

Recurso 255/2025
Resolución 323/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 13 de junio de 2025

VISTO el escrito presentado por **D. J.A.T.M.** respecto a 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 19 de marzo de 2025, **D. J.A.T.M.**, presentó en el registro electrónico del Ayuntamiento de Lucena un escrito junto a una solicitud del siguiente tenor:

“Expone: Como funcionario de carrera de este Ayuntamiento,

Solicita: el registro del documento adjunto en referencia al nuevo contrato con Adeslas para la asistencia sanitaria de los funcionarios integrados. A LA ATENCIÓN DEL NEGOCIADO DE PERSONAL.”

En el escrito que adjunta solicita que por el Ayuntamiento se adopten medidas para equipar a todos los asegurados del seguro colectivo de asistencia sanitaria.

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 de este Tribunal, se ha dado traslado del escrito presentado por D. J.A.T.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. Sobre la calificación jurídica del escrito presentado en el registro del órgano de contratación.

Este Tribunal resulta competente, 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, para resolver los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en los términos establecidos en las citadas normas.

Así pues, con carácter previo, debe pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del escrito que ha dado origen a este procedimiento y que, como antes se ha indicado, ha sido remitido por el órgano de contratación al haber tenido entrada en su registro electrónico.

En el escrito concurren las siguientes circunstancias:

- Se ha presentado en el registro del órgano de contratación y va dirigido a la Corporación municipal. En concreto, según se indica textualmente *“A LA ATENCIÓN DEL NEGOCIADO DE PERSONAL”*.
- No hay impugnación de ninguna actuación concreta del procedimiento de adjudicación. En el escrito no se recurre la adjudicación, ni se insta la nulidad del contrato formalizado. Solo se pone de relieve que las ofertas diferenciadas realizadas por SCA (una para funcionarios integrados y otra para el resto de empleados públicos) y otras circunstancias suponen una contradicción con lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, para terminar concluyendo que *“solicito que por esta Administración se adopten las medidas necesarias para equiparar a todos los asegurados del seguro colectivo de asistencia sanitaria que entrará en vigor en el próximo mes de abril con la compañía ADESLAS con idéntica cobertura, por considerar ilógico e injusto que precisamente los empleados que no tenemos asistencia sanitaria pública seamos aquellos con menor cobertura que los que, teniendo asistencia sanitaria pública, se ha adherido voluntariamente al referido contrato con ADESLAS”*.

Por tanto, lo que solicita la persona firmante del escrito es la adopción de medidas que equiparen a todos los asegurados del seguro colectivo de asistencia sanitaria con la misma cobertura.

El escrito no reviste, pues, naturaleza impugnatoria y menos aún cabe calificarlo como recurso especial en materia de contratación. Solo se recaba de la Administración local una solución para que todos los asegurados tengan la misma cobertura.

A mayor abundamiento, aun en la hipótesis de considerar que estuviéramos en presencia de un recurso especial en materia de contratación, la persona firmante del escrito no ostentaría legitimación activa para su interposición al amparo de 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”.

En el examen de la legitimación reconocida por el legislador español 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 una decisión de un poder adjudicador. Y aun cuando 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 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 la asistencia sanitaria que necesita, o a los usuarios del transporte público que no están de acuerdo con las tarifas que han de abonar por la utilización de una obra o de un servicio.

Una extensión desmedida del concepto de legitimación para la interposición del recurso especial podría ir en contra de 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 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, el escrito de la persona física identificada en el encabezamiento carece de contenido impugnatorio, no instando la anulación de ninguna decisión adoptada en el procedimiento de adjudicación. Ello determina que el escrito deba inadmitirse por tal motivo; sin perjuicio, a mayor abundamiento, de la falta de legitimación de la persona firmante, en el contexto expuesto, para plantear recurso especial ante este Tribunal.

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

ACUERDA

ÚNICO. Inadmitir el escrito presentado por **D. J.A.T.M.** respecto a la adjudicación del contrato denominado “Seguro colectivo de asistencia sanitaria”, convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) (Expte. SE-43/24), por falta de contenido impugnatorio.

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.

