

Recurso 607/2025
Resolución 671/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 7 de noviembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el documento de licitación para participar en la adjudicación con nueva licitación del contrato basado para el Hospital Infanta Margarita de Cabra y Hospital de Alta Resolución de Puente Genil, del Área de gestión sanitaria Sur de Córdoba derivado del «Acuerdo marco de servicios con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la entonces Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación del acuerdo marco indicado en el encabezamiento de la presente resolución, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado asciende a 533.339.280,05 €.

Posteriormente se publica corrección de errores de nuevo por error mecánico en la indicación de la hora de presentación de ofertas.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 30 de mayo de 2025 se dicta resolución de adjudicación del acuerdo marco, entre otras entidades, a favor de ■ (en adelante, la recurrente). Dicha resolución se publica en el perfil de contratante en la misma fecha.



TERCERO. Mediante Resolución de la Dirección Gerencia del Hospital Universitario Reina Sofía de Córdoba se acuerda el inicio del procedimiento para nueva licitación de los contratos basados de los centros Hospital Infanta Margarita de Cabra y Hospital de Alta Resolución de Puente Genil del expediente del acuerdo marco nº 203/2023.

Con fecha 8 de octubre de 2025 se cursa documento de invitación a participar en la adjudicación del contrato basado mediante nueva licitación, respecto de la agrupación 2 (lotes 5, 6 y 7) agrupación 6 (lotes 21 y 22); agrupación 7 (lotes 25 y 26) agrupación 8 (lote 28) y agrupación 9 (lotes 30,32,33, 34, 36, 37 y 38), rigiéndose la licitación por los términos establecidos en el documento de licitación de los contratos basados, así como en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas (PPT) del acuerdo marco antes citado.

CUARTO. El 28 de octubre de 2025, la recurrente presentó en el Registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, recurso especial en materia de contratación contra el documento de licitación al que nos hemos referido en el ordinal anterior, alegando falta de justificación de la elección de la convocatoria con nueva licitación para la adjudicación del contrato basado.

Mediante oficio de la Secretaria de este Tribunal de fecha 29 de octubre de 2025, se solicitó la remisión de la documentación del expediente de contratación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede con posterioridad salvo el informe que ha de emitir el órgano en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP que finalmente fue remitido el día 3 de noviembre de 2025.

A la vista del contenido del informe remitido, y por considerarse necesaria para la debida resolución del presente recurso, mediante oficio de fecha 4 de noviembre de 2025 se solicitó documentación complementaria que ha tenido entrada el 5 de noviembre de 2025.

No ha sido necesario cursar trámite de alegaciones ante la concurrencia inequívoca de causa de inadmisión del presente recurso como analizaremos más adelante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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.

La recurrente fundamenta su legitimación en que, dada su condición de adjudicataria del acuerdo marco del que deriva la invitación a participar en la nueva licitación para la adjudicación de los contratos basados, ostenta interés legítimo ya que, de haberse seguido el procedimiento de adjudicación sin nueva licitación, que era la regla general, habría resultado la entidad mejor valorada y podría haber optado a la adjudicación del contrato basado



para prestar los servicios en los centros derivadores de Cabra y Puente Genil, al reunir los criterios de proximidad geográfica, disponibilidad y solvencia técnica previstos en el PCAP.

En ese sentido, invoca el menoscabo económico y reputacional que justifica en el hecho de quedar desplazada de un contrato en el que, por aplicación directa del pliego, debería haber sido seleccionada, así como la afectación a su planificación asistencial y de recursos humanos, al alterar la previsión de actividad vinculada al ámbito geográfico en que actúa como centro concertado.

Pues bien, se aprecia en el supuesto que nos ocupa *a priori* el interés legítimo de la recurrente, dada su condición de licitadora en el acuerdo marco y que ha resultado adjudicataria del mismo, y ello a la vista de la amplitud con que está reconocida la legitimación en el ámbito del recurso especial, en la medida que, según doctrina consolidada de este Tribunal, la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la 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, por lo que hemos de reconocerle legitimación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto, el objeto de licitación es un contrato basado en un acuerdo marco de servicios convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública cuyo valor estimado -según consta en el documento de licitación asciende a 12.306.587,04 €- y el objeto del recurso es la convocatoria de una nueva licitación para adjudicar el contrato basado, para la que se ha cursado a la recurrente la correspondiente invitación.

