



Recurso nº 1824/2024 C.A. Región de Murcia 113/2024

Resolución nº 162/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 7 de febrero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.A.G.L., en representación del OBSERVATORIO PARA EL BIENESTAR ANIMAL, contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de recogida y captura de animales de compañía abandonados o extraviados en el municipio de Lorca”*, con expediente número 72/2023, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lorca; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lorca anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 9 de junio de 2024, la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 745.901,67 euros.

Segundo. La licitación se encuentra sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y a las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Publicados los pliegos y habiéndose abierto los sobres presentados por los licitadores, el 28 de octubre de 2024 se dicta el acuerdo de adjudicación a favor de la empresa ESPRINECO, S.L., quedando la empresa ANGUIMAR AGUILAR & SICILIA SERVICIOS, S.L. como segunda mejor clasificada. Se publica en igual fecha el acuerdo en la PLACSP.



Cuarto. El 19 de noviembre de 2024 tiene entrada en el registro electrónico del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación OBSERVATORIO PARA EL BIENESTAR ANIMAL contra el acuerdo de adjudicación de 28 de octubre de 2024.

En su recurso la asociación manifiesta que, en las visitas realizadas al centro o núcleo zoológico de ESPRINECO, S.L. y a través del testimonio de muchos voluntarios, se ha observado que las instalaciones de dicha empresa y las condiciones en que ésta trata a los animales no cumplen con las prescripciones que se requieren en el pliego de prescripciones técnicas, ni en la legislación de protección y bienestar animal. Así mismo se advierte que, en relación con el fomento de adopción de animales, la difusión que realiza dicha empresa es ridícula. También se indica que, en relación con la valoración del criterio de adjudicación automático 3º del pliego de prescripciones técnicas (*“plazo máximo para atender recogidas de animales abandonados y/o extraviados fuera de la jornada laboral consideradas como urgencias”*), el núcleo zoológico de la empresa ESPRINECO, S.L. más cercano está en Mazarrón (Murcia) y es materialmente imposible cumplir con la duración de media hora en la que ha sido calificada y valorada, por lo que el criterio ha sido valorado erróneamente.

Quinto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación, que indica debe inadmitirse el recurso interpuesto por no tener la asociación recurrente legitimación, al tener la condición de tercero no licitador, y, en cuanto al fondo, defiende la legalidad de la valoración realizada.

Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a los licitadores, a los efectos de formular las alegaciones que a su derecho convenga, habiéndose evacuado el trámite por la empresa adjudicataria, ESPRINECO, S.L., la cual defiende la legalidad de la adjudicación, indicando que el recurso se basa en imputaciones genéricas y carentes de soporte documental al señalar que las instalaciones de la empresa adjudicataria y las condiciones en que trata a los animales no cumplen con las prescripciones del pliego ni con la legislación en materia de bienestar animal, y que está garantizado un tiempo máximo



de respuesta de treinta minutos para el servicio de recogida, pues no se computa desde la ubicación de las instalaciones.

Por su parte, la empresa ANGUIMAR AGUILAR SICILIA Y SERVICIOS, S.L. solicita la estimación del recurso, remitiéndose a lo alegado en el recurso tramitado con el número 1577/2024 por ella interpuesto, el cual ha sido desestimado mediante nuestra Resolución 53/2025, de 15 de enero.

Séptimo. Por resolución de la secretaria general del Tribunal de 28 de noviembre de 2024 se ha acordado mantener la medida cautelar consistente en la suspensión del acuerdo de adjudicación, en aplicación de lo establecido en los artículos 53 de la LCSP, hasta su levantamiento por la presente resolución, en aplicación del artículo 57.3 del mismo cuerpo legal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.4 de la LCSP y el Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 7 de noviembre de 2024 (BOE de fecha 18/11/2024).

Segundo. Se recurre el acuerdo de adjudicación del contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido es susceptible de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en el plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Cuarto. Dado que la asociación recurrente no tiene la condición de licitadora, es preciso examinar, con carácter previo, si ostenta legitimación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Debe recordarse que la legitimación de las asociaciones, que no participan en la licitación, para recurrir el acuerdo de adjudicación está restringida, de acuerdo con los términos expresamente previstos en el artículo 48 LCSP, tal y como decíamos en las Resoluciones 1414/2023, de 3 de noviembre, y 574/2023, de 4 de mayo:

«en lo que aquí nos interesa, el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP legitima a las organizaciones sindicales para interponer este recurso cuando de las decisiones recurribles se pudiera deducir fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirán las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, con la contrapartida de que también lo estará “la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, dispone que “Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el



objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.

El tenor del citado precepto, así como la citada doctrina de este Tribunal, que sobre el particular hemos expuesto, nos lleva a entender que la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria de los pliegos o el procedimiento. En el recurso que nos ocupa, la recurrente no invoca un interés colectivo de las empresas asociadas, diferente del interés propio de las empresas participantes, que no han recurrido la adjudicación, o de un mero interés por la legalidad, que no es título de legitimación.

En consecuencia, el recurso debe inadmitirse por falta de legitimación del recurrente, de conformidad con el artículo 55.b) de la LCSP».

También debemos tomar en consideración, por su claridad y su vocación explicativa, la doctrina sentada en nuestra reciente Resolución nº 1639/2024, de 19 de diciembre:

«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, 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 (este último especialmente restrictivo, vid Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea asunto Leonardo SpA (T-849/19) contra Frontex de 26 de enero de 2022).

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 RPREM:

- 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.

Por último, hacerlo así, supondría reconocer legitimación a esa asociación vecinal para impugnar no solo los pliegos de la licitación sino cualquier actuación dimanante de esta, incluida adjudicación, exclusiones... Y ello porque la legitimación del artículo 48 de la LCSP se regula con independencia del acto impugnado, esto es, aplica para todo recurso especial independientemente del acto contra el que aquel se dirija.

- El apartado segundo del artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación a las asociaciones empresariales y a los sindicatos, pero nuevamente con ciertos límites.

En el primer caso solo a las asociaciones representativas de los intereses empresariales del sector concernido por la licitación. La lógica del precepto reside en vincular legitimación a la licitación, a la adjudicación del contrato y ligar aquella a los licitadores potencialmente interesados. La asociación empresarial actúa así a modo de representante de los operadores económicos potencialmente interesados en participar en la licitación.

En el segundo caso, se reconoce legitimación a los sindicatos, pero en términos mucho más restrictivos que a las asociaciones empresariales. Insistimos la lógica del precepto reside en esa concepción última de la Directiva de recursos de vincular la legitimación al potencial interés en resultar adjudicatario del contrato.

La legitimación de los sindicatos resulta así doblemente condicionada, en cuanto a los trabajadores afectados, que deben ser los representados y que participen o vayan a



participar en la ejecución del contrato. Además, la legitimación se vincula a la defensa de los derechos laborales o sociales de dichos trabajadores; solo cuando se funde el recurso en la defensa de dichos derechos podrán reconocerse legitimación al sindicato, no en otro caso.

- La legitimación de los Colegios profesionales no se encuentra literalmente recogida en el artículo 48 de la LCSP. Ahora bien, sus fines y objeto residen en la defensa de los intereses colectivos de la profesión, actuando en tal condición este Tribunal les ha reconocido legitimación, no cuando esgrimían intereses profesionales (vid Resolución nº 1064/2024 y las que en ella se citan).

Este criterio es el que acoge la Sentencia nº 317/2024 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera de fecha 27 de febrero de 2024, que cita la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/2010, de 18 de octubre de 2010 y es el que venimos manteniendo y ha sido respaldado, entre otras, por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia núm.15/2024, de 10 de enero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª.

- 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».

Examinado el recurso y la documentación aportada con el mismo, se constata que la recurrente es una asociación sin ánimo de lucro, de ámbito regional, cuyos fines, según el artículo 2º de sus estatutos, está relacionados con la protección y el bienestar de los animales de compañía y de la fauna en general. Por otro lado, según el artículo 6º de los



estatutos, pueden tener la condición de socios todas las personas mayores de edad y con capacidad de obrar que deseen cooperar con sus fines y acepten los estatutos.

Atendido lo anterior y en aplicación de la doctrina expuesta, dado que, la asociación recurrente ni es un sindicato, ni una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, ni, en definitiva, al interponer el recurso actúa en defensa los intereses de sus socios, sino que vela por la legalidad, la asociación recurrente carece de interés legítimo, pues, la mera defensa de la legalidad no habilita para interponer el recurso especial en materia de contratación según reiterada doctrina de este Tribunal (valga por todas las Resoluciones 772/2024 y 1529/2024 de este Tribunal). Por lo que la asociación no tiene legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación al no estar previsto así en el artículo 48 LCSP y con base en lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP.

Por todo ello, el recurso ha de inadmitirse, no subsanando esta falta de legitimación la adhesión expresada por la empresa ANGUIMAR AGUILAR SICILIA Y SERVICIOS, S.L., cuya impugnación ya fue desestimada en el recurso número 1577/2024, mediante la reciente Resolución 53/2025, de 15 de enero.

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. M.A.G.L., en representación del OBSERVATORIO PARA EL BIENESTAR ANIMAL, contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de recogida y captura de animales de compañía abandonados o extraviados en el municipio de Lorca”*, con expediente número 72/2023, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lorca.

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 ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES