



Recurso nº 1031/2025

Resolución nº 1355/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. H.D.A.P. - (Delegado de Sindical del Sindicato Confederación General del Trabajo (CGT)), contra los pliegos del procedimiento de *“Contratación de servicios de un seguro colectivo privado de salud para los empleados de ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.”*, con expediente 2025-00864, convocado por INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.M.E.E y M.P. (ISDEFE); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 11 de junio de 2025 se procedió a publicar en la plataforma de contratación el anuncio de licitación del contrato de *“Contratación de servicios de un seguro colectivo privado de salud para los empleados de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.”*, expediente 2025-00864, convocado por el CONSEJERO DELEGADO DE INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.M.E.E y M.P. (ISDEFE). El contrato se califica como contrato privado de servicios, con un valor estimado del contrato de 8.336.833,71 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. De acuerdo con el apartado 1 del Cuadro de Características del contrato:

“El objeto del contrato es la contratación de un servicio (en adelante “los Servicios”), con la formalización de una póliza del seguro, para cubrir la asistencia sanitaria de los empleados

y beneficiarios de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A, SME, MP. (en adelante ISDEFE).

Actualmente, en ISDEFE existen dos Grupos (y beneficiarios correspondientes) que disponen de un servicio de seguro médico con las características detalladas, en cada uno de ellos, en el apartado 2.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT):

- GRUPO A: Empleados y beneficiarios (ver apartado 2.1 del PPT) pertenecientes ISDEFE.
- GRUPO B: Empleados y beneficiarios (ver apartado 2.1 del PPT) pertenecientes ISDEFE.

Por su parte, de acuerdo con el apartado 2.1 del PPT

Para la presentación de oferta deberán tener en cuenta, que en Isdefe existen dos GRUPOS que se detallan a continuación:

Grupo A: Cerrado para empleados y familiares (en adelante, Grupo A).

Grupo B: Cerrado para empleados y abierto para familiares (en adelante, Grupo B)”.

Por su parte, conforme al Anexo I del PPT:

“ANEXO I. RELACIÓN DEL DETALLE DE LOS ASEGURADOS POR GRUPOS

La información de detalle forma parte del alcance del contrato se considera confidencial por contener Datos de Carácter Personal. Los licitadores podrán solicitar a ISDEFE, a través del correo: unidadcontratación@isdefe.es, dicha información, previa firma de un acuerdo de confidencialidad (Anexo XVII del PCAP), bajo el siguiente procedimiento:

- El envío se realizará utilizando a la dirección de correo que sean proporcionadas por el ofertante siempre que estas pertenezcan a una domino empresarial (no se admiten direcciones particulares, Gmail, Hotmail, yahoo...).
- Se permitirá la entrega de los ficheros pdf hasta doce (12) días antes de la fecha de presentación de ofertas.



- Solo se permitirá visualizar los ficheros pdf enviados, de modo que no se podrán imprimir, copiar”.

Tercero. En fecha 24 de febrero de 2025, se dictó sentencia nº 30/2025, por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en la que se falló que:

“Previa desestimación de las excepciones de prescripción y cosa juzgada, estimamos la demanda interpuesta por la Federación UGT-Servicios Públicos frente a Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A, SME, MP(ISDEFE), a la que se adhirieron Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO, CSIF, Confederación General del Trabajo (CGT), Unión Sindical Obrera (USO); y en consecuencia condenamos a la demandada a suscribir una ampliación de la póliza de seguro de salud actualmente en vigor para el personal procedente de INSA que iguale las prestaciones y coberturas aseguradas para el resto de trabajadores de ISDEFE, de tal suerte que el personal procedente de INSA tenga las mismas prestaciones y coberturas en cuanto al seguro de salud que el personal contratado desde un inicio por ISDEFE; o alternatively, que se incluya al personal procedente de INSA en la póliza del seguro de salud SANITAS que cubre al personal contratado directamente por ISDEFE”.

Cuarto. El 1 de julio de 2025, el Delegado de Sindical del Sindicato Confederación General del Trabajo (CGT) interpuso ante el registro de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, recurso especial contra los pliegos del contrato solicitando la suspensión cautelar del procedimiento.

Dicho recurso fue remitido al registro del presente Tribunal el 4 de julio de 2025.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 30 de julio de 2025, acordando la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de 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), de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe.

