



Recurso nº 231/2026 C. Valenciana 42/2026

Resolución nº 1236/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 16 de julio de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. S. V., en representación de CAJA DE SEGUROS REUNIDOS, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 de la “*Contratación de diversas pólizas de seguros*”, expediente 17768/2025, convocado por el CONCEJAL DE CONTRATACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE OLIVA, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. Con fecha 1 de diciembre de 2025, se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los Pliegos del contrato arriba nominado.

Tercero. A dicha licitación concurrieron como licitadoras: CAJA DE SEGUROS REUNIDOS COMPAÑÍAS DE SEGUROS Y REASEGURADOS S.A. (CASER), MAPFRE ESPAÑA



COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A., ORIZON UNDERWRITERS S.L Y W.R. BERKLEY EUROPE AG, SUCURSAL EN ESPAÑA.

Cuarto. Por resolución de 2 de febrero de 2026, el órgano de contratación adjudicó el lote 1 del contrato a la empresa ORIZON UNDERWRITERS S.L

Quinto. Con fecha 16 de febrero 2026, se presentó recurso especial por CASER contra la adjudicación de dicho lote del contrato.

Séxto. El órgano de contratación ha remitido el expediente y el preceptivo informe sobre el recurso en que se insta la inadmisión y subsidiariamente, la desestimación del recurso.

Séptimo. El 3 de marzo de 2026, se dio traslado del recurso a los demás licitadores a fin de que si lo estimasen conveniente formularan las alegaciones que a su derecho conviniera; habiendo presentado alegaciones la empresa adjudicataria, ORIZON UNDERWRITERS, S.L. oponiéndose al recurso y solicitando su desestimación.

Octavo. La secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, acordó el 6 de marzo de 2026, mantener la suspensión del lote 1 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 LCSP y en el convenio celebrado al efecto entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de fecha 2 de julio de 2025).

Segundo. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1 d) LCSP.

Tercero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios, por lo que, siendo el valor estimado superior a los 100.000 euros, el contrato sería susceptible de recurso especial ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 2.c) LCSP.

Cuarto. Debe reconocerse legitimación a la recurrente, al amparo del artículo 48 de la LCSP, al estar clasificada su oferta en segunda posición.

Quinto. Antes de analizar las alegaciones de la recurrente, hemos de analizar si, como sostiene el órgano de contratación en su informe al recurso, debe éste ser inadmitido. Considera el órgano de contratación que, al hallarnos ante un contrato de seguro, de naturaleza privada, no resulta procedente el recurso especial en materia de contratación. Insiste en que así se indicó en la cláusula segunda del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), y que, por tanto, el recurrente se halla vinculado por la citada previsión, conforme al art. 139 LCSP.

A este respecto, hemos de señalar, en primer lugar, que el régimen de recursos es una cuestión de orden público, por lo que las previsiones que sobre éstos se recojan por los Pliegos solo pueden tener un valor informativo, pero nunca vinculante, pues lo contrario supondría que por medio de un acto administrativo -como lo es la aprobación de los Pliegos- pudiera alterarse el régimen legal de los recursos. No resulta por tanto oponible aquí la cláusula 2 del PCAP, siendo lo relevante dilucidar si efectivamente procede el recurso especial, o no.

En este punto, ha de estarse al régimen de los contratos de seguro. Éstos se configuran como contratos privados de las Administraciones Públicas, considerando el CPV del Lote nº1, que se encuentra en el listado de contratos privados del artículo 25.1.a)1º y artículo 26.1.a) LCSP, a diferencia de los contratos licitados por poderes adjudicadores no Administraciones Públicas, o por Entidades que no son poderes adjudicadores, que por razón del sujeto son siempre contratos “privados”, como señala el artículo 26.1, en sus apartados b) y c), respectivamente.

Por otra parte, no está de más recordar que el término “*contrato privado*” en la LCSP no ha de entenderse como contrato excluido de las normas de preparación y adjudicación propias



de los “*contratos administrativos*”, ni como una suerte de negocios jurídicos excluidos de la LCSP, como se infiere de los apartados 2, 3 y 4 del citado artículo 26 LCSP.

En particular, nos interesa destacar el apartado segundo del citado artículo, que se refiere al caso que nos ocupa: contratos privados que celebren las Administraciones Públicas. Éstos se rigen, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.

En consecuencia, siendo el valor estimado superior a 144.000 euros, y el acto impugnado la adjudicación, resulta patente la admisibilidad del recurso especial, ex artículo 44.1 LCSP, procediendo a continuación a analizar las alegaciones contenidas en el recurso interpuesto.

Sexto. La recurrente alega que la adjudicataria es una agencia de suscripción, no una entidad aseguradora, por lo que carece de habilitación para contratar un servicio de seguro.

Considera que la habilitación empresarial o profesional exigida para ejecutar la prestación objeto del contrato constituye un requisito de aptitud personalísima, que ha de concurrir en el licitador, no siendo posible su integración con medios externos, que la normativa sectorial española configura la agencia de suscripción como un mero apoderado de la entidad aseguradora, y no como una entidad aseguradora autorizada para asumir el riesgo y celebrar por sí misma contratos de seguro (artículo 60.1 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras).

Añade que, aunque la agencia de suscripción se encuentra sujeta a autorización administrativa, dicha autorización no equivale ni puede asimilarse a la autorización exigida para operar como entidad aseguradora. Así, el artículo 60.2 de la Ley 20/2015, somete a las agencias de suscripción a la autorización de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para el acceso a su actividad y el artículo 35.2 del Real Decreto 1060/2015,

de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, impone, entre los requisitos para dicha autorización, la presentación de un programa de actividades en el que se identifiquen *“los riesgos que se van a suscribir, para qué entidades aseguradoras y en qué términos, adjuntando los poderes otorgados”*.

Como dijimos, entre otras muchas, en la Resolución 924/2024, de 18 de julio de 2024, hemos de partir como ley del contrato del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos tanto para el órgano de contratación como para los licitadores concurrentes. Pues bien, acudiendo a la cláusula 10 del PCAP observamos que ésta dispone (el subrayado es nuestro):

“10. REQUISITOS DE PARTICIPACIÓN. SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA Y TÉCNICA O PROFESIONAL

Requisitos de participación.

Podrán contratar con el sector público en los términos de lo dispuesto en el art. 65 LCSP, las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna de las prohibiciones de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnico o profesional o, en los casos en que así lo exija la Ley, se encuentren debidamente clasificadas.

Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, en particular, deberá tratarse de entidades aseguradoras autorizadas por la Dirección General de Seguros, para operar en el ramo del seguro de que se trate, en función del Lote al que se opte”.

Por otra parte, la cláusula 19, que se refiere a la ADJUDICACIÓN, al establecer los requisitos relativos a personalidad y capacidad de obrar del propuesto como adjudicatario, establece, entre otros documentos la obligación de presentar:

“Certificado de la Dirección General de Seguros acreditativa de la autorización para operar en el ramo de seguros de que se trate, en función del Lote al cual se opta”.

El PCAP por otra parte, ni tan siquiera contempla la posibilidad de que una agencia de suscripción de seguros pueda ser adjudicataria del contrato si acredita la representación para suscribir dicho contrato con una entidad aseguradora.

Por tanto, existe una habilitación legal, para suscribir contratos de seguros, que corresponde según el artículo 1 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre de Contrato de Seguro, a las entidades aseguradoras. Dicha habilitación, como aptitud para contratar, tiene carácter personalísimo y no puede ser sustituida por terceros, como dispone el artículo 65.2 LCSP y ha sido así interpretado por la sentencia 1226/2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de jurisprudencia, de 1 de octubre de 2025 (rec.casac.2889/2022),

Por el contrario, la agencia de suscripción de seguros, contemplada, principalmente en la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras es un tercero apoderado que actúa en nombre y por cuenta de una entidad aseguradora. Así el artículo 60.1 de la citada Ley dispone que:

“las entidades aseguradoras podrán suscribir contratos de apoderamiento con personas jurídicas españolas para la suscripción de riesgos en nombre y por cuenta de aquellas”.

Todo lo expuesto, conduce a la conclusión que ORIZON UNDERWRITERS, S.L. como agencia de suscripción de seguros no puede ser adjudicataria del contrato, por carecer de la habilitación legal de entidad aseguradora y, en consecuencia, procede la estimación del recurso y la retroacción del procedimiento para que se proceda a la exclusión de ORIZON UNDERWRITERS, S.L y se continúen los tramites del procedimiento de contratación de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP y en la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J. A. S. V., en representación de CAJA DE SEGUROS REUNIDOS, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 de la “*Contratación de diversas pólizas de seguros*”, anulando dicho acuerdo y disponiendo la retroacción del procedimiento con el alcance y límites fijados en el último párrafo del fundamento jurídico séptimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 1 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES