

Recurso 441/2026
Resolución 472/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 15 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] (en adelante, la entidad recurrente) contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 16 de junio de 2026, del procedimiento de licitación del contrato denominado «108/24 Concierto Social Servicio atención temprana en Sevilla» (Expte. CONTR 2024 0000541746), en lo relativo a los lotes 8.b.3.a y 8.b.3.b Utrera, promovido por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 6 de junio de 2025 se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, siendo puestos los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil ese mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 52.536.692,74 euros.

A la presente 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.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, la proposición de la recurrente fue excluida mediante acuerdo del órgano de contratación, de 5 de febrero de 2026, al rechazar la justificación de la viabilidad de su oferta presentada a los efectos del art. 149.4 de la LCSP, respecto de los citados lotes. Dicho acuerdo fue impugnado por la entidad, dando lugar al expediente de recurso RCT107/2026, que fue estimado parcialmente por Resolución 142/2026, de 13 de marzo, anulando el acto impugnado con retroacción de las actuaciones para que se procediera por parte del órgano de contratación a motivar la exclusión en términos que permitiesen evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada.

En ejecución de la misma, la entidad recurrente fue de nuevo excluida de la licitación, por resolución del órgano de contratación, de 25 de marzo de 2026. Dicho acuerdo fue recurrido por la recurrente dando lugar al expediente de recurso RCT269/2026, siendo desestimado por Resolución 304/2026, de 11 de mayo, que confirma la exclusión de su proposición del procedimiento de adjudicación.

El 16 de junio de 2026, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación, respecto de los lotes 8.B.3.a. y 8.B.3.b. UTRERA. El citado acuerdo fue publicado en el perfil de contratante el 17 de junio de 2026.

SEGUNDO. El 6 de julio de 2026 tuvo entrada, en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra la resolución de adjudicación anteriormente citada en lo relativo a los lotes 8.b.3.a y 8.b.3.b Utrera.

La recurrente aporta adjunto a su nuevo escrito de interposición, anuncio de 3 de julio de 2026, de interposición de recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, contra la citada Resolución 304/2026, que desestimó su recurso previo contra la exclusión de su proposición del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente y tras su reiteración se ha recibido en esta sede.

Finalmente, en el presente supuesto no ha sido necesario conceder plazo de alegaciones a los interesados en el procedimiento por los motivos que posteriormente se indicarán.

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. Legitimación

Ostenta en principio legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora a los lotes 8.b.3.a y 8.b.3.b, sin perjuicio de lo que luego se dirá.

TERCERO. Acto recurrible

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato administrativo especial cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del recurso: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente impugna la adjudicación de los lotes 8.B.3.a y 8.B.3.b correspondientes a la localidad de Utrera, por considerar que la adjudicataria incumple los requisitos estructurales, funcionales y organizativos exigidos por la normativa sectorial aplicable a los Centros de Atención Infantil Temprana (CAIT), singularmente la Orden de 13 de diciembre de 2016, por la que se establecen las condiciones materiales y funcionales de dichos centros para su autorización.

En primer lugar, sostiene que la adjudicataria desarrolla su actividad asistencial en dos locales físicamente independientes, ubicados en calles distintas y separados por una vía pública, pese a operar ambos bajo un único Número de Identificación de Centro Autorizado (NICA). A su juicio, esta circunstancia resulta incompatible con el concepto de «unidad asistencial especializada» propio de los CAIT y vulnera las exigencias relativas a la existencia de instalaciones adecuadas, seguras e integradas para la prestación del servicio. Considera que la utilización de dos inmuebles diferenciados bajo una única autorización sanitaria desvirtúa las condiciones bajo las que se otorgó dicha autorización y compromete la accesibilidad, seguridad y confortabilidad exigidas por la normativa reguladora.

Asimismo, aduce que la fragmentación física de las instalaciones supone una infracción del principio de unidad funcional del centro, al impedir la adecuada coordinación entre los distintos profesionales que integran el equipo multidisciplinar y dificultar el desarrollo integrado de las funciones de valoración, intervención y seguimiento propias de la atención temprana. Entiende que la existencia de dos sedes separadas imposibilita la cohesión espacial y organizativa que exige la normativa autonómica para este tipo de centros asistenciales.

Por otro lado, la recurrente denuncia que el centro adjudicatario presta simultáneamente otros servicios asistenciales y que no existiría una separación física efectiva entre los espacios destinados a la atención infantil temprana y los destinados a otros usuarios de distinta edad o perfil. Afirmar que la normativa exige instalaciones diferenciadas para los menores de seis años cuando el CAIT comparte ubicación con otros servicios, y sostiene que dicha exigencia no se cumple en el caso de la adjudicataria. Señala que esta situación genera una mezcla de servicios y usuarios que afecta negativamente a la especialización del recurso, a la privacidad de los menores y a la calidad asistencial.

Igualmente, manifiesta que la falta de diferenciación de espacios y la supuesta insuficiencia de superficie útil impiden cumplir las exigencias normativas relativas al dimensionamiento de las zonas de atención, comprometiendo el adecuado desarrollo de las intervenciones individuales y grupales y el bienestar de los menores atendidos. Alega que la fragmentación de las instalaciones y la coexistencia de distintos servicios reducen los espacios efectivamente destinados a la atención temprana y dificultan la prestación del servicio en condiciones de calidad, privacidad y confortabilidad.

Finalmente, la recurrente sostiene que la adjudicataria no dispone de personal multidisciplinar suficiente para asumir la ejecución de los lotes adjudicados. Argumenta que la dispersión de la actividad entre dos locales y el volumen de demanda asociado a los lotes de Utrera hacen inviable que la plantilla actual pueda prestar una atención integral, continuada y de calidad. Indica que existiría un déficit de profesionales respecto de las necesidades reales del servicio, circunstancia que, a su juicio, compromete la viabilidad técnica de la oferta y determina el incumplimiento de los requisitos exigidos para la prestación del concierto social.



Sobre la base de todo lo anterior, solicita que se anule la adjudicación impugnada y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la propuesta de adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación solicita la desestimación íntegra del recurso al considerar ajustada a Derecho la adjudicación de los lotes 8.B.3.a y 8.B.3.b.

Con carácter previo, pone de manifiesto que la recurrente no llegó a participar en la fase final de adjudicación, al haber sido previamente excluida del procedimiento como consecuencia del rechazo de su oferta por incurrir en anormalidad y no haber acreditado suficientemente su viabilidad económica. Recuerda que dicha exclusión fue objeto de diversos recursos especiales anteriores y que, tras la retroacción acordada por este Tribunal mediante la Resolución 142/2026, se emitió un nuevo informe técnico motivado que condujo nuevamente al rechazo de la oferta, decisión que fue posteriormente confirmada mediante la Resolución 304/2026. A su juicio, la recurrente combate ahora una adjudicación respecto de la cual no podría resultar adjudicataria al haber quedado definitivamente excluida del procedimiento de licitación.

En relación con las alegaciones de fondo formuladas contra la adjudicataria, el órgano de contratación señala que las cuestiones expuestas por la recurrente son ajenas, en gran medida, al procedimiento de contratación y centra su respuesta en la solvencia técnica de la adjudicataria y en la validez de la oferta presentada.

A este respecto, sostiene que la oferta de la entidad adjudicataria cumplía los requisitos exigidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y que, una vez propuesta para la adjudicación, aportó la documentación previa requerida, siendo ésta examinada por la mesa de contratación sin apreciarse incumplimiento alguno.

Expone que el apartado 4.C del anexo I del PCAP exigía como requisitos de solvencia técnica, entre otros, la experiencia previa, la titulación de los profesionales, la titularidad del centro, la autorización de funcionamiento y el compromiso de adscripción de medios personales y materiales suficientes. Añade que los medios personales requeridos se identificaban con la disposición de un equipo profesional cualificado y que los medios materiales consistían en la disponibilidad de un Centro de Atención e Intervención Temprana autorizado y provisto del correspondiente número de identificación sanitaria (NICA).

En cuanto a la dotación de personal, afirma que la adjudicataria presentó el correspondiente compromiso de adscripción de medios personales mediante anexo XVI, ofertando un equipo integrado por 4,29 profesionales. Según indica, dicha dotación permite disponer de un total de 7.378,80 horas anuales de trabajo, cifra superior al volumen de sesiones derivado de los lotes adjudicados, incluida la bolsa adicional de sesiones gratuitas ofertadas. Asimismo, sostiene que el equipo cumple las exigencias previstas en los pliegos al disponer de profesionales de Psicología, Logopedia y Fisioterapia, conformando así el equipo básico multidisciplinar exigido para la prestación del servicio.

Respecto de las alegaciones relacionadas con las instalaciones y la autorización administrativa del centro, manifiesta que la adjudicataria aportó la correspondiente autorización de funcionamiento, que fue revisada por la mesa de contratación. Precisa que dicha autorización incluye el alta en la Unidad de Atención Temprana exigida por los pliegos y que la resolución administrativa habilitante, de fecha 8 de julio de 2021, se encontraba vigente en el momento de la adjudicación. En consecuencia, entiende acreditada la disponibilidad de un centro autorizado conforme a las exigencias de la licitación.



Solicita como se ha indicado la desestimación del recurso interpuesto.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre la falta de legitimación activa y la improcedencia de simultanear vías de impugnación.

1. Falta de interés legítimo para impugnar la adjudicación.

Como se ha indicado, la entidad recurrente cuestiona en su escrito la adjudicación realizada por el órgano de contratación, respecto de los 8.B.3.a y 8.B.3.b., mencionando en síntesis que la entidad adjudicataria carecería de la solvencia exigida para la ejecución del contrato y solicita que con la estimación de sus pretensiones se anule la adjudicación impugnada y se retrotraigan las actuaciones al momento procedimental anterior a la propuesta de adjudicación. La recurrente fundamenta su pretensión en que: *«el órgano de contratación debe velar por la estricta adecuación de los medios humanos a las prestaciones concertadas. Adjudicar el contrato a una entidad que carece del personal multidisciplinar suficiente para cubrir simultáneamente instalaciones divididas y servicios mezclados supone una infracción de los principios de eficiencia y calidad asistencial, justificando la exclusión de su oferta y la consiguiente estimación del presente recurso».*

Se ha de tener en cuenta que la recurrente en su escrito no combate las causas de exclusión de su oferta habiendo además elegido la vía contencioso-administrativa para la defensa de sus intereses.

Sobre esta cuestión, el artículo 57.2 de la LCSP establece que *“La resolución del recurso estimará en todo o en parte*

o desestimará 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”.

Así, 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.

Teniendo en cuenta esta base jurisprudencial debe señalarse que, siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podría admitirse si la eventual estimación de



sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato, lo que no podría tener lugar en el presente supuesto dado que ha resultado excluida del procedimiento de licitación. La recurrente no podría resultar en modo alguno adjudicataria, pues con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procede la inadmisión del mismo por falta de legitimación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.b) de la LCSP.

En este sentido, según argumenta la recurrente el motivo que serviría de fundamento para justificar la exclusión de la adjudicataria sería *«la estricta adecuación de los medios humanos a las prestaciones concertadas»* y *«la adjudicación a una entidad que carece del personal multidisciplinar suficiente para cubrir instalaciones divididas y servicios mezclados»* con infracción de los principios de: *«eficiencia y calidad asistencial»*, estos argumentos no dejarían de ser una suerte de defensa de la legalidad, que desborda el concepto de interés legítimo regulado en el artículo 48 de la LCSP, dado que se exige como se ha indicado que la estimación del recurso comporte 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 (v.g. Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo y 575/2021, de 23 de diciembre).

En consecuencia, aun cuando se anulase la adjudicación impugnada, la recurrente no podría resultar adjudicataria, lo que excluye la existencia de interés legítimo y determina la inadmisión del recurso conforme al artículo 55.b) LCSP.

Por otro lado, aunque la entidad recurrente no menciona nada sobre esta cuestión en su escrito de impugnación anexa al mismo, justificante de interposición de recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, contra la citada Resolución 304/2026, que confirmaba el acuerdo de exclusión de su proposición del procedimiento de licitación.

2. Improcedencia de simultanear recurso especial y recurso contencioso-administrativo.

Además de lo anterior, procede examinar las consecuencias derivadas de la interposición por la recurrente del recurso contencioso-administrativo contra la aludida Resolución 304/2026, de 11 de mayo.

Ambos recursos, el especial contra la adjudicación y el contencioso contra la exclusión, se insertan en el mismo procedimiento de contratación y guardan conexión directa, pues la exclusión determina la falta de legitimación para impugnar la adjudicación. La coexistencia de ambas vías generaría una ruptura de la unidad jurídica del proceso y comprometería la eficacia del recurso especial, diseñado por mandato europeo como un mecanismo rápido y no obstaculizado.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 90/2021, de 11 de marzo, en la que con cita de la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 723/2018, de 27 de julio, indica: *“(...) pues en otro caso se dividiría la continencia de la causa que necesariamente implica la necesidad de guardar una unidad jurídica, en todos los procesos judiciales en los que media un mismo juez, una acción principal y unas mismas partes procesales.*

En este sentido, la seguridad jurídica requiere que en cualquier proceso declarativo deba concluir necesariamente con una sola resolución en la que se comprendan todas las cuestiones controvertidas actuales entre las partes respecto de una misma relación jurídica o un mismo objeto del proceso.” Continúa la Resolución 90/2021 citada, indicando que *“Lo anteriormente argumentado encuentra su fundamento en la Ley 29/1998, de 13 de julio,*



reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que en su artículo 36.1 establece que: «Si antes de la sentencia se dictare o se tuviere conocimiento de la existencia de algún acto, disposición o actuación que guarde con el que sea objeto del recurso en tramitación la relación prevista en el artículo 34, el demandante podrá solicitar, dentro del plazo que señala el artículo 46, la ampliación del recurso a aquel acto administrativo, disposición o actuación», y en el artículo 34 prevé que: «1. Serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación. 2. Lo serán también las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa.»

En este sentido, hay que tener en cuenta la propia naturaleza y el sentido del recurso especial en materia de contratación que se configura por mandato europeo como un instrumento eficaz y rápido y que requiere que no existan obstáculos que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión y más cuando el acto recurrido es el de la adjudicación en el que se produce la suspensión automática del procedimiento de contratación, situación que no se podría prolongar hasta que se produjera un pronunciamiento judicial sobre la cuestión controvertida”. En el mismo sentido resoluciones más recientes como la 157/2023, de 10 de marzo.

Por todo lo anterior, al haber escogido la entidad recurrente la vía contencioso-administrativa y de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, procede la inadmisión del recurso interpuesto.

Por ello, la interposición del recurso contencioso-administrativo impide la tramitación del recurso especial, que debe ser inadmitido por razones de seguridad jurídica y coherencia procesal.

La concurrencia simultánea de ambos motivos, falta de interés legítimo y elección de la vía jurisdiccional, determina la inadmisión del recurso, sin necesidad de entrar en el examen de las alegaciones de fondo ni de conceder trámite de alegaciones a los restantes licitadores (art. 56.3 LCSP).

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 16 de junio de 2026, del procedimiento de licitación del contrato denominado «108/24 Concierto Social Servicio atención temprana en Sevilla» (Expte. CONTR 2024 0000541746), en lo relativo a los lotes 8.b.3.a y 8.b.3.b Utrera, promovido por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, por concurrir el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 55.b) LCSP, derivados de la falta de interés legítimo para impugnar la adjudicación y de la improcedencia de simultanear el recurso especial con el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra su exclusión en el sentido argumentado en el fundamento de derecho sexto.

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, respecto a los lotes 8.b.3.a y 8.b.3.b Utrera.

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 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.

