



Expte. de la JCCA: Nada 25/2025
Documento: resolución de recurso especial en
materia de contratación
Expte. de origen: Acuerdo marco para el suministro
de mallas quirúrgicas de cirugía abdominal para los
centros dependientes del Servicio de Salud de las Illes
Balears (SSCC AM 32/25)
Órgano de contratación: Servicio de Salud de las Illes
Balears
Recurrente: Curis Funditor, SLU

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 30 de septiembre de 2025

Visto el recurso especial en materia de contratación que ha interpuesto la empresa Curis Funditor, SLU, contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears de 18 de junio de 2025 por la que se desestima la cesión del Acuerdo marco (SSCC AM 32/2025) para el suministro de mallas quirúrgicas de cirugía abdominal para centros hospitalarios del Servicio de Salud de las Illes Balears, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en la sesión de 30 de septiembre de 2025, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 12 de marzo de 2025, la empresa Distribuciones Clínicas Bauzá, SL (en adelante, Bauzá) informó al IBSALUT que, desde enero de 2025, había cedido toda su actividad empresarial con el propio IBSALUT a la empresa Curis Funditor, SLU (en adelante, Curis).

Concretamente, la empresa Bauzá indicaba que había cedido su actividad relacionada con varios acuerdos marco (exp. SSCC AM 216/21, SSCC AM 18/22, SSCC AM 29/22, SSCC AM 33/22, SSCC AM 194/22, etc.), incluido el Acuerdo marco (AM) de suministro de mallas quirúrgicas de cirugía abdominal (SSCC AM 32/25), que en el momento de la solicitud de cesión se encontraba en licitación.

El anuncio de licitación del AM 32/25 se publicó en la Plataforma de Contratación el 14 de febrero de 2025 y el plazo de presentación de ofertas permaneció abierto hasta el 17 de marzo de 2025.



2. El 4 de abril de 2025, el IBSALUT requirió a la empresa Bauzá la presentación de la documentación exigida en la legislación de contratación para la cesión de contratos, que se regula en el artículo 214 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 (LCSP), en relación con el artículo 98 de la misma Ley.
3. En el mes de mayo de 2025, las dos empresas, Bauzá y Curis, presentaron, entre otros documentos, dos escrituras notariales, formalizadas los días 9 y 14 de mayo de 2025, en virtud de las cuales la primera cedía a la segunda sus contratos públicos con el IBSALUT.
4. El Departamento de Contratación del IBSALUT revisó la documentación y consideró que la cesión solicitada en relación con el expediente AM 32/25 no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 214.2.b) de la LCSP, ya que, tratándose de un expediente aún no formalizado, no se cumplía la premisa de que el cedente tuviera ejecutado al menos un 20 % del importe del contrato.

En cambio, la cesión del resto de los expedientes (exp. SSCC AM 216/21, SSCC AM 18/22, SSCC AM 29/22, SSCC AM 33/22, SSCC AM 194/22, etc.) cumplía los requisitos establecidos por la normativa, lo que comprobó a través de la Central de Compras del IBSALUT.

5. El 18 de junio de 2025, el director general del IBSALUT resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Autorizar la cesión de los siguientes contratos de la empresa Distribuciones Bauzá con NIF B027920218 a favor de la empresa Curis Funditor con CIF B75243071: SSCC AM 216/21, SSCC AM 18/22, SSCC AM 29/22, SSCC AM 33/22, SSCC AM 194/22, SSCC AM 93/22, SSCC AM 422/22, SSCC AM 30/22, SSCC AM 426/22, SSCC AM 467/22, SSCC AM 120/23, SSCC AM 83/23, SSCC AM 160/23, SSCC PRO 308/24, SSCC AM 313/23, SSCC AM 204/23, SSCC PRO AM 378/24 y sus respectivas prórrogas, en cada uno de los lotes adjudicados para cada expediente.

SEGUNDO. *No autorizar la cesión del expediente SSCC AM 32/25 puesto que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 214.2.b) de la LCSP, al tratarse de un expediente que todavía no ha sido formalizado, y no cumple la premisa de que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 por ciento del importe del contrato.*

TERCERO. Notificar esta resolución a los interesados.

6. El 17 de julio de 2025, la empresa Curis (en adelante, la recurrente) interpuso a través del Registro Electrónico General, dirigido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), un recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de 18 de junio de 2025, cuyo apartado segundo desestimó la cesión del AM 32/25 a su favor.



La recurrente fundamenta el recurso, en resumen, en lo siguiente:

— Alegación única. Error del IBSALUT en el régimen jurídico aplicable para desestimar la cesión del AM 32/25, porque debía aplicarse el artículo 144 de la LCSP, no el artículo 214 de esta Ley. En virtud de ello, considera que la desestimación fue contraria a la normativa aplicable y debe revocarse.

7. El 24 de julio de 2025, la JCCA envió a la recurrente el oficio de información relativo al recurso y requirió a la empresa la mejora del escrito del recurso mediante la presentación de la inscripción en el Registro Mercantil de la operación de fusión, escisión o transmisión del patrimonio empresarial o de la rama de actividad formalizada entre las empresas Curis y Bauzá.
8. El 8 de agosto de 2025, la empresa Curis contestó al requerimiento de mejora del recurso con la presentación, nuevamente, de las escrituras de cesión de los contratos. También aportó un certificado del registrador mercantil, según el cual la cesión de los derechos y obligaciones derivadas de contratos de una sociedad limitada a otra no es un acto susceptible de inscripción en el Registro Mercantil (artículos 2, 50 y 94 del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil).
9. El 24 de septiembre de 2025, el IBSALUT envió a la JCCA el expediente administrativo completo.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto del recurso es la resolución por la que se desestima la solicitud de cesión entre dos empresas de un Acuerdo marco cuya adjudicación se encontraba en tramitación por parte del Servicio de Salud de las Illes Balears, que tiene el carácter de Administración pública.

Contra este acto se puede interponer el recurso especial en materia de contratación previsto en el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (LRJCAIB). La competencia para resolver este recurso corresponde a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con la letra *m*) del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.



2. Antes de entrar en el fondo del recurso, cabe comprobar si la empresa Curis contaba con la legitimación suficiente para impugnar la desestimación de la cesión del AM 32/25, dado que no fue la empresa que se presentó a la licitación.

En relación con la legitimación, cabe mencionar, entre otras, la Resolución 1398/2022, de 3 de noviembre de 2022, del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales, que considera lo siguiente:

Acerca del tema de la legitimación, en general, es pacífica la Jurisprudencia y doctrina acerca de la necesidad de reunir el requisito de la lesión como aspecto nuclear de la misma, así como que estaría legitimada aquella persona que ha sufrido esa lesión ilegítima en alguno de los bienes de los que dice ser titular, pudiendo citar a título de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2011 (RJ 2011, 5786), recurso de casación 6297/2008, que precisa que «el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto [...]».

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha subrayado reiteradamente que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, y se ha preocupado de insistir en establecer la ligazón entre la legitimación y la existencia de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que sitúa siempre el análisis de la legitimación en la búsqueda de ese interés.

Ello implica que se reconoce, por tanto, una legitimación amplia, si bien únicamente a quienes acrediten titularidad de derechos o intereses legítimos perjudicados o bien puedan ser afectados, lo que nos lleva a cuidar no incluir en ella las lesiones meramente hipotéticas, aleatorias o potenciales, pues para iniciar un proceso es preciso que la lesión del derecho o interés sea real y efectiva.

Por lo tanto, concurrirá dicho interés legítimo cuando la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite. De este modo, el interés legítimo nunca podrá asimilarse al interés en la defensa de la legalidad, pero es, desde luego, un concepto menos estricto que el de derecho subjetivo, que permite hablar de legitimación en sentido amplio (aunque no universal) en materia de contratación (por todas, SSTs de 27 de enero de 1998 y de 11 de febrero de 2003).

La empresa que se presentó a la licitación fue la empresa Bauzá, la cual no podía ceder el AM a ninguna otra empresa, mientras la adjudicación se encontrara en tramitación hasta una eventual formalización del AM a su favor. En este sentido, se podría afirmar que la única empresa legitimada para impugnar la desestimación de la cesión sería Bauzá y que Curis no dispondría de interés legítimo suficiente.



Ahora bien, teniendo en cuenta la jurisprudencia mencionada, hay que reconocer a Curis una legitimación amplia para impugnar todo lo relacionado con la cesión de contratos que la empresa Bauzá tenía con el IBSALUT, máxime cuando resultó la cesionaria del resto de acuerdos marco. No puede considerarse que Curis haya alegado una lesión meramente hipotética, aleatoria ni potencial, sino que la desestimación de este recurso repercute directa o indirectamente en su esfera jurídica. Por este motivo, se la considera legitimada.

