



**SECCIÓN 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA  
DE MURCIA**

SENTENCIA: 00108 / 2026

SERVICIO COMUN ORDENACION PROCEDIMIENTO DE MURCIA. SECCION ORGANOS COLEGIADOS CONT.ADM.

N56820 SENTENCIA APELACION TSJ ART 85.9 LJCA  
PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5  
-DIR3:J00008050  
Teléfono: Fax:  
Correo electrónico: SCT.TSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES  
UP3  
N.I.G: 30030 45 3 2023 0001007

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0006  
Sobre: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS  
De D./ña. COLEGIO OFICIAL DE PODOLOGOS DE MURCIA  
Representación D./Dª. MARIA GLORIA VALCARCEL ALCAZAR  
Contra D./Dª. INSTITUTO MURCIANO DE ACCION SOCIAL  
Representación D./Dª.

**ROLLO de APELACIÓN núm. 278/2024**  
**SENTENCIA núm. 108/2026**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA**

**SECCIÓN PRIMERA**

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Dña. Pilar Rubio Berna  
Presidente  
Dña. María Esperanza Sánchez de la Vega  
Dña. Gema Quintanilla Navarro

Magistradas

Han pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

La siguiente

**SENTENCIA nº. 108/26**



En Murcia, a cinco de marzo de dos mil veintiséis

En el rollo de apelación nº 278/2024 seguido por interposición de recurso de apelación contra la sentencia nº 29/2024, de fecha 2 de febrero de 2024, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Murcia, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 152/2023, tramitado por las normas del procedimiento ordinario, en el que figuran como **parte apelante el Colegio Oficial de Podólogos de Murcia**, representado por la Procuradora Dña. María Gloria Valcárcel Alcázar y dirigido por el Letrado D. Paulo López-Alcázar López-Higuera, y como **parte apelada la CARM-IMAS**, representado y defendido por el Letrado de la Comunidad, sobre: Contratación administrativa; siendo Ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Dña.** , quien expresa el parecer de la Sala.

### I.- ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.** - Presentado el recurso de apelación referido, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Murcia, lo admitió a trámite y después de dar traslado del mismo a la parte apelada para que formalizara su oposición, remitió los autos junto con los escritos presentados a Sala, la cual designó Magistrado ponente y acordó que quedaran los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose para dicho acto el día 19 de febrero de 2026, fecha en que tuvo lugar, quedando las actuaciones conclusas y pendientes de sentencia.

### II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** - La sentencia apelada falla lo siguiente:

“DESESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Valcárcel Alcaraz en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE PODÓLOGOS DE LA REGIÓN DE MURCIA frente a la Orden de 1-2-2023 del Presidente del IMAS que desestima el recurso de alzada interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE PODOLOGOS DE LA REGIÓN DE MURCIA (COPOMUR) frente a la convocatoria del concurso para los servicios de podología en el Centro Social de Personas Mayores de Las así como frente a la adjudicación de los servicios a D<sup>a</sup>.

DEL CARO



ambas resoluciones conformes a Derecho; cada parte abonará sus propias costas y las comunes por mitad.”

Razona la sentencia que, “El contrato ofertado, a la vista del pliego, no es estrictamente ni un contrato de servicios ni un contrato de concesión de servicios; tiene elementos de ambos y otros distintos; el riesgo y ventura queda difuminado para el contratista, pues al suministrarle el lugar de trabajo y los equipamientos básicos y los suministros de energía y agua ya sólo debe aportar su tiempo y trabajo, no existiendo una inversión que pueda perder; por otro lado, ofrece un precio unitario fijo máximo, precio que queda por debajo del de mercado porque el contratista no tiene que asumir los gastos propios de un local, equipamiento y mantenimiento para prestar el servicio, todo ello sin que se haya probado de contrario que dicho precio (teniendo en cuenta lo dicho sobre local y medios de trabajo) genere ningún tipo de desequilibrio contractual; y esto último se afirma, pues, si bien no se ha practicado prueba alguna sobre el equilibrio contractual, el precio máximo de 12 euros por paciente (finalmente se adjudicó por 10,99 euros) no debe ser destinado para abonar ni el arrendamiento del local, ni el equipamiento básico para prestar el servicio, ni para el pago de la luz, el gas ni el agua. Y siendo el contrato administrativo especial un contrato no desarrollado normativamente más allá de lo indicado en el artículo 25.1 b) de la LCSP (contrato cuasi-inominado) no hay problema en que se establezca sea un precio fijo predeterminado a cobrar por tercero.”

**SEGUNDO.** – En el recurso de apelación se alega:

- Que el IMAS no presta servicios sanitarios.
- Que los tratamientos de quiropodia si son servicios sanitarios.
- Que los servicios sanitarios de quiropodia no son necesidades básicas vitales.
- Que el IMAS no puede contratar, tal y como ha hecho, los servicios de quiropodia.
- Se dice que la única justificación que se propone en la sentencia recurrida para que se pueda admitir la figura del contrato especial en este caso por pertenecer el objeto del mismo al giro o tráfico del IMAS, carece de fundamento



jurídico alguno, y solo tiene una base puramente sentimental dirigida a facilitar a las personas mayores ese tipo de servicios, sanitarios.

-Que la figura del contrato especial no resulta admisible por cuanto el contrato ofrecido tiene por objeto la prestación de un servicio sanitario que no está incluido en el giro o tráfico propio del IMAS, ni está previsto en sus fines y funciones.

-Que el contrato no es una concesión de servicio, por ello no puede hablarse de tarifa. Dice que en numerosos lugares del contrato se habla no de contratista, sino de concesionario.

-Alega también que la sentencia no ha valorado que lo que ocurre en este caso es que el IMAS como única contraprestación al contratista le cede un bien de dominio público para su explotación privada por un particular a cambio de la fijación de una "tarifa" máxima. Dice que esto es inverosímil.

-Dice que el juzgado no aplico una sentencia del TSJ de Aragón, que resuelve un caso idéntico a este.

-Finalmente se dice que la práctica de la profesión que fomenta el IMAS con este tipo de contratación supone un enorme agravio comparativo para el resto de los podólogos, constituyendo y fomentando una suerte de competencia desleal prohibida por la ley 3/1991, de 10 de enero de competencia desleal.

**TERCERO.** – La Administración apelada contesta oponiéndose y pide la desestimación del recurso de apelación.

En primer lugar, plantea una posible inadmisión de la apelación, ya que el recurso se limita, prácticamente en su totalidad, a manifestar que no esta de acuerdo con la sentencia de instancia, y a reiterar la demanda planteada en el juzgado.

Por otro lado, se dice que se comparten todos los razonamientos de la sentencia recurrida.

También se dice que las actividades que realizan los podólogos tienen encaje en las competencias de la CARM en materia de necesidades personales



básicas de las personas mayores para que puedan vivir dignamente. Por ello, dice, la CARM a través del IMAS tiene competencia para licitar el Servicio de Podología en el Centro Social de Personas Mayores de las ' cumpliendo una finalidad asistencial de indudable carácter público.

Considera que la licitación que nos ocupa se ajusta a la naturaleza de contrato administrativo especial, en tanto que nos encontramos con el tipo de contrato en los que la Administración, sin pagar precio de los servicios, contrata la prestación de estos servicios a favor de usuarios distintos de la propia Administración.

En cuanto a la sentencia del TSJ de Aragón, dice que no se puede extrapolar a nuestro contrato, puesto que en el contrato de servicio podología objeto de este recurso el contratista apenas asume riesgo, dado que todos los gastos de local son a cargo del IMAS, por lo que difícilmente se producirá desequilibrio económico, puesto que no hay inversión ni gastos de funcionamiento por parte del contratista.

**CUARTO.-** Recoge el acto administrativo impugnado que, "(...),el servicio de podología no constituye una competencia específica y directa de este organismo autónomo, siendo evidente su cualidad de servicio público sanitario, sin embargo, el IMAS lo contrata por entender que contribuye a un aumento de la calidad de vida de las personas mayores (mejora la salud, contribuye a disminuir el dolor y la necesidad de medicación y hace más fácil la deambulación), colectivo cuya atención, a tenor de lo establecido en el artículo 2 apartado 2 de la Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social, si es competencia propia de este organismo, aunque en cualquier caso, hay que destacar que el servicio que prestan los podólogos en los Centros Sociales de Mayores del IMAS tiene un contenido básico, limitándose a corte, limado de uñas y delaminación de callos y durezas.

De esta manera, por parte de esta entidad se considera que, al ser un servicio necesario para las personas mayores y no estar cubierta la prestación por otro organismo público, no hacerlo supondría privar del mismo a un colectivo que no tendría acceso a él de otra forma. Así, se ha pretendido por el IMAS que los mayores disfruten de unos servicios que son necesarios para una calidad de vida digna a unos precios más asequibles, toda vez que los contratistas disponen gratuitamente del local para el ejercicio de la profesión, lo que les



permite abaratar sus precios de adjudicación, y todo ello motivado porque la capacidad económica de este colectivo de personas mayores es más limitada.”

A continuación, recoge que, “La Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del IMAS, establece en su artículo 2 apartado 4 que “Su actividad estará dirigida a procurar un nivel de calidad digno y suficiente en la prestación de servicios sociales en la Región de Murcia, procurando el aprovechamiento óptimo de los recursos públicos que gestiona y coordinando las actividades de las instituciones públicas y privadas en materia de servicios sociales, mediante el establecimiento de convenios, conciertos o cualesquiera otras fórmulas de gestión compartida” (entre las que se encuentran los contratos).

De esta manera, queda claro que la gestión de los servicios que se prestan en los centros de personas mayores es competencia del IMAS, y por tanto, están vinculados a la actividad del mismo en sentido amplio, de la misma forma que satisfacen una necesidad pública. En definitiva, el objeto de los contratos que suscribe el IMAS abarca cualquier prestación que redunde en beneficio o sea necesario para asegurar y mejorar la calidad de vida de los colectivos que forman parte de sus áreas de actuación, como son las personas mayores. En este sentido, el Decreto nº 305/2006, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Murciano de Acción Social, en su artículo 3 señala entre las sus funciones de este organismo “El desarrollo y gestión de servicios, programas y prestaciones técnicas para los colectivos de su competencia”.”

En cuanto al contrato, la resolución impugnada, tras recoger el contenido del artículo 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dice que es evidente que la prestación del servicio de podología por el IMAS es objeto de un contrato administrativo sujeto a la LCSP.

Y, en cuanto a la calificación del mismo, dice la resolución que, “En cuanto a su calificación como contrato administrativo especial, el artículo 25 apartado 1 punto b de la LCSP establece que tendrán carácter administrativo los contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella”.



Tras ello, concluye en este punto que, “De acuerdo con lo establecido en el citado precepto, los contratos de servicios de podología que licita el IMAS tienen un objeto distinto a los expresados en el punto a) del artículo 25 apartado 1 de la LCSP, y a través de ellos se satisface una finalidad pública competencia del IMAS en sentido amplio, como es proporcionar al colectivo de personas mayores (colectivo que sí es competencia específica del IMAS) todos aquellos servicios que redunden en una mejor calidad de vida. A esto habría que añadir que estos contratos se ajustan a la naturaleza de contrato administrativo especial, en tanto que, la Administración, no paga el precio del servicio, sino que contrata la prestación de éste a favor de los usuarios, percibiendo el contratista su retribución a través de una tarifa que se paga por parte de los usuarios, lo que hace que no pueda calificarse como contrato de servicios.”

**QUINTO.-** En resumen, el contrato que nos ocupa, consiste en que el IMAS cede el uso de un local público para que un profesional particular preste sus servicios a un determinado precio, que está por debajo del precio de mercado; así, es el podólogo el que cobra ese precio, directamente al usuario.

En este punto, habría que traer a colación lo dispuesto en el artículo 11.2, de la LCSP, que establece que, “Se excluyen asimismo, de la presente Ley, las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general”. De manera que, no podemos incluir dicha relación jurídica en la categoría de contrato especial, como pretende la Administración.

Destacaremos que, en la cláusula 2, sobre justificación del contrato, a pesar de que en las condiciones administrativas define el contrato como un contrato especial, habla de concesión, evidenciando una cierta confusión conceptual en la calificación del contrato. Y decimos esto porque, no estamos ante un contrato de concesión, ya que, aunque se utilizan instalaciones públicas y se atiendan necesidades públicas de los residentes, la Administración no cobra un canon periódico o fijo.

En cuanto a la aportación del IMAS, en la cláusula 4ª, se recoge que la única prestación del IMAS, además de proporcionar los pacientes al Podólogo, es la de facilitar a éste las instalaciones del centro (anexo 1 del contrato) y el equipamiento básico para la práctica de la podología (anexo 2), y por último, los suministros de agua, energía eléctrica y gas. No se recoge el número de



Autorización Sanitaria exigible para el desempeño de una actividad sanitaria, y que, entendemos, debería ser el primer requisito del local en que se va a ejercer la actividad que nos ocupa.

En relación con el pago de los honorarios del podólogo, se establece en la cláusula 5ª, que el mismo será realizado por los pacientes directamente al profesional contratado según tarifas que han sido fijadas por la Administración.

Recordar también que los servicios de podología son servicios y prestaciones sanitarias, y la profesión de Podólogo es una de las profesiones que la Ley 44/2003 de Ordenación de las profesiones sanitarias, define como sanitarias, concretamente en su artículo 7 que dice:

“Diplomados sanitarios.

1. Corresponde, en general, a los Diplomados sanitarios, dentro del ámbito de actuación para que les faculta su correspondiente título, la prestación personal de los cuidados o los servicios propios de su competencia profesional en las distintas fases del proceso de atención de salud, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en tal proceso.
2. Sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica corresponda desarrollar a cada profesional sanitario, ni de las que puedan desarrollar otros profesionales, son funciones de cada una de las profesiones sanitarias de nivel Diplomado las siguientes:
  - a. (...)
  - b.
  - c.
  - d. Podólogos: los Diplomados universitarios en Podología realizan las actividades dirigidas al diagnóstico y tratamiento de las afecciones y deformidades de los pies, mediante las técnicas terapéuticas propias de su disciplina.”

En este punto, lo que ponía de manifiesto la parte recurrente es que, la Administración, podría contratar a un podólogo, por vía laboral y prestar servicio a los usuarios, como hace con los enfermeros y los fisioterapeutas.



En conclusión, esta Sala entiende que este contrato de los servicios de podología no tiene cabida dentro de la legislación de contratos del Sector Público, ya que, en definitiva, como venimos diciendo, lo que hace el IMAS es ceder un local a cambio de que el Podólogo contratado preste sus servicios a los usuarios o no de los centros a unos precios más bajos que los de mercado, sin que tales locales cuenten con la correspondiente autorización administrativa.

**SEXTO.-** En razón a todo ello, procede estimar el recurso de apelación con la consiguiente revocación de la sentencia apelada, y entrando a conocer del fondo del asunto, se estima en su totalidad; sin hacer imposición de las costas en ninguna de las dos instancias (artículo 139.1 y 2, LJCA).

En atención a todo lo expuesto **y por la autoridad que nos confiere la Constitución de la Nación Española,**

### **FALLAMOS**

**ESTIMAR** el recurso de apelación nº 278/2024, interpuesto por el Colegio Oficial de Podólogos de la Región de Murcia (COPOMUR), contra la sentencia nº 29/2024, de fecha 2 de febrero de 2024, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Murcia, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 152/2023, que se anula y deja sin efecto. Y entrando a conocer del fondo, declaramos la nulidad de los actos administrativos impugnados en dicho recurso.

Sin hacer imposición de las costas en ninguna de las dos instancias.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la LJCA, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.





Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación literal a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