Al respecto el artículo 44.1 de la LCSP, establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los actos que se refieran a los siguientes contratos:

«a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos».

La interpretación conjunta de los apartados transcritos determina la sujeción tanto de los acuerdos marco, como de los sistemas dinámicos de adquisición y de los contratos basados en ambos a los importes previstos para los distintos tipos de contratos en el apartado a) citado, al objeto de determinar su sometimiento al recurso especial.

Por otra parte, el artículo 44. 2 apartado a) establece que serán objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.



En consecuencia, al ser el valor estimado del contrato basado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1.a) de la LCSP.

QUINTO. - Consideraciones del Tribunal. Sobre la procedencia de la admisión del recurso al amparo del artículo 50.1 b) de la LCSP.

Con carácter previo al estudio de los motivos en que el recurso se sustenta, procede analizar las consecuencias de presentación de la oferta con antelación a la interposición del recurso especial, como indica el órgano de contratación en el informe al recurso.

Así, el artículo 50.1.b) de la LCSP establece que «*Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho*».

Esta previsión legal responde al carácter vinculante de los pliegos para aquellos licitadores que hayan presentado sus proposiciones, lo que les imposibilita impugnar aquéllos tras la formulación de su proposición, dado que ello supone, conforme al taxativo tenor del artículo 139.1 de la LCSP, «*la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna*».

Por tal razón, una vez formulada su oferta, el licitador se sujeta, de manera incondicionada, al contenido de los pliegos, y pierde la posibilidad de impugnarlos, con la excepción que contempla el propio precepto relativa a la concurrencia de alguna causa de nulidad de pleno derecho.

En el asunto que nos ocupa, de la documentación aportada por el órgano de contratación se constata que la recurrente presentó su oferta a la invitación -que se le cursó con fecha 8 de octubre de 2025- con antelación a la interposición del recurso especial, a pesar de que disponía del plazo de presentación de ofertas hasta el día 16/10/25, a las 15:00 horas, para todas las agrupaciones y lotes, a excepción del lote 34, donde se remitieron las invitaciones el 9/10/25 y disponía de plazo hasta el 17/10/25, a las 15:00 horas.

Así, según ha quedado acreditado por el órgano de contratación, a petición de este Tribunal, hay constancia de que la recurrente presentó oferta a las siguientes agrupaciones y lotes en las fechas que se indica:

Agrupación 2. Justificante de presentación 2025999012178681. El 16/10/2025 a las 14:22:39 horas.
Agrupación 6. Justificante de presentación 2025999012178506. El 16/10/2025 a las 14: 19:35 horas.
Agrupación 7. Justificante de presentación 2025999012178322. El 16/10/2025 a las 14:16:43 horas.
Agrupación 8. Justificante de presentación 2025999012178140. El 16/10/2025 a las 14: 13:19 horas.
Agrupación 9. Justificante de presentación 2025999012176602. El 16/10/2025 a las 13:49:04 horas.
Lote 32. Justificante de presentación 2025999012176366. El 16/10/2025 a las 13:46:06 horas.
Lote 33. Justificante de presentación 2025999012176168. El 16/10/2025 a las 13:43:37 horas.
Lote 34. Justificante de presentación 2025999012168419. El 16/10/2025 a las 12:12:02 horas.
Lote 36. Justificante de presentación 2025999012169720. El 16/10/2025 a las 12:27:23 horas.



Lote 37. Justificante de presentación 2025999012169400. El 16/10/2025 a las 12:23:29 horas.

Lote 38. Justificante de presentación 2025999012168833. El 16/10/2025 a las 12:16:58 horas.

Habiendo interpuesto el recurso ante este Tribunal con posterioridad, en concreto el día 28 de octubre de 2025 a las 18:43:27 horas, según resulta del registro de entrada a través de la presentación electrónica en el Registro de este Tribunal (Nº Reg. Entrada: 2025999012585062 Fecha /Hora: 28/10/2025 18:43:27)

Nos encontramos, por tanto, ante el supuesto de inadmisibilidad que contempla el artículo 50.1 b) de la LCSP, ya que se ha interpuesto el recurso por una entidad que previamente había presentado su oferta, aceptando las condiciones de la licitación que ahora impugna, debiendo analizarse, por ello, si concurre la excepción prevista en el mismo en relación con la existencia de algún vicio de nulidad de pleno derecho.

Hemos de tener en cuenta, con relación a los motivos de impugnación sobre los que se sustenta el recurso, que la recurrente alega, por un lado, la falta de justificación de la elección de la adjudicación de los contratos basados con nueva licitación al considerar que el procedimiento de nueva licitación previsto en la cláusula 23.3.1 del PCAP, al configurarse como una opción subsidiaria y condicionada, solo puede emplearse cuando existan circunstancias concretas y motivadas que justifiquen su necesidad. De lo contrario, según expone, se produciría una inversión del principio de jerarquía normativa y procedimental, vulnerando la propia finalidad del acuerdo marco y del sistema de contratación diseñado por el Servicio Andaluz de Salud (SAS).

Por otra parte, denuncia que la actuación administrativa impugnada incurre en una infracción del principio de coherencia funcional establecido en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 293/2021, de 28 de diciembre, por el que se regula el proceso de integración del personal y medios materiales de los consorcios sanitarios en el Servicio Andaluz de Salud, así como de los principios de igualdad, transparencia y eficiencia consagrados en los artículos 1 y 132 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y en el artículo 3 de la Ley 40/2015.

Por todo ello, sostiene que la decisión de segregar los hospitales de Montilla y Puente Genil del ámbito de gestión del Hospital Infanta Margarita y, consecuentemente, de aplicar un régimen de adjudicación distinto carece de justificación técnica y jurídica, debiendo declararse contraria a Derecho por vulnerar los principios que rigen la contratación pública y la planificación sanitaria integrada en Andalucía.

Pues bien, una lectura atenta de los motivos de impugnación nos conduce a concluir que se refieren a diversas cuestiones -relacionadas con la falta de justificación de la elección de la adjudicación de los contratos basados con nueva licitación, así como la infracción por parte de la Administración Pública de los principios de estabilidad presupuestaria y eficiente utilización de los fondos públicos-, motivos de impugnación todos ellos, que, sin perjuicio de la falta de legitimación *ad causam* que podría apreciarse respecto de algunos de ellos, en cualquier caso, podrían dar lugar a la anulabilidad del acto impugnado.

Quiere ello decir que el recurso se fundamenta en un supuesto de anulabilidad del documento de condiciones de la nueva licitación conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la LCSP, cuyo tenor es el siguiente: “*Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico [distintas a las causas de nulidad del artículo 39 del mismo texto legal] y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*”

En particular, se incluyen entre las causas de anulabilidad a las que se refiere el párrafo anterior, las siguientes:



a) El incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205.

b) Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración

. c) Los encargos que acuerden los poderes adjudicadores para la ejecución directa de prestaciones a través de medios propios, cuando no observen alguno de los requisitos establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 32, relativos a la condición de medio propio”.

En consecuencia, y atendiendo a los términos del recurso, no estamos en presencia de una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en los artículos 39 de la LCSP y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así pues, no concurre en el supuesto examinado la única excepción prevista en el artículo 50.1 b) último párrafo de la LCSP para evitar la inadmisión del recurso en caso de que se haya presentado oferta con carácter previo a su interposición; de este modo, la entidad recurrente, al aceptar incondicionalmente los documentos y condiciones de la licitación con la presentación de su proposición (artículo 139.1 de la LCSP), no puede posteriormente impugnar el documento que recoge aquellas condiciones pues está yendo contra su propios actos vulnerando el citado artículo 139 de la norma contractual.

En este sentido se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resolución 9/2021, de 21 de enero, en la que invoca la Resolución 1056/2019, de 23 de septiembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que dispone que

«Como es doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras, las recientes Resoluciones nº159, 728, 801/2019), la previsión anterior es consecuencia directa del carácter de lex contractus de los pliegos que han de regir la contratación administrativa, de forma que la presentación de las proposiciones administrativas supone la aceptación incondicionada de la totalidad de su contenido, sin salvedad o reserva alguna (art. 139.1 LCSP), de modo que su impugnación con posterioridad a la presentación de una oferta supondría una vulneración de la buena fe por infracción del principio general que prohíbe ir contra los propios actos. Además, como ya expusimos en la Resolución nº 728/2019, “no podemos dejar de resaltar, para culminar nuestro razonamiento sobre esta cuestión, que la causa de inadmisibilidad del recurso especial que establece el precepto que venimos analizando se refiere exclusivamente a quien, siendo ya licitador por haber presentado su proposición, aceptando con ello el contenido de los pliegos y sometiéndose a los mismos, conforme a las previsiones del art. 139 LCSP, sin embargo viene posteriormente, en contradicción con ello, a interponer recurso especial impugnando los pliegos. Distinta es la situación de aquel empresario que, estando interesado en concurrir a la licitación, y advirtiendo la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos, interpone recurso frente a los mismos y, para evitar verse perjudicado ante una eventual desestimación de su recurso, dado el carácter preclusivo del plazo de presentación de proposiciones, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso su recurso es admisible, y además se salva el óbice que, respecto de la impugnación de los pliegos, viene advirtiendo este Tribunal en relación con la legitimación de aquel recurrente que no presenta oferta a la licitación.

(...) En definitiva, no cabe sino concluir en que en el régimen establecido por la vigente LCSP la admisibilidad del recurso especial frente a los pliegos requiere que el empresario que, encontrándose interesado en participar en una licitación, advierta en los pliegos de la misma algún vicio de invalidez que



estime procedente cuestionar y que no constituya un supuesto de nulidad de pleno derecho, tenga que impugnar los mismos antes de presentar su oferta para que su recurso resulte admisible, y, una vez formulado dicho recurso, si el vicio de invalidez denunciado no le imposibilita participar en la licitación, habrá entonces de formular su proposición en dicho procedimiento.” Como indica el precepto citado, la consecuencia general de la inadmisión tiene una excepción, prevista para el caso en que el motivo de impugnación sea un supuesto de nulidad de pleno derecho de los pliegos, lo que, sin embargo, no acontece en el presente caso. En efecto, el recurrente impugna en su recurso dos de los criterios de adjudicación previstos en los pliegos, en un caso por considerar su inclusión injustificada, y en el segundo caso por considerar desproporcionado su sistema de valoración y ponderación, lo que no encaja dentro de las causas de nulidad previstas en el art. 39.2 de la LCSP ni tampoco supone un vicio de nulidad de los establecidos con carácter general en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precepto al que se remite el apartado 1 del citado art. 39 LCSP»

Por lo demás, hemos de señalar que esta causa de inadmisión se establece en el artículo 50 de la LCSP, precepto relativo al plazo de interposición del recurso, lo que supone que el legislador ha considerado que estamos ante un supuesto de extemporaneidad del recurso, contemplado desde la sola perspectiva de que, pese a su eventual formalización en plazo como sucede en el presente caso, debió interponerse antes y no después de la presentación de la oferta, cuando el pliego ya es un acto firme y consentido para quien lo impugna.

Por tanto, el recurso especial debe inadmitirse, haciendo innecesario analizar el fondo del asunto.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre la falta de legitimación *ad causam* de la recurrente respecto del motivo de impugnación relativo a la infracción del principio de coherencia funcional establecido en la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 293/2021, de 28 de diciembre, por el que se regula el proceso de integración del personal y medios materiales de los consorcios sanitarios en el Servicio Andaluz de Salud, así como de los principios de igualdad, transparencia y eficiencia consagrados en los artículos 1 y 132 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y en el artículo 3 de la Ley 40/2015.

No obstante, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1 b) de la LCSP tal y como hemos analizado en el fundamento de derecho anterior, interesa abordar también la legitimación *ad causam* de la recurrente a la vista del motivo de impugnación referido a la infracción del principio de coherencia funcional. Este motivo aparece planteado en el recurso señalando la arbitrariedad de la decisión administrativa de segregar los hospitales de Montilla y Puente Genil del ámbito de gestión del Hospital Infanta Margarita y, consecuentemente, aplicar un régimen de adjudicación distinto que la recurrente considera carente de justificación técnica y jurídica, solicitando su disconformidad a Derecho por vulnerar los principios que rigen la contratación pública y la planificación sanitaria integrada en Andalucía.

Asimismo, alega que la utilización indebida del procedimiento de nueva licitación para la adjudicación del contrato basado colisiona con el régimen autonómico de garantías en materia de tiempos máximos de respuesta asistencial, que reconoce a la ciudadanía el derecho a ser atendida en plazos tasados para intervenciones quirúrgicas, primeras consultas de especializada y procedimientos diagnósticos, en la medida que suprime el criterio de proximidad, incrementa el riesgo de demoras y desplazamientos antisociales (p.ej., derivaciones desde los hospitales de Cabra o Puente Genil a otros hospitales en las localidades de Isla Cristina, Tarifa o Mojácar), comprometiendo el cumplimiento de los plazos garantizados y pudiendo generar costes añadidos para la Administración.



Pues bien, el reconocimiento de legitimación depende de la pretensión ejercitada 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.

En su actual configuración, la legitimación 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.

Por tanto, debe delimitarse aquellos motivos que verdaderamente contienen una pretensión de la recurrente (en cuanto a la falta de justificación de la elección del procedimiento de adjudicación del contrato basado con nueva licitación) de aquellos otros motivos donde este Tribunal estima que lo único que hace el recurso es una defensa



de la legalidad y estabilidad presupuestaria, así como de los derechos y garantías de los pacientes desde el punto de vista de los plazos máximos de respuesta asistencial o la proximidad a los centros sanitarios. Así lo pone de manifiesto el informe del órgano al recurso cuando señala que *“el alegato en defensa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad, en defensa de su argumentario, que en primer lugar no corresponde a la recurrente, sino a este órgano de contratación, pero es que además, y teniendo en cuenta la fase de la licitación, donde ya se ha realizado el informe técnico de valoración de 28/10/25, una vez aperturadas las ofertas económicas presentadas, como ya se ha indicado más arriba, se constata que se han obtenido nuevas ofertas económicas que suponen una mejora sustancial con respecto a las ofertas económicas que se presentaron al Acuerdo Marco.”*

En el concreto caso que nos ocupa, efectivamente la recurrente ejercita una acción en defensa de la legalidad y estabilidad presupuestarias, así como del principio de eficiente utilización de los fondos públicos que no es suficiente -según nuestra jurisprudencia- para otorgar legitimación a los efectos del recurso especial en materia de contratación. Se trata, por tanto, de cuestiones exógenas al procedimiento intrínseco de contratación administrativa como la relativa a la lesión del principio que denomina de coherencia funcional.

Hemos de concluir que el interés de la recurrente, respecto de este concreto motivo de impugnación, es un puro interés en defensa de la legalidad que no tiene cabida en el ámbito del recurso especial de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, precepto que pese a su amplitud en el reconocimiento de legitimación, exige un interés legítimo vinculado a la existencia de un perjuicio directo o indirecto ocasionado por el acto recurrido que, en este caso, y en la medida que alega la vulneración y defensa de los principios de control del gasto y eficiencia en la utilización de los recursos públicos que han de inspirar la actuación de la Administración Pública para la prestación de los servicios públicos, nada tiene que ver con el interés legítimo de la recurrente licitadora que ha de dirigirse en última a la adjudicación, en este caso, del contrato basado que ella misma presupone frustrada por la imposibilidad de mejorar los precios que ofertó y que justifica en las razones que aduce.

Al respecto, debemos recordar 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, esto es, 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.

Con base en las consideraciones realizadas, habría de inadmitirse el motivo de impugnación respecto de las infracciones denunciadas relativas a los principios de estabilidad presupuestaria y control del gasto público, así como las atinentes a un aumento del coste del servicio y la merma de las garantías para los pacientes ante posibles desplazamientos geográficos innecesarios.

A mayor abundamiento, y con relación a las cuestiones de fondo planteadas, si bien la inadmisión del recurso hace innecesario pronunciarnos sobre el fondo de la cuestión, en cualquier caso, el recurso estaría abocado a su desestimación.

Al respecto, la cláusula 23.3.1 del PCAP regulador del acuerdo marco, del que dimana la licitación del contrato basado que es objeto de la presente impugnación, prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:



“Puesto que el acuerdo marco se celebra con varias personas empresarias, y en él se encuentran fijados todos los términos, los contratos basados se realizarán conforme al procedimiento establecido en el artículo 221.4 de la LCSP y en los términos que se indican en el presente pliego del acuerdo marco.

La adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco pueda realizarse por ambos sistemas, sin licitación y con licitación de conformidad con lo estipulado en el artículo 221.4 a) de la LCSP.

Los supuestos en los que se acudirá o no a una nueva licitación son los siguientes:

Como regla general, los contratos basados se adjudicarán sin nueva licitación a las personas adjudicatarias del acuerdo marco, en el caso de que haya solamente una persona adjudicataria de lote/grupación de lotes, o en que el órgano de contratación justifique la necesidad y que la misma quede resuelta en base a las condiciones objetivas descritas más adelante.

Se acudirá a la adjudicación con nueva licitación por considerarse conveniente obtener mejoras relacionadas con la oferta económica”

Tal previsión, y, por ende, la posibilidad de convocar una nueva licitación para la adjudicación de los contratos basados, en las condiciones allí previstas, como señala el informe del órgano al recurso, era conocida por la recurrente que no solamente concurrió a dicha licitación, sino que resultó adjudicataria, y que, pudiendo haber impugnado dicha cláusula, si no estaba conforme con ella, no lo hizo en el momento procedimental oportuno, deviniendo firme y consentida.

En el recurso se insiste, no obstante, en la falta de justificación o motivación de la elección del criterio criticando la parte recurrente que se base en las mejoras relacionadas con la oferta económica, tratando de justificar los precios que ella ofertó, que -reconoce y asume- que eran superiores a los de otros licitadores.

Pues bien, obra en el expediente remitido la memoria justificativa de la necesidad de convocar nueva licitación para los contratos basados de los centros Hospital Infanta Margarita de Cabra y Hospital de Alta Resolución de Puente Genil que alude a la necesidad o conveniencia de obtener mejoras relacionadas con la oferta económica referida a las agrupaciones de lotes/lotes para un periodo de 6 meses con las necesidades que allí se indican.

El informe del órgano al recurso, respecto la cuestión suscitada, señala lo siguiente:

“(…) Así pues, al establecer que el órgano de contratación puede acudir al sistema de adjudicación con nueva licitación cuando “se considere conveniente obtener mejoras relacionadas con la oferta económica”, no es una decisión arbitraria, sino que se basa en criterios objetivos, razonables y proporcionales.

A su vez, esta posibilidad de acudir a “nueva licitación, es conocida por la recurrente, porque forma parte como contratista del Acuerdo Marco y está vinculada a ella, y en modo alguno ningún precepto, ni del PCAP, ni del PPT, se opone a ello, como parece deducirse de los alegatos de la recurrente.

Así a este respecto, ha de indicarse que, si el órgano de contratación hubiera acudido al sistema de adjudicación de contratos basados sin nueva licitación, en cualquiera de las condiciones objetivas previstas en los pliegos a las que puede acogerse el órgano de contratación (cláusula 23.3.2. PCAP referidos a la adjudicación de basados sin nueva licitación), hubiera conllevado necesariamente la adjudicación de los citados contratos basados, al único contratista que cumple la condición de proximidad respecto al tramo de distancia menor o igual 50 km, por ser el centro ■ el único que se encuentran dentro de esta distancia desde los centros derivadores, como lo son los Hospitales de alta resolución de Puente Genil y Hospital Infanta Margarita de Cabra.

O sea, en todas las condiciones objetivas que puede elegir el órgano de contratación de forma discrecional, queda obligado siempre a seleccionar a ■ que se encuentran a una distancia menor o igual a 50 km. de los centros derivadores, circunstancia que conoce ■ y que condiciona las ofertas que el mismo puede presentar.



Así pues, este órgano de contratación presume que, ante la ausencia de concurrencia, las ofertas de la contratista del acuerdo marco ■■■, conocedor de esta situación, pueden ser mejoradas económicamente de forma considerable. Además las ofertas económicas de la citada mercantil son mucho más elevadas que las de otros adjudicatarios del Acuerdo Marco dentro de la propia Área de Salud (provincia de Córdoba), siendo esta la necesidad que lleva al órgano de contratación, por así permitirlo los pliegos de cláusulas administrativas particulares del AM, y que debe conocer y, por tanto, vincula a ■■■, a poder elegir el sistema de adjudicación con nueva licitación, que va a permitir con esta nueva licitación, a una suficiente concurrencia, con la presentación de nuevas ofertas económicas, al constatare, como ya se ha indicado anteriormente, diferencias de precios significativas en los mismos procesos asistenciales (agrupaciones y lotes objeto de licitación), entre los contratistas del Acuerdo Marco.

Además, ha de indicarse que, en esta nueva licitación sí se sigue, a diferencia de lo apuntado por la recurrente, un criterio de proximidad por cuanto el PCAP del Acuerdo Marco, en su apartado 23.3.3 establece que para el caso de que estén sujetos a regulación armonizada, se invitará a la licitación a todas las empresas adjudicatarias del acuerdo marco que estuvieran en condiciones de realizar el objeto del contrato basado, teniendo en cuenta en primer lugar la accesibilidad dentro de su Área de Salud y las áreas de salud limítrofes y área de salud de referencia, o no encontrarse en situación de saturación (no pueda asumir más derivaciones y/o no puedan dar respuesta en el tiempo de ejecución establecido, o cuando se haya dispuesto al menos del 95% de las sesiones recogidas en su oferta) y en segundo lugar, en su caso, la disponibilidad de equipos diagnósticos necesarios para condiciones clínicas específicas según paciente.

Para el caso de que los contratos a adjudicar no estén sujetos a regulación armonizada, el órgano de contratación podrá decidir, justificándolo debidamente en el expediente, no invitar a la licitación a la totalidad de las empresas, siempre que, como mínimo, solicite ofertas a tres. A la hora de realizar las invitaciones a la nueva licitación se tendrán en cuenta la accesibilidad, la disponibilidad de equipamiento quirúrgico con características técnicas específicas para la prestación del servicio. (el subrayado es nuestro).

En este caso, las invitaciones han sido realizadas a todas las empresas contratistas del Acuerdo Marco dentro del Área de Salud (provincia de Córdoba), como así determinan los pliegos, según las agrupaciones y lotes objeto de licitación.

A mayor abundamiento, como confirmación de dicha argumentación, teniendo en cuenta la fase de la licitación en la que nos encontramos, donde ya se ha realizado el informe técnico de valoración de fecha 28/10/25, se constata que se han obtenido nuevas ofertas económicas que suponen una mejora sustancial con respecto a las ofertas económicas que se presentaron al Acuerdo Marco (se adjunta cuadro comparativo en excell).

En relación con el alegato de la falta de motivación de la utilización del citado procedimiento, consta en el expediente, tanto la memoria justificativa emitida por la Dirección Médica con fecha 6/10/25, de los centros Hospital de alta resolución de Puente Genil y Hospital Infanta Margarita de Cabra, donde se justifica adecuadamente la necesidades para la utilización del sistema de adjudicación con nueva licitación, así como el Acuerdo de inicio del órgano de contratación de la misma fecha, así como Documento específico de licitación del contrato basado de fecha 6/10/25, donde se recoge expresamente las necesidades a satisfacer, procedimiento a seguir, y demás cláusulas administrativas por las que se va regir la adjudicación de esta contratación derivada(...)"

A la vista de lo expuesto, en cualquier caso, entendemos que, de no haber sido inadmitido el recurso, estaría abocado a su desestimación al no apreciarse la arbitrariedad denunciada por la recurrente y resultar la decisión administrativa que se impugna conforme a lo previsto en los pliegos del acuerdo marco, y justificada en las razones esgrimidas en la memoria que obra en el expediente.

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



ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra el documento de licitación para participar en la adjudicación de los contratos basados con nueva licitación del Hospital Infanta Margarita de Cabra y Hospital de Alta Resolución de Puente Genil, del Área de gestión sanitaria Sur de Córdoba derivados del «Acuerdo marco de servicios con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, entidad administrativa entonces adscrita a la Consejería de Salud y Consumo, por extemporaneidad y por falta de legitimación *ad causam* de la recurrente respecto del motivo de impugnación referido a la infracción de los principios de coherencia funcional, estabilidad presupuestaria y eficiente utilización de los fondos públicos o la colisión con el régimen autonómico de garantías para los pacientes.

SEGUNDO. 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.

