfectamente asimilar con el interés por la legalidad de la contratación pública y el respeto a los principios que la informan que, como hemos señalado, no es suficiente según nuestra jurisprudencia para otorgar legitimación a los efectos del recurso especial en materia de contratación, sin que podamos valorar la viabilidad de la reclamación en otras instancias.

En este sentido, el recurso especial debe ser inadmitido con relación a los siguientes motivos:

a) En primer lugar, cuando expresa que con la licitación existe una *“exclusión arbitraria y ruptura del modelo de gestión comunitaria. El CD Recreativo Vegas del Genil ha sido un pilar esencial en el fomento del deporte base municipal, funcionando como una verdadera escuela pública gestionada desde la comunidad, gracias a la implicación voluntaria de familias, entrenadores y personal técnico.*

La nueva licitación impone un modelo privatizado que ignora esta realidad, excluyendo de forma arbitraria al club y sin diálogo previo, rompiendo años de colaboración y generando un perjuicio social y deportivo evidente”.

No contiene más que un pronunciamiento que no llega ni a consideración jurídica sino únicamente sobre oportunidad en cuanto a la valoración de la elección de un modelo de gestión deportiva del propio Ayuntamiento, cuestión que excede del ámbito del recurso especial pues no se pone con ello de manifiesto ninguna infracción de la normativa contractual.

b) En segundo lugar se alega o pone de relieve la *“incompatibilidad con el Plan de Ajuste vigente”* expresando que *“el Ayuntamiento ha venido utilizando el Plan de Ajuste como justificación para restringir la creación de nuevos servicios deficitarios y la externalización de otros. Este Plan impone una reducción de los capítulos 1 y 2 del presupuesto y prohíbe el aumento del gasto sin justificación económica. La nueva licitación introduce un gasto de 480.642 € en dos años, sin ingresos finalistas, contradiciendo lo establecido en el Plan de Ajuste y comprometiendo la estabilidad presupuestaria municipal”.*

Sin realizar la fundamentación suficiente, se estaría aludiendo a una serie de cuestiones en el recurso que tendría como objeto atacar la actuación del órgano de contratación por una presunta incorrección del proceder del mismo, debida a una posible infracción legal pero en cualquier caso exógena al procedimiento de contratación, es decir no se puede afirmar sin más que ello pueda tener o trascender en un interés concreto, sino en su caso, por la legalidad de la contratación pública y el respeto a los principios que la informan que, como hemos señalado, no es suficiente según nuestra jurisprudencia para otorgar legitimación a esta asociación deportiva a los efectos del recurso especial en materia de contratación, sin que podamos valorar la viabilidad de la reclamación en otras instancias.

c) Como tercer, cuarto y quinto motivo en los que desestimamos que estemos ante la presencia de un interés legítimo fundado en materia contractual, de la legitimación:



- Por un lado, en lo que se refiere al momento en el que expresa en el número 5 cuando se expresa la existencia de “daños irreparables e impacto en el interés general”, en donde se expone que el “*CD Recreativo Vegas del Genil tenía comprometida la plantilla técnica y administrativa, actividades programadas, solicitudes de familias y compromisos federativos. La ejecución de este contrato dejaría a tres centenares de menores sin continuidad en sus actividades, causando un perjuicio grave e irreparable*”.

- En segundo lugar, cuando menciona que denuncia la “creación de un club encubierto”. En este sentido menciona que “*esta fórmula desnaturaliza la esencia de las escuelas municipales de fútbol y baloncesto, convirtiendo la gestión deportiva local en un negocio privado que, para poder competir en federaciones, se verá forzado a crear un club propio. Esto supone un retroceso en la participación comunitaria y un uso ineficiente de los recursos municipales, pues lo que actualmente existe a través de clubes locales consolidados se sustituye por una entidad privada que, además, se beneficiará de fondos públicos y de las instalaciones municipales*”.

En consecuencia, el contrato perpetúa la figura de un club federado para poder participar en las ligas, generando un gasto adicional y eliminando la participación directa de la comunidad.

- En tercer lugar, cuando realiza una “*comparativa económica y social entre la subvención actual a los clubes y el contrato licitado: gasto duplicado e ineficaz*”. Es decir, hacer referencia a la decisión de licitar, pero no a un defecto de los actos impugnados, cuales son el anuncio, y los pliegos rectores de la licitación.

d) Por otro lado, se realizan otras aseveraciones en el recurso especial que estarían más conectadas con el objeto de la licitación, como serían aquella que tienen que ver con la “*eliminación de facto de la subvención municipal a los clubes y desigualdad con el resto de clubes*”, o bien la denominada por la entidad recurrente como la “*vulneración del principio de libre concurrencia (art. 132 LCSP)*” .

Ahí se exponen algunas cuestiones propias del contrato administrativo, expresando que existe cierta solvencia exigida que sería desproporcionada, pero se afirma de una forma muy ligera cuando expresa: “*El contrato impone requisitos técnicos y económicos que resultan inasumibles para entidades deportivas locales sin ánimo de lucro como el CD Recreativo Vegas del Genil, favoreciendo solo a empresas privadas de gran capacidad, restringiendo de facto la libre concurrencia y vulnerando la igualdad de trato que exige el artículo 132 de la LCSP*”.

Igualmente, cuando alega que la concurrencia de algunos vicios procedimentales como sería la “*falta de transparencia y de información institucional*”. Denuncia sin más que “*el expediente no se ha notificado formalmente al Club ni se ha publicado en el tablón de anuncios municipal conforme al artículo 63 de la LCSP. Esta falta de transparencia ha limitado gravemente el derecho a conocer y participar en el procedimiento*”.

No obstante, no desarrolla la idea, es más de la lectura del artículo 63 de la LCSP, como es sabido no se extrae ninguna exigencia de comunicación más allá de la que ya ha sido realizada en el perfil de contratante en la plataforma de contratación del sector público.

Así las cosas, con carácter previo, procede examinar detenidamente la legitimación *ad causam* de la entidad ahora recurrente. Para ello, es oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, que dispone que «*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (...)*».



En numerosas resoluciones de este Tribunal (entre otras, en la 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre y 25/2020, de 30 de enero) se ha analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso especial o la reclamación en materia de contratación. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone 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 esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En el presente supuesto, no existe ningún argumento impugnatorio ninguna razón en cuanto a ello. Es decir, examinado el contenido del recurso, el mismo adolece de la concreción debida, que supondrá la carencia del mismo del contenido impugnatorio suficiente.

Al respecto cumple señalar, por un lado, que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (valga por todas una de las primeras resoluciones, la 62/2012, de 29 de febrero y de forma más reciente, la 143/2021, de 15 de abril), sobre la función que ostenta exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP.

Sobre lo anterior, como hemos señalado en otras ocasiones (v.gr. Resolución 302/2020, de 10 de septiembre) «*El artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre*».

Lo anterior determina, pues, la inadmisión del alegato por su falta de contenido impugnatorio en relación con las competencias que tiene atribuidas este Órgano, respecto de la memoria, anuncio y pliegos, que es lo que verdaderamente le otorgaría legitimación material para acceder al recurso.

Por otro lado, dada la falta de contenido impugnatorio del recurso se debe analizar la pérdida sobrevenida de la legitimación ad causam para poder recurrir.

El artículo 57.2 de la LCSP establece que “*La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones. En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación*”.

Finalmente, el presente recurso incide únicamente en que el anuncio, la memoria y los pliegos sin más deben ser anulados. Sobre esta cuestión, en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, resoluciones 82/2017, de 28



de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 360/2020, de 29 de octubre y 53/2022, de 28 de enero) y de otros órganos de resolución de recursos en materia contractual (v.gr. Resolución 149/2020, de 6 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales) se ha analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone 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 esfera jurídica de quien alega su legitimación.

Tales circunstancias desbordan el alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual, cuando dispone que «*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (...).*».

Lo expuesto conduce a que, en el presente supuesto, debe estimarse que dicha legitimación decae por cuanto se ha argumentado en el cuerpo de la presente resolución, la falta de contenido impugnatorio en cuanto al anuncio y los pliegos, lo que conlleva la inadmisión del escrito de recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.b) de la LCSP.

Por tanto, con base en las consideraciones realizadas en el cuerpo de esta resolución, el recurso debe ser inadmitido por falta de contenido impugnatorio respecto del anuncio y los pliegos.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLUB DEPORTIVO RECREATIVO VEGAS DEL GENIL**, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la licitación del procedimiento de contratación denominado “Servicios de organización y gestión de las Escuelas Deportivas Municipales de Fútbol y Baloncesto del Ayuntamiento de Vegas del Genil”, (Expte. 2333/2025), promovido por el Ayuntamiento de Vegas del Genil, por falta de legitimación al apreciarse falta de contenido impugnatorio por los motivos expuestos en el fundamento de derecho cuarto.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad ni 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 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.