Séptimo. En fecha 17 de julio de 2025, la Secretaría General del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo presentado escrito ASISA, ASISTENCIA SANITARIA INTERPROVINCIAL DE SEGUROS, S.A.U. limitándose a manifestar su disposición a acatar las resoluciones extrajudiciales y judiciales que se deriven del proceso abierto en relación a la Licitación del Contrato de Servicios de un Seguro colectivo privado de salud para los empleados de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Así, aunque el órgano de contratación considere que debe tomarse como fecha de interposición la de comunicación del recurso a este Tribunal en aplicación de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 51.3 de la LCSP, dicha interpretación resulta contraria a lo dispuesto en el citado precepto, pues como hemos dicho en el antecedente de hecho tercero de esta resolución el recurso fue interpuesto el 1 de julio de 2025, ante el órgano de contratación (no ante los lugares que se prevén como alternativos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015), por lo que a tenor del citado precepto la fecha en la que ha de considerarse interpuesto el recurso es la de la fecha en la que fue presentado ante dicho órgano, con independencia de cuando fuera remitido a este Tribunal.

En consecuencia, debe entenderse interpuesto el recurso el 1 de julio de 2025 y, por lo tanto, dentro del plazo de quince días hábiles desde la publicación de los pliegos, que tuvo lugar el 11 de junio de 2025.

Tercero. La legitimación de las organizaciones sindicales se regula en el párrafo segundo del artículo 48 LCSP, que señala que *“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 primer lugar, debemos señalar que el recurso no se ha interpuesto por una organización sindical sino por un delegado sindical de ésta. Un delegado sindical es un representante de un sindicato en una empresa o centro de trabajo con más de 250 trabajadores ex art. 10.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS).

Tiene funciones de defensa y promoción de intereses laborales, pero su capacidad de representación legal no es automática ni general para actuar en juicio en nombre del sindicato, pues éste tiene personalidad jurídica propia (art. 4 de la LOLS). La propia LJS diferencia, claramente, la legitimación del sindicato de la del representante sindical, por ejemplo, en el artículo 154 cuando considera legitimados para promover procesos sobre conflictos colectivos de forma diferenciada a *“a) Los sindicatos cuyo ámbito de actuación se corresponda o sea más amplio que el del conflicto”* y a los *“c) Los empresarios y los órganos de representación legal o sindical de los trabajadores, cuando se trate de conflictos de empresa o de ámbito inferior”*.

En el presente caso, dado que el recurso se ha interpuesto por el delegado sindical en su condición de tal y no como representante legal del sindicato, no puede considerarse que el recurso se ha interpuesto por la organización sindical, por lo que carecería de legitimación.

No obstante lo anterior, incluso aunque se admitiera la legitimación del delegado sindical como “organización sindical”, parece evidente la falta de legitimación del recurrente en cuanto al motivo relativo a la *“Omisión de información relevante en la información publicada y falta de transparencia”*, pues mediante el mismo estaría tutelando los intereses de los potenciales licitadores, lo cual es claramente ajeno a las funciones que tiene atribuida una organización sindical.

En cuanto a la tutela de los intereses de los trabajadores, como puede observarse del artículo 48 de la LCSP, se debe referir a los *“trabajadores que participen en la realización de la prestación”*.

Así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones, pudiendo citarse la reciente resolución 963/2025 de 25 de junio en la que afirmamos que:

«La legitimación de los sindicatos para interponer el recurso especial en materia de contratación ha sido tratada en muchas ocasiones por este Tribunal, entre otras. en la resolución 68/2023, de 2 de febrero de 2023, en la que dijimos:

“En relación con la legitimación de las organizaciones sindicales (recurso 40/2022), procede acudir al criterio sentado por este Tribunal en Resoluciones como la 534/2018, de 1 de junio, en la que, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el acceso a la jurisdicción, se afirma que: ‘La aplicación de la citada doctrina al presente recurso nos lleva a entender que la legitimación del sindicato recurrente sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por el sindicato recurrente tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores de seguridad privada, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones relativas a la competencias del órgano de contratación para definir el objeto y características del contrato...’.

A tenor del precepto extractado y por mor de la doctrina de este Tribunal acerca de la legitimación de organizaciones sindicales, sólo cabe admitir ésta –resolución 1391/29020, de 23 de diciembre, sensu contrario– para recurrir cuestiones que impliquen “(...) que en el proceso de ejecución de contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

Ello implica que no cabría la admisión, en ningún caso, de los motivos relativos a la falta de solvencia técnica del adjudicatario ni de aquellos aspectos de su oferta económica

ajenos a las condiciones laborales de los trabajadores que participan en la ejecución del contrato.

Tal y como hemos indicado en nuestra Resolución nº 959/2018:

‘Procede en este punto traer a colación las Sentencias del Tribunal Constitucional número 210/94, 257/88, 106/96, entre otras, las cuales, en síntesis afirman que ‘(...) la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado’

La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2009, de 7 de septiembre, en el Recurso de amparo 4485/2005, en relación con la legitimación de los Sindicatos para ejercer acciones en el orden contencioso-administrativo, invoca numerosos pronunciamientos del Tribunal (SSTC 358/2006, de 18 de diciembre; 153/2007, de 18 de junio; 2002/2007, de 24 de febrero; 4/2009, de 12 de enero) que han ido conformando jurisprudencia consolidada que se resume en 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 46-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores’ pero añade ‘también venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada’.

Se distingue por tanto entre una primera legitimación abstracta o general de los sindicatos (legitimación ad procesum) y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre la organización que recurre y la pretensión ejercitada (legitimación ad causam), precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre el sindicato y la pretensión que ejerce, materializado en un interés económico o profesional”.

(.....)

En consecuencia, de la oferta del adjudicatario no se desprende ningún incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, único motivo por el que un sindicato estaría legitimado para recurrir el acto de adjudicación, lo que, en caso de admitirse el recurso, por entenderlo interpuesto en representación del sindicato, conllevaría a su desestimación”.

Pues bien, si nos atenemos a los motivos del recurso, estos se centran en tres aspectos:

- a) Indeterminación del objeto del contrato en cuanto presenta “serias deficiencias en su determinación y claridad que afectan a su validez por cuanto vulnera el artículo 99.1 LCSP”.*
- b) Incompetencia manifiesta del órgano que ha emitido el informe de insuficiencia de medios que consta en el expediente (Centro Asesor de la Mujer), entendiendo que el competente es la Dirección General de Recursos Humanos.*
- c) Omisión de negociación, que en el recurso se califica como preceptiva, sobre los criterios de selección y baremación de los licitadores en relación con las bolsas de cuidado de personas jóvenes.*

Como es fácilmente constatable, ninguno de los tres motivos del recurso tiene relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores que van a ejecutar el contrato, ni implican que se puedan incumplir obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, apelando a cuestiones de mera legalidad o relacionadas con aspectos contractuales fijados por el órgano de contratación dentro del marco de la discrecionalidad técnica, (de hecho, la petición de negociación colectiva se hace referida a los criterios de adjudicación, sin que se aborde por la recurrente qué relación tiene con la defensa de los intereses de los trabajadores que van a ejecutar el contrato), por lo que, de conformidad con nuestra doctrina y las sentencias que han abordado esta cuestión, no podemos reconocer legitimación al sindicato recurrente, lo que provoca la inadmisión del recurso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 55 b) LCSP».

En el presente recurso, el recurrente no está pretendiendo la tutela de los trabajadores que participen en la ejecución de la prestación, sino la de los trabajadores del órgano de

contratación que serían destinatarios del objeto del contrato, cuestión que podrá justificar la adopción de medidas ante la jurisdicción social, pero que son ajenas al recurso especial en materia de contratación pues no está planteando que el acto impugnado (unos pliegos) infrinja ninguna de las normas o principios que rigen la contratación pública.

De hecho, en realidad está impugnando una decisión previa a la aprobación de los pliegos, como es la de diferenciar dos grupos de trabajadores en el ámbito de la acción social de la empresa (que no aparecen identificados en el recurso ni en los pliegos, lo que en sí mismo ya abocaría al fracaso una impugnación del principio de igualdad al carecer de un término de comparación entre los colectivos), pues dicha situación es un presupuesto previo a los pliegos (los pliegos claramente parten de la existencia de dichos grupos diferenciados), decisión tomada en virtud de la autonomía y potestad de dirección del empresario, cuya conformidad con el ordenamiento jurídico debe plantearse ante la jurisdicción social al afectar a la relación jurídica laboral.

Es decir, la decisión del órgano de contratación de configurar de una forma u otra el acceso de sus trabajadores a beneficios sociales como el seguro médico, necesidad que es la que trata de satisfacerse mediante el contrato licitado y es la que predetermina su objeto, es previa a la aprobación de los pliegos y presupuesto de estos, dado que deben definir el objeto del contrato en atención a dichas necesidades (art. 99 LCSP). Así, el art. 28.1 de la LCSP es claro al señalar que *“la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, ..., deben ser determinadas con precisión, ..., antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

Por lo tanto, es esa decisión previa de determinar un diferente alcance de los beneficios de acción social como el seguro médico entre los trabajadores la que estaría infringiendo, de seguir la tesis del recurrente, el principio de igualdad y la sentencia de la Audiencia Nacional citada, decisión cuya revisión no compete a este Tribunal ni se puede llevar a cabo por el cauce del recurso especial en materia de contratación de la LCSP, sino que tendrá que hacerse valer ante los Tribunales, en este caso, de la jurisdicción social.

Procede, por tanto, inadmitir al amparo del artículo 55 b) LCSP el recurso por falta de legitimación del recurrente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. H.D.A.P. - (Delegado de Sindical del Sindicato Confederación General del Trabajo (CGT)), contra los pliegos del procedimiento de *“Contratación de servicios de un seguro colectivo privado de salud para los empleados de ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.ME., M.P.”*, con expediente 2025-00864, convocado por INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.ME.E y M.P. (ISDEFE).

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES