

Recurso 268/2025
Resolución 336/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 13 de junio de 2025

VISTO el recurso interpuesto por **D^a. M.A.C.M.** contra la adjudicación del contrato denominado “Seguro colectivo de asistencia sanitaria”, convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) (Expte. SE-43/24), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de enero de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento ordinario y tramitación urgente, del contrato citado en el encabezamiento. Asimismo, el 12 de enero de 2025, el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El valor estimado del contrato asciende a 1.333.516,03 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación de la licitación, el 7 de marzo de 2025 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la entidad SEGURCAIXA ADESLAS S.A. SEGUROS Y REASEGUROS (SCA o la adjudicataria, en adelante), que fue publicada ese mismo día en el perfil de contratante. Con posterioridad fue suscrito el contrato con SCA; publicándose en el perfil, el 6 de abril, el anuncio de su formalización.

SEGUNDO. El 25 de marzo de 2025, D^a. M.A.C.M. presentó en el registro del Ayuntamiento de Lucena recurso potestativo de reposición contra la adjudicación del contrato citado en el encabezamiento.

El órgano de contratación efectuó comunicación a SCA para que pudiera formular alegaciones. Los términos de la comunicación son los siguientes: “*Por Resolución de esta Alcaldía de fecha 07 de marzo de 2025, se adjudicó el contrato correspondiente al seguro colectivo de asistencia sanitaria para el personal de este Ayuntamiento a la entidad Segurcaixa Adeslas S.A. Seguros y Reaseguros.*”

Entre los días 24 y 27 de marzo de 2025, se han registrado de entrada en este Ayuntamiento varios recursos contra la Resolución de Alcaldía, interpuestos por funcionarios integrados provenientes de la extinta MUNPAL, todos ellos reproducen idénticos motivos y fundamentos jurídicos, alegando incumplimientos, por parte de la oferta adjudicada, respecto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares que rigen en el procedimiento de contratación”.

SCA efectúa alegaciones solicitando la inadmisión del recurso de reposición sobre la base de que el único posible es el recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal; y, subsidiariamente, insta la inadmisión por falta de legitimación activa de los recurrentes, al no disponer de la necesaria habilitación para acudir a la licitación o ser adjudicatarios.

Tras el citado trámite y previos los informes oportunos, en virtud de Decreto de la Alcaldía se dispone:

“Primero. - Acordar la inadmisión de los recursos presentados en base a lo dispuesto en el artículo 116.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo. - Remitir los recursos presentados, junto con el expediente y el informe al que se refiere el artículo 56.2 párrafo primero de la LCSP al Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía”.

TERCERO. El órgano de contratación ha remitido a este Tribunal el expediente de contratación y los datos del único licitador que ha presentado oferta.

Por la Secretaría del Tribunal, se ha dado traslado del recurso presentado por D^a. M.A.C.M. a la entidad adjudicataria concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, las cuales se han recibido dentro del plazo concedido.

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 y recalificación del recurso

Es objeto de impugnación la adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido licitado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 44.1 a) y 44.2 c) de la LCSP, el recurso procedente en este caso es el recurso especial en materia de contratación y no el recurso potestativo de reposición como es calificado por la persona recurrente. No obstante, de conformidad con lo estipulado en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas *“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.*

En consecuencia, procede admitir y tramitar el recurso presentado por la persona física mencionada en el encabezamiento como recurso especial en materia de contratación.

TERCERO. Plazo de interposición

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.



CUARTO. Legitimación

Procede analizar ahora si la persona recurrente se halla legitimada para la interposición del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, cuyo tenor es *“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”*.

Al respecto, la persona recurrente interpone el recurso en su condición de funcionaria integrada proveniente de la extinta Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL), que se considera perjudicada por la oferta adjudicataria. En este sentido, aduce que la proposición de SCA incumple los pliegos rectores de la contratación al incluir menos centros médicos y excluir tanto el concierto con determinas clínicas, como determinadas especialidades médicas.

Pues bien, en el examen de la legitimación reconocida por el legislador español para interponer el recurso especial no puede perderse de vista lo dispuesto en la Directiva 89/665/CEE, cuyo artículo 1.3 -en su actual redacción- dispone que *“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”*. (El subrayado es nuestro).

La Directiva anuda, pues, la legitimación a la condición de interesado en la obtención de un contrato público que pueda verse perjudicado o lo haya sido por la decisión de un poder adjudicador. Y aun cuando la norma europea utiliza el término *“como mínimo”*, dejando, en principio, libertad a los Estados miembros para ampliar el concepto de legitimación, no parece que pueda interpretarse el artículo 48 del texto contractual en el sentido de que pueda acudir a esta vía especial de impugnación cualquier tercero que pueda resultar perjudicado por una decisión contractual y que carezca del más mínimo interés en participar en la licitación por no revestir la condición de operador económico con posibilidad de obtener un contrato público. Piénsese, en el caso de un usuario del sistema sanitario público al que le perjudica la cláusula de un pliego que le obliga a desplazarse a un centro sanitario alejado de su domicilio para recibir asistencia sanitaria, o en el supuesto de un usuario de una obra o servicio público que no está de acuerdo con las tarifas que ha de abonar por la utilización de dicha obra o servicio.

Reconocer legitimación en tales casos para la utilización de esta vía especial de impugnación podría llevar a la desnaturalización de esta última, permitiendo la resolución de controversias singulares ajenas a los fines y objetivos que persigue la normativa europea y nacional sobre contratación pública y sus principios básicos.

Además, una extensión desmedida del concepto de legitimación para la interposición del recurso especial podría llevar a un desbordamiento de esta figura e ir contra su propia naturaleza jurídica y finalidad, como instrumento ágil y eficaz dirigido a la resolución de controversias en el seno de las licitaciones, cuando todavía es posible solventar el conflicto y reponer, en su caso, la legalidad del procedimiento licitatorio. Al efecto, el artículo 1.1 de la Directiva 89/665 dispone que *“los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 septies de la presente Directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho de la Unión en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa”*.



En el sentido expuesto, resulta de interés al caso la Resolución 162/2025, de 7 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que viene a señalar lo siguiente: *“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.

(...)

- 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”.

Asimismo, Como se ha señalado en nuestra reciente Resolución 224/2025, de 25 de abril, la existencia del interés legítimo en el recurso especial está en íntima y necesaria relación con la posibilidad de participar en una determinada licitación, siendo por tanto la finalidad del recurso 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, dictada en el recurso de casación 2037/2002 [Roj: STS 5055/2005] define el concepto de legitimación en materia contractual pública, señalando 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”.

Con base en las consideraciones realizadas, no procede reconocer legitimación a la persona recurrente, la cual no ostenta ni puede ostentar la condición de licitadora por no tratarse de un operador económico interviniente en el mercado, ni constar que se dedique a la actividad que constituye el objeto del contrato. Ciertamente, el recurso se dirige contra la adjudicación del contrato por considerar que la oferta adjudicataria incumple los pliegos, pero esta supuesta infracción del poder adjudicador es invocada con base en un interés que excede del amparado por el recurso especial; y ello, por cuanto la persona recurrente impugna la adjudicación del contrato de seguro colectivo de asistencia sanitaria, en su condición de funcionario de la entidad local y beneficiario de la prestación sanitaria contratada, suscitando cuestiones relacionadas con el ámbito de cobertura del seguro que resultan ajenas al interés en participar en una licitación y en obtener un determinado contrato.

Se aprecia, pues, la causa de inadmisión del recurso prevista en el artículo 55 b) de la LCSP.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **D^a. M.A.C.M.** contra la adjudicación del contrato denominado “Seguro colectivo de asistencia sanitaria”, convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) (Expte. SE-43/24), por falta de legitimación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o 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.