3. En relación con las alegaciones de la recurrente, debe decirse lo siguiente:

— Alegación única. La recurrente fundamenta el recurso en un error del IBSALUT en el régimen jurídico aplicable para desestimar la cesión del AM 32/25 a favor de su empresa. Concretamente, argumenta que la desestimación no se podía fundamentar en el artículo 214 de la LCSP, sino en el artículo 144 de la misma Ley, que es el que regula la sucesión de empresas cuando se produce durante el procedimiento de adjudicación, antes de formalizar el contrato.

En virtud de ello, la recurrente considera que la desestimación de la cesión del AM 32/25 fue contraria a la normativa aplicable y debe revocarse.

Contestación:

La cesión de los contratos y la sucesión del contratista o del licitador no son lo mismo y se regulan de manera distinta en la LCSP.

La cesión del contrato —que es lo que solicita la recurrente en relación con el AM 32/25— se regula en el artículo 214 de la LCSP y consiste en la cesión de los derechos y obligaciones que dimanar de un contrato vigente, a un tercero. Esta cesión es posible cuando se cumplen determinados requisitos y límites previstos en el citado artículo:

- La cesión del contrato debe estar permitida en el pliego y debe autorizarla el órgano de contratación.
- El cedente debe haber ejecutado al menos un 20 % del importe del contrato.
- El cesionario debe acreditar la capacidad y la solvencia adecuadas.
- La cesión debe formalizarse en escritura pública.

Al margen de la cesión de los contratos, la LCSP también permite la sucesión del contratista, o la del licitador, según el momento procedimental en que se encuentre la tramitación del contrato. Así, cuando el contrato está en vigor se puede producir la sucesión del contratista, de acuerdo con el artículo 98 de la



LCSP, pero cuando el contrato aún no está en vigor, porque se encuentra en tramitación el procedimiento de adjudicación —como era el caso del AM 32/25—, se puede producir la sucesión del licitador —que aún no es contratista—, tal como dispone el artículo 144 de la LCSP:

Si durante la tramitación de un procedimiento y antes de la formalización del contrato se produjese una operación de fusión, escisión, transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad, le sucederá a la empresa licitadora o candidata en su posición en el procedimiento la sociedad absorbente, la resultante de la fusión, la beneficiaria de la escisión o la adquirente del patrimonio empresarial o de la correspondiente rama de actividad, siempre que reúna las condiciones de capacidad y ausencia de prohibición de contratar y acredite su solvencia y clasificación en las condiciones exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares para poder participar en el procedimiento de adjudicación.

Al respecto, resulta de interés mencionar el Informe 64/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Este informe recoge la distinción entre los dos tipos de sucesión empresarial y, concretamente, en relación con la sucesión del licitador —que es la que nos interesa para resolver este recurso— señala lo siguiente:

La sucesión acaecida en el seno del procedimiento de licitación tiene una regulación propia en el artículo 144 de la LCSP [...].

En los supuestos [...] que hayan acaecido durante el procedimiento de licitación y antes de la formalización del contrato se aplica, por mandato legal, el artículo 144 de la LCSP. De este modo, una vez concluida una *operación societaria como las mencionadas en la norma en una empresa licitadora o candidata, ocupará su posición en el procedimiento la sociedad absorbente, la resultante de la fusión, la beneficiaria de la escisión o la adquirente del patrimonio empresarial o de la correspondiente rama de actividad, siempre que cumpla con las condiciones de aptitud necesarias y, particularmente, siempre que acredite su solvencia y clasificación en las condiciones exigidas en el pliego. Estas circunstancias deberán acreditarse por la nueva empresa ante el órgano de contratación y, por tanto, se trata de una conducta activa del licitador, de modo que en caso de que esta acreditación no se produzca o resulte insuficiente, no podrá resultar adjudicatario del contrato y procederá su exclusión de la licitación.*

Y añade lo siguiente:

[...] cabe recordar que, de acuerdo con la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles, *la eficacia de la operación societaria que corresponda se producirá con la inscripción de la nueva sociedad o de la operación en el Registro Mercantil* competente (artículo 46.1 para la fusión, aplicable también a la escisión por el artículo 73.1, y artículo 89.2 para la cesión global). En consecuencia, aunque previamente se hayan efectuado los pasos que conducen a la transformación, ésta no tiene ninguna eficacia hasta dicha fecha, y sólo a partir de ese momento se origina el supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de este artículo mediante la comunicación por el empresario afectado de dicha circunstancia.



En el caso que nos ocupa, según las actas de la Mesa de Contratación que se encuentran publicadas en la Plataforma de Contratación, la empresa que se presentó a la licitación del AM 32/25 fue Bauzá. Esta, mientras la adjudicación del AM se encontró en tramitación, no lo podía ceder, porque todavía no disponía de ningún derecho ni obligación al respecto hasta una eventual formalización del AM a su favor. Y, según consta en el acta de la Mesa de Contratación, de 2 julio de 2025, la Mesa consideró retirada su oferta por falta de presentación de la documentación previa a la adjudicación adecuada.

En este sentido, durante la tramitación de la adjudicación de un contrato o un AM, solo puede producirse una sucesión en la condición de licitador si la licitadora interesada acredita una operación de fusión, escisión o transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad, con otra empresa, formalizada en escritura pública e inscrita en el Registro Mercantil. Ello sin perjuicio de la obligación de acreditar también el cumplimiento del resto de requisitos exigidos en el artículo 144 de la LCSP: capacidad y ausencia de prohibición de contratar, solvencia y clasificación de la empresa resultante de la fusión, de la beneficiaria de la escisión o del adquirente del patrimonio empresarial o de la rama de actividad.

En este caso, las escrituras notariales aportadas inicialmente no acreditan ninguna operación de fusión, escisión o transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad, que eran las únicas operaciones societarias que podían dar lugar a la sucesión de la licitadora Bauzá a favor de Curis.

Precisamente, para confirmar la operación que habían llevado a cabo entre ellas, la JCCA concedió a la recurrente la posibilidad de mejorar el recurso presentado y poder aportar —si la tenía— una escritura notarial, inscrita en el Registro Mercantil, acreditativa de alguna de las operaciones societarias exigidas en el artículo 144 de la LCSP.

En contestación a este requerimiento, la recurrente volvió a aportar las mismas escrituras mediante las cuales las dos empresas elevaron a público un acuerdo privado de cesión de contratos, que no es equiparable con una fusión, escisión o transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad, ya que en este tipo de operaciones societarias se transmiten los activos y los pasivos globales de una empresa, mientras que en una mera cesión solo se cede un único contrato —o, como en este caso, varios acuerdos marco, como se recoge en el Informe 30/2001 de la Junta Consultiva del Estado. Una prueba más que acredita que se trata de acuerdos y operaciones no asimilables es el certificado que ha presentado la propia recurrente, en el que el registrador mercantil ha determinado lo siguiente:



La cesión de los derechos y obligaciones derivadas de contratos de una sociedad limitada a otra, NO es un acto susceptible de inscripción en el Registro Mercantil (artículos 2, 50 y 94 RRM).

Por el contrario, sí se hubiera podido hacer la inscripción en el Registro Mercantil en el caso de una operación societaria.

Finalmente, hay que añadir que, aunque el IBSALUT se equivocara efectivamente en el artículo aplicable, las consecuencias jurídicas de una motivación incorrecta no pueden suponer, como solicita la recurrente, la revocación de la resolución. En este caso, la cesión del AM 32/25 no se podía estimar, porque la única novación subjetiva posible era la sucesión del licitador, de acuerdo con el artículo 144 de la LCSP. Según la doctrina y la jurisprudencia, los defectos de motivación solo se consideran invalidantes de una resolución cuando la falta de motivación produce indefensión o impide conocer las razones esenciales del acto y, en este caso, no ha habido ni indefensión de la recurrente, ni desconocimiento de las razones esenciales de la resolución, que en cualquier caso han quedado del todo aclaradas con este Acuerdo de resolución del recurso.

En conclusión, debe desestimarse todo lo que alega la recurrente y confirmar que la desestimación de la cesión del AM 32/25 fue ajustada a derecho.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación de la empresa Curis Funditor, SLU, contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears de 18 de junio de 2025 por la que se desestima la cesión del Acuerdo marco (SSCC AM 32/2025) para el suministro de mallas quirúrgicas de cirugía abdominal para centros hospitalarios dependientes del Servicio de Salud de las Illes Balears.
2. Notificar este Acuerdo a las personas interesadas y al órgano de contratación.



Interposición de recursos

Contra este Acuerdo, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su aprobación, de acuerdo con los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Palma, en la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero