

**Recurso 676/2025**  
**Resolución 725/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 3 de diciembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario terrestre: urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Jaén adscritos al SAS, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas” promovido por el Hospital Universitario de Jaén, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. CONTR 2025 0000557846), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 5 de noviembre de 2025, 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, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Con posterioridad, el 24 de noviembre se publicó en el perfil anuncio sobre corrección de errores del pliego de prescripciones técnicas. El valor estimado del contrato asciende a 193.727.100,05 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). 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.** El 26 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico único de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ contra diversos apartados del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT) de la citada contratación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 27 de noviembre de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en esta sede administrativa.

## 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. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra diversos apartados del PCAP y del PPT que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

### **TERCERO. Plazo de interposición.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartado 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

### **CUARTO. Legitimación**

Con carácter previo al examen de fondo del recurso, procede analizar la legitimación de la asociación recurrente conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuyo tenor es el siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*

Sobre la legitimación para promover el recurso contencioso-administrativo existe una copiosa jurisprudencia que ha de entenderse igualmente aplicable en el ámbito del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo. En este sentido, si bien el artículo 48 de la LCSP regula con amplitud la legitimación en el recurso especial, sigue siendo requisito necesario el interés legítimo de quien lo interpone -sea persona física o jurídica- no bastando el mero interés en defensa de la legalidad.

Así, la sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de octubre de 2022 (Roj: 3520/2022), invocando otras anteriores, viene a señalar que *<< para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso- administrativo, en referencia a un interés en sentido propio,*



identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo (...) como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, de la que son muestra las sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003) y 26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004)>>.

Asimismo, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la legitimación activa de las asociaciones (v.g. Resoluciones 225/2014, 254/2015, 143/2016, 214/2017, 233/2018, 562/2023, 518/2024 y 227/2025, entre otras) y hemos venido señalando que el estudio de la legitimación en estos casos pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses defendidos por la asociación, no pudiendo negársele legitimación sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

Para tal menester, resulta fundamental acudir a lo dispuesto en los Estatutos de la asociación, pues ello permitirá determinar si el acto impugnado afecta o ha podido afectar a los intereses legítimos representados por aquella y si entre los fines de la asociación se contempla la defensa de tales intereses. No en vano, el artículo 7.1 d) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación dispone que los Estatutos deberán contener “*Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa*”.

En el supuesto aquí analizado, conforme a sus Estatutos (artículos 1 y 2), ■ es una organización de naturaleza asociativa y sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que puede realizar todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines; siendo estos los siguientes conforme establece el artículo 6 de los citados Estatutos:

<< A) Defender los intereses de todos aquellos ciudadanos afectados por los incumplimientos de cualquier persona, empresa u organismo en el ámbito de los servicios prestados por este colectivo, los Técnicos en Emergencias Sanitarias.

B) Constituir una base ciudadana amplia, sólida, plural y con presencia pública colectiva. A tal fin, la Asociación ■ podrá invitar a personas físicas o asociaciones y colectivos destacados por sus opiniones, conocimientos o representatividad social para que asocie o participe en la misma.

C) La Asociación ■ podrá actuar sobre otras cuestiones que sean consideradas de interés para los fines de la asociación y/o el bien común de sus socios y ciudadanos en general.

D) Queda expresamente excluido todo ánimo de lucro.

Y para su consecución se desarrollarán las siguientes actividades:

1. Actuar específicamente sobre las siguientes materias:

a. Implantación y puesta en marcha de modelos eficaces de participación ciudadana y gobierno abierto.

b. Velar y mantener viva y activa la Plataforma de Afectados por el Servicio de Ambulancias en Andalucía, cuyo manifiesto firmaron varios Fundadores de esta Asociación. (el llamado Manifiesto de Antequera)



2. Realizar campañas de información y movilización cuando se estime conveniente, para oponerse a actuaciones que se consideren discriminatorias, negativas y/o abusivas para todos los ciudadanos cuyos derechos se vean vulnerados.

3. Proponer iniciativas e ideas para conseguir los fines de la Asociación, actuando siempre con responsabilidad cívica.

4. Difundir sus propuestas razonadamente y emprender acciones que consigan una toma de conciencia sobre los problemas que conllevan estas restricciones entre la toda la ciudadanía.

5. Llevar a cabo actividades públicas desarrolladas en forma de ciclos de debates, conferencias y otras en diferentes entidades y/o lugares como asociaciones de vecinos, ateneos culturales, asociaciones profesionales, etc... y allá donde se invite a la Asociación ■. Utilización todos los medios a su alcance, dentro de los límites establecidos por la normativa vigente, especialmente los medios de comunicación y de realización de actividades, conforme a los fines de la Asociación ■.

6. Cualquier otra actividad relacionada con los fines de la asociación. La Asociación ■ no considerará exclusivos ni propios los fines a los que va dirigida, de manera que colaborará activamente con otros grupos, asociaciones que coincidan con dichos fines>>.

Asimismo, el artículo 32 de los Estatutos señala que <<Para adquirir la condición de persona asociada se requiere ser persona física o jurídica y estar interesada en el desarrollo de los fines de la Asociación.

Las personas físicas deben ser mayores de edad o menores emancipados con plena capacidad de obrar y no estar sujetas a ninguna condición legal para el ejercicio del derecho.

Los menores de más de catorce años no emancipados necesitan el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad>>.

Pues bien, de esta regulación de los Estatutos de ■ se desprende que, sin perjuicio de su denominación como Asociación Plataforma de Técnicos en emergencias sanitarias de Andalucía, estatutariamente se concibe como organización asociativa de base más amplia; puesto que pueden formar parte de ella, no solo los técnicos de emergencias sanitarias, sino cualquier persona física o jurídica interesada en el desarrollo de sus fines.

Por otro lado, los fines de la asociación no van dirigidos a la defensa de los intereses del colectivo profesional de técnicos en emergencias sanitarias (TES), sino a la defensa de los intereses de todos aquellos ciudadanos afectados por los incumplimientos de cualquier persona, empresa u organismo en el ámbito de los servicios prestados por los TES.

La asociación recurrente sostiene en su escrito de impugnación que actúa, principalmente, en defensa de los derechos de los TES en el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía, afectando las cláusulas impugnadas de los pliegos a sus socios de manera directa “pues son estos técnicos quienes, sufrirán las consecuencias adversas de su aplicación, ostentando un interés directo y legítimo”.

No obstante, tal manifestación vertida en el escrito de recurso no encuentra sustento en los Estatutos de ■, pues (i) los mismos permiten que pueda asociarse cualquier persona física o jurídica y (ii) como fines de la asociación no se contemplan específica ni expresamente la defensa de los intereses de este colectivo profesional, sino la de cualquier ciudadano afectado por incumplimientos de empresas u organismos en el ámbito de los servicios prestados por aquel colectivo.



Tal extremo es, asimismo, advertido por el órgano de contratación en su informe al recurso, que esgrime falta de legitimación de la asociación recurrente para su interposición señalando que, entre los fines de ■ conforme al artículo 6 de sus estatutos, no se encuentra la representación de sus asociados en defensa de sus intereses ante las Administraciones Públicas, sino una genérica defensa de la ciudadanía ante cualquier incumplimiento que se produzca en el ámbito de actuación de los TES, a modo de acción popular que no tiene cabida en el procedimiento del recurso especial en materia de contratación.

Así las cosas, hemos de convenir en que, conforme a sus estatutos, ■ no es propiamente una asociación profesional para la defensa de los intereses de las personas que comparten una misma profesión o actividad. Su objetivo es otro y más amplio, alcanzando a la defensa de intereses de la ciudadanía en general. Tampoco es una entidad licitadora, ni una asociación empresarial y mucho menos, una organización sindical. Como asociación, sus fines van dirigidos a la salvaguarda de intereses ciudadanos que puedan verse afectados por incumplimientos normativos procedentes de empresarios o entes públicos o privados en el ámbito de los servicios realizados por los TES.

Consecuencia de lo anterior es que la asociación carece de legitimación para la interposición del recurso especial aquí analizado y ello por dos razones:

**1)** La presente impugnación se fundamenta en que determinadas cláusulas de los pliegos suponen incumplimientos normativos que afectan negativamente al colectivo profesional de los TES porque (i) sería el único personal que -con arreglo a las citadas cláusulas- estaría a bordo de la ambulancia tipo A1 (no asistencial) en traslados urgentes; (ii) al tener que movilizar pacientes dentro del centro hospitalario, estaría realizando funciones propias de los celadores; (iii) al preverse en el PPT la posibilidad de instaurar guardas localizadas y no presenciales en el servicio de urgencias, ello influye en su retribución; (iv) al no incluirse sillas eléctricas como dotación mínima de los vehículos de transporte sanitario, existe riesgo para la salud de todos los implicados y (v) al omitirse el lavado y desinfección de los uniformes de trabajo de los TES por parte de la empresa adjudicataria para que aquellos no tengan que llevarse la ropa de trabajo a su domicilio, existe posibilidad de contagio en la actividad laboral de este colectivo.

No obstante, ya hemos indicado que hay que estar a lo dispuesto en los estatutos en orden a determinar el alcance de la legitimación de la asociación para recurrir, no estando amparados los motivos del recurso en los fines de aquella conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de los citados estatutos; los cuales, por imperativo legal - artículo 7.1 d) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo-, han de describir con precisión los fines y actividades de la asociación.

Ciertamente, puede resultar sorpresivo que una asociación cuya denominación se identifica con el nombre de un colectivo profesional no prevea luego específicamente en sus estatutos la defensa de los intereses de dicha profesión. No obstante, reiteramos, es a tales estatutos a los que hay que atender para apreciar la existencia o no de interés legítimo y, por ende, de legitimación de la asociación.

**2)** En el primer motivo de impugnación, ■ deja también señalado que el traslado urgente del paciente en ambulancia tipo A1 donde solo va a bordo el TES supone, además de una sobrecarga laboral para este, un riesgo evidente para el paciente en caso de que este pudiese requerir asistencia sanitaria *in itinere*. Se observa, en este caso, que el interés esgrimido por la asociación, aun cuando pudiera entroncar con el fin estatutario relativo a la defensa de los intereses de usuarios potencialmente afectados por incumplimientos provenientes de empresas u organismos en el ámbito de los servicios prestados por los TES, no deja de ser un interés genérico y difuso que se proyecta sobre los ciudadanos en general como colectivo indeterminado de personas eventualmente usuarias



del servicio de transporte sanitario. Dicho interés desborda el concepto de interés legítimo reconocido en el artículo 48 de la LCSP y no habilita para la interposición del recurso especial.

En el sentido expuesto, la Resolución 162/2025, de 7 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a propósito del recurso interpuesto por una asociación para el bienestar animal, señala lo siguiente:

*<<Examinado el recurso y la documentación aportada con el mismo, se constata que la recurrente es una asociación sin ánimo de lucro, de ámbito regional, cuyos fines, según el artículo 2º de sus estatutos, está relacionados con la protección y el bienestar de los animales de compañía y de la fauna en general. Por otro lado, según el artículo 6º de los estatutos, pueden tener la condición de socios todas las personas mayores de edad y con capacidad de obrar que deseen cooperar con sus fines y acepten los estatutos.*

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

Con base en las consideraciones anteriores, el recurso debe ser inadmitido por falta de legitimación de la asociación recurrente; sin que, al dictado de la presente resolución, resulte ya necesario un pronunciamiento del Tribunal sobre la medida cautelar de suspensión del procedimiento instada por la recurrente, ni proceda entrar en el examen de las cuestiones de fondo suscitadas en aquel.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario terrestre: urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Jaén adscritos al SAS, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas” promovido por el Hospital Universitario de Jaén, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. CONTR 2025 0000557846), por falta de legitimación de la asociación recurrente.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad ni 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 personas 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.

