



Recurso nº 400/2024

Resolución nº 592/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 09 de mayo de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.L.B.S., actuando en nombre y representación de INSTITUTO DE PSICOLOGIA APLICADA A LA SALUD, S.L., contra la resolución de adjudicación del lote nº 2 del contrato de *“Servicios de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología en varias provincias para Fraternidad- MUPRESPA”* y su exclusión de dicho procedimiento (expediente PIC2023_29764), convocado por Fraternidad-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 13 de abril de 2023 Fraternidad-MUPRESPA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275, publicó -en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP)- anuncio de licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología en varias provincias, dividido en doce lotes, y cuyo valor estimado asciende a 1.500.000 euros.

Segundo. Previos los trámites procedimentales oportunos, el órgano de contratación acordó la adjudicación -entre otros- del lote nº 2 de dicho contrato a favor de la empresa INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD, S.L. (en adelante, IPAS), en fecha 2 de noviembre de 2023.

Tercero. Contra dicha resolución de adjudicación interpuso recurso especial en materia de contratación D. M.D.C.P.S (procedimiento de recurso nº 1602/2023) que invocaba, como motivo principal de recurso, el incumplimiento por la empresa adjudicataria del requisito exigido en los pliegos de aportar autorización administrativa de funcionamiento de un centro



a nombre del licitador o de un contrato de uso del mismo, en caso de no ser titular el propio licitador.

A estos efectos, la recurrente argumentaba que IPAS incluyó en su oferta autorización administrativa de funcionamiento de una consulta de psicología y de psicología clínica sita en la Avenida de América nº 55 de Granada, con Número de Identificación de Centro Autorizado (NICA) 59.451, emitida el 5 de enero de 2022, y que el centro denominado María Zambrano está autorizado en la misma dirección y con las mismas instalaciones, con autorización de funcionamiento de 2009 y NICA 31.777. La recurrente consideraba que se vulneraba lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de autorizaciones sanitarias y se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, que exige la asignación de un NICA único para cada centro y establecimiento sanitario.

Cuarto. En la tramitación del procedimiento de recurso nº 1602/2023, el órgano de contratación se opuso a la estimación del recurso, por entender -en síntesis- que, al margen de las vicisitudes vinculadas a un contrato anterior, en la actual licitación (expediente PIC2023_29764) la empresa IPAS adscribió a la ejecución del lote nº 2 el centro ubicado en la Avenida de América nº 55 de Granada, con NICA 59.451, vigente en el momento de valoración de las ofertas, sin que sea competencia de Fraternidad-MUPRESA cuestionar las autorizaciones sanitarias de los centros sanitarios, ni los criterios seguidos por las distintas Consejerías de Sanidad para su concesión, ni si las autorizaciones se ajustan o no a la normativa de cada una de las comunidades autónomas.

Quinto. En el trámite de alegaciones conferido en el seno del procedimiento de recurso nº 1602/2023, IPAS alegó que el documento cuestionado por la recurrente es una resolución dictada por la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía que concede una autorización a IPAS en la Avenida de América nº 55 de Granada, título concedido por el órgano competente en ejercicio de sus funciones; y que no sólo dispone de un centro debidamente autorizado sino de dos, que cumplen lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT).

Sexto. Con fecha de 18 de enero de 2024 el Tribunal dictó la Resolución 40/2024, en la que estimó parcialmente el recurso 1602/2023, por considerar que los documentos nº 5 (consulta



al Sistema de Información de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios (SICESS) de la Junta de Andalucía) y nº 9 (información obtenida del SICESS de la Consejería de Salud y Familias, en fecha 21 de noviembre de 2023, donde no figura el NICA 59.451) aportados por la recurrente constituían un principio de prueba suficiente para cuestionar la validez y vigencia de la autorización de funcionamiento en vigor otorgada al centro ubicado en Avenida de América nº 55 de Granada, en el momento de la adjudicación del contrato. Por tal motivo, en virtud de su Resolución nº 40/2024 el Tribunal anuló la adjudicación y ordenó retrotraer las actuaciones y verificar, antes de acordar la adjudicación, que el licitador que se propuso como adjudicatario del lote nº 2 cumple los requisitos exigidos en el pliego.

Séptimo. Con fecha de 12 de marzo de 2024, y en ejecución de la resolución 40/2024 de este Tribunal, la Mesa de contratación, tras verificar, en el trámite de aclaración conferido, que el centro ofertado por IPAS se encuentra cerrado y no cuenta con una autorización de funcionamiento vigente, propuso su exclusión de la licitación, por entender que concurre una falta de aptitud de su oferta técnica. Y propuso la adjudicación del lote nº 2 del contrato de continua referencia a D. M.D.C.P.S.

Octavo. El 28 de marzo de 2024 se publicó en la PCSP, el acuerdo del órgano de contratación por el que se excluye a IPAS de la licitación y se adjudica el lote nº 2 del contrato a D. M.D.C.P.S.

Noveno. El 3 de abril de 2024, D. J.L.B.S., actuando en nombre y representación de IPAS, interpuso recurso especial en materia de contratación contra la actuación a que alude el ordinal anterior.

El recurso se fundamenta en la circunstancia de que, a juicio de IPAS, los pliegos exigen *“disponer de UNA autorización en vigor y no de LA misma autorización desde que se oferta hasta que se adjudica porque pasan circunstancias ajenas al licitador que condicionan. Así lo explicó IPAS en la aclaración de 31 de enero de 2024: En mayo de 2023, al presentar IPAS su oferta a la presente licitación, la autorización de Av. América estaba en vigor. Los pliegos piden una autorización en vigor, indeterminada, no dice la autorización, que es artículo determinado que hubiera implicado esa autorización”*.



No es correcta, a juicio de IPAS, la lectura del pliego ajena a la realidad cotidiana, ni entender que si en el momento de la adjudicación ya no está en vigor la autorización ofertada, pasará al siguiente la adjudicación.

IPAS señala que los problemas con la arrendataria del local sito en la de Avenida de América nº 55 fueron en aumento, por las dificultades para el desempeño del trabajo y disponibilidad de uso del espacio y horario, por lo que se tramitó la baja de dicho centro el 24 de agosto de 2023, con el fin de cumplir la legislación vigente. Y considera inaceptable que se obtenga desde un rigorismo mal entendido, por la vía de la interpretación normativa en materia de defectos formales, lo que se ha perdido en el aspecto material o cualitativo, pues la oferta de IPAS es mucho mejor y la decisión que se recurre perjudica a Fraternidad MUPRESA.

En suma, IPAS considera que si no resulta adjudicataria del lote nº 2, la decisión será arbitraria y contraria al artículo 9.3 de la Constitución, pues siempre tuvo “UNA” autorización vigente durante el tiempo de presentación de las ofertas- y hasta la adjudicación del contrato.

Décimo. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 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), el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que se opone a la estimación del recurso por entender que, en ejecución de la citada Resolución de este Tribunal nº 40/2024, solicitó a IPAS la aportación de *“copia de la autorización de funcionamiento en vigor y de la inscripción en el registro de entidades sanitarias autorizadas por la comunidad autónoma del centro NICA 59.451”*, concediéndole un plazo de 3 días al efecto.

Y que, examinada la respuesta de IPAS, se concluyó que *“a la fecha de redacción del presente informe, el centro con NICA: 59.451 ofertado en la licitación por IPAS, se encuentra cerrado y no cuenta con una autorización de funcionamiento vigente, por lo que procede, en cumplimiento de la resolución del Tribunal, declarar su oferta NO APTA y adjudicar el contrato a favor del siguiente licitador, por orden de clasificación de las ofertas”*.

Considera que ha actuado de acuerdo con lo ordenado por la Resolución nº 40/2024, y que *“Una actuación distinta por parte de esta Mutua, admitiendo la sustitución del centro*



inicialmente ofertado, sin autorización en vigor en el momento de la adjudicación, por otro centro que sí cumplía este requisito en ese momento, tal y como pretende la recurrente, supondría la admisión por parte de FRATERNIDAD-MUPRESA de la modificación de la oferta, con la consiguiente conculcación de algunos de los más elementales principios de la contratación pública, entre los que cabe destacar el principio de igualdad de trato a otorgar a los licitadores”.

Undécimo. Con fecha de 9 de abril de 2024 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, trámite que no ha sido evacuado por ninguno de ellos.

Duodécimo. El 11 de abril de 2024 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación respecto del lote nº 2, suspensión producida automáticamente por recurrirse el acto de adjudicación (artículo 53 de la LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP, en relación con el artículo 3.3.c) de dicho texto legal.

Segundo. Se impugna un contrato de servicios que, por su valor estimado superior a cien mil euros, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

El acto impugnado es el acuerdo de adjudicación del contrato, así como la exclusión de la actora, actuaciones dictadas simultáneamente, que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.2.b) y c) de dicho texto legal.

Tercero. La recurrente está legitimada de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, en lo que concierne tanto a su exclusión como a la adjudicación del contrato.



Y ello porque, al recurrirse sendas actuaciones adoptadas simultáneamente, no puede predicarse la firmeza de la exclusión, ostentando asimismo la actora legitimación para impugnar ahora el acuerdo de adjudicación, con arreglo no sólo a lo previsto en el aludido precepto, sino también a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

En efecto, la jurisprudencia europea –por todas, la STJUE de 24 de marzo de 2021, *NAMA Symvouloi Michanikoi kai Meletites AE–LDK Symvouloi Michanikoi AE*, asunto C-771/19– ha venido a matizar la regla general consistente en la falta de legitimación del licitador que resultó previamente apartado de la licitación, al reconocer que ésta sí concurre en el licitador excluido para impugnar la adjudicación del contrato, *“siempre que su exclusión no haya adquirido la fuerza de cosa juzgada”*.

Trasladando esta doctrina al supuesto aquí planteado, es claro que sendas actuaciones impugnadas no han devenido firmes ni, lógicamente, han adquirido fuerza de cosa juzgada según la terminología del TJUE. Esto conduce a admitir la legitimación de la actora para recurrir, en el presente procedimiento, no sólo su exclusión del mismo sino también la adjudicación del contrato, puesto que acredita la existencia de un interés legítimo conforme a todo lo expuesto.

Cuarto. El presente recurso ha sido interpuesto en el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, procede examinar si la nueva resolución de adjudicación del lote nº 2 se ajusta a Derecho lo que, a la vista de los antecedentes expuestos, se circunscribe a la determinación de si el órgano de contratación dio o no debido cumplimiento a la Resolución 40/2024 de este Tribunal.

Como punto de partida, debe recordarse que las cláusulas 1 y 4 del Pliego de Condiciones Particulares (PCP) y el apartado 2 del PPT exigen que la prestación de los servicios objeto de contratación se realice en un centro sanitario que cuente con las autorizaciones administrativas pertinentes y esté situado en las localidades cabecera de lote, exigiendo la cláusula 18.2 del PCP incluir en el sobre nº 2, relativo a la documentación técnica, una *“copia*



de la autorización de funcionamiento en vigor y de la inscripción en el registro de entidades sanitarias autorizadas por la comunidad autónoma”.

Como se indicó en la Resolución 40/2024, aunque la cláusula 21 del PCP permite, una vez adjudicado el contrato y durante la fase de ejecución del mismo, el cambio en la ubicación del centro en el que se presta el servicio, previa aprobación por parte de Fraternidad-MUPRESA, el centro ofertado por los licitadores debe ser apto para la prestación del servicio desde el momento de presentación de la oferta hasta la adjudicación, pues así lo impone el principio de inmodificabilidad de la oferta, como se advertía ya en dicha Resolución, a cuyo tenor:

“... circunscribiéndonos a la documentación relativa a la licitación del presente procedimiento de contratación, obra en el expediente de contratación remitido (documento nº 13) la oferta técnica presentada por la empresa adjudicataria del lote nº 2, que incluye copia de la Resolución de autorización administrativa de funcionamiento de la consulta de psicología y de psicología clínica sita en la Avenida de América nº 55 de Granada, expedida el día 4 de enero de 2022 por la Consejería de Salud y Familias, Delegación Territorial en Granada, de la Junta de Andalucía a favor de la adjudicataria (Instituto de Psicología Aplicada a la Salud, S.L.), con NICA 59451 y un plazo de vigencia de 5 años. A juicio de este Tribunal, dicho documento permitía al órgano de contratación, en la fase de evaluación de la documentación, considerar adecuada y suficientemente acreditada la exigencia que al efecto establecen los pliegos.

Es más, consta en el expediente remitido que la Mesa de contratación efectuó una verificación formal del cumplimiento del requisito de continua referencia, verificación que, sin embargo, no puede extenderse a la veracidad o corrección intrínseca de los datos incluidos en los documentos administrativos aportados por los licitadores. (...) Ninguna observación se efectuó con respecto a la autorización administrativa de funcionamiento aportada por la empresa adjudicataria del lote nº 2 que, como todo documento administrativo, se presume válido y produce, en tanto no sea anulado o revisado, todos sus efectos desde la fecha en que se dictó (artículo 39.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sin que en dicho momento constase ninguna circunstancia que permitiera dudar de su validez o vigencia.

No obstante lo anterior, la recurrente –que adjunta también una copia de la referida autorización administrativa de funcionamiento, como documento nº 4– aporta en su recurso,



para intentar desvirtuarla, una consulta al Sistema de Información de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios (SICESS) de la Junta de Andalucía (documento nº 5 de su recurso), en la que en centro asistencial sito en la Avenida de América nº 55 de Granada figura a nombre del Centro María Zambrano, con NICA 31777, para las unidades asistenciales de psicología y medicina general/de familia. Y, con base en el artículo 20 del Decreto de la Junta de Andalucía 69/2008, de 26 de febrero –que previene que la inscripción de los centros, servicios y establecimientos sanitarios incluidos en el ámbito de aplicación de dicho Decreto se realizará de oficio una vez otorgada la autorización administrativa correspondiente, y que se asignará un Número de Identificación de Centro Autorizado (NICA), que será único para cada centro y establecimiento sanitario–, concluye que la empresa adjudicataria del lote nº 2 no dispone de autorización de funcionamiento para el centro ofertado.

Adicionalmente presenta, como se ha indicado más arriba, documento nº 9, información obtenida el Sistema de Información de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios de la Consejería de Salud y Familias, mediante consulta de fecha 21 de noviembre de 2023, donde no figura el centro con NICA 59.451 en Granada (doc. nº 9).

El adjudicatario, en su escrito de alegaciones, afirma que cuenta con dos autorizaciones de centro en vigor, una correspondiente al centro ubicado en Avenida de América, 55 y otro en la calle Recogidas, nº 42, ambos en Granada, este último como centro adicional aportado en otra contratación, según se ha referido anteriormente.

El órgano de contratación en su informe al recurso, de fecha 24 de noviembre de 2023, señala que no le consta ninguna comunicación escrita por parte del adjudicatario informando que la prestación del servicio se vaya a realizar en un centro distinto al ofertado, ni tiene constancia de que se haya producido el cierre del mismo.

Pues bien, de acuerdo con los pliegos:

‘Si una vez adjudicado y/o formalizado el contrato, durante la ejecución del mismo, se produjese un cambio en la ubicación del centro en el que se presta el servicio, el adjudicatario deberá comunicar por escrito dicha circunstancia a Fraternidad -MUPRESA para su conocimiento y aprobación, toda vez que se haya comprobado que el nuevo centro cumple los requisitos previamente establecidos en los pliegos’.



La cláusula transcrita, con una redacción mejorable, establece la obligación de comunicar el cambio de ubicación del centro en el que se presta el servicio una vez adjudicado o formalizado el contrato. Sin embargo, con carácter previo, la adjudicación ha de efectuarse a favor de quien haya presentado la oferta más ventajosa, de conformidad con lo expresado en su oferta y acreditando los requisitos exigidos en los pliegos. Los pliegos de esta licitación exigían aportar en el sobre nº 2 de la oferta 'copia de la autorización de funcionamiento en vigor y de la inscripción en el registro de entidades sanitarias autorizadas por la comunidad autónoma', por lo que cualquier cambio o modificación en el centro ofertado posterior al momento de presentación de proposiciones y anterior al acuerdo de adjudicación, supondría una modificación de la oferta.

Este Tribunal entiende que los documentos nº 5 y 9 aportados por la recurrente sí constituyen un principio de prueba suficiente para cuestionar la validez y vigencia la autorización de funcionamiento en vigor otorgada al centro ubicado en Avenida de América, 55 de Granada, en el momento de la adjudicación del contrato.

En consecuencia, procede estimar parcialmente el recurso y anular la adjudicación, para que, con retroacción de actuaciones, se requiera a IPAS para que aporte la documentación exigida en la cláusula 18.2 del PCAP, a fin de que justifique que el centro ofertado en el lote nº 2, con NICA Nº 59.451, cuenta con autorización de funcionamiento en vigor y se encuentra inscrito en el Registro de entidades sanitarias autorizadas por la Comunidad autónoma, de forma que, de no ser así, se proceda, conforme a los pliegos, a adjudicar el contrato a favor del siguiente licitador, por orden de clasificación de las ofertas.

Se estima parcialmente el recurso porque la recurrente en el cuerpo de su escrito refiere que la consecuencia de la no adecuación de la oferta a las prescripciones de los pliegos debe ser la exclusión, no obstante, el Tribunal no considera pertinente excluir directamente de la licitación al adjudicatario del lote nº 2, en aplicación de los principios de igualdad de trato, no discriminación y objetividad, el órgano de contratación debe verificar, antes de acordar la adjudicación, que el licitador que propuso como adjudicatario del lote nº 2 verifique el cumplimiento de los requisitos reseñados en el párrafo precedente”.

Aunque en su escrito de alegaciones al recurso nº 1602/2023 IPAS aseguraba contar con dos centros con autorizaciones en vigor, una correspondiente al centro ubicado en Avenida de



América, 55 y otro en la calle Recogidas, nº 42, ambos en Granada –este último, como centro adicional aportado en otra contratación–, tras las aclaraciones efectuadas por el órgano de contratación en ejecución de la Resolución 40/2024 ha resultado acreditado que el centro incluido por IPAS en su oferta técnica –al que, en consecuencia, ha de estarse– se encuentra cerrado, por lo que este licitador no ofertó, tal y como exigen los pliegos, un centro con autorización de funcionamiento que se encuentre vigente.

Contrariamente a lo aducido por IPAS en el presente recurso, no basta con tener una autorización de funcionamiento en vigor referida a cualquier centro, pues el pliego (que es la ley del contrato y que no fue recurrido en tiempo y forma, resultando así vinculante para todas las partes ex artículo 139 de la LCSP) exige indicar en la oferta técnica el concreto centro (debidamente autorizado) en el que se prestará el servicio, siendo una circunstancia que conforma el contenido de la oferta técnica, por lo que, como se indicó en la Resolución 40/2024, cualquier variación del centro ofertado (por dejar de disponer éste de la necesaria autorización de funcionamiento), supondría una modificación de la oferta que, en aras de los principios de igualdad, objetividad y concurrencia, no resulta admisible.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.L.B.S., actuando en nombre y representación de INSTITUTO DE PSICOLOGIA APLICADA A LA SALUD, SL, contra la resolución de adjudicación del lote nº 2 del contrato de “*Servicios de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología en varias provincias para Fraternidad- MUPRESA*” y su exclusión de dicho procedimiento (expediente PIC2023_29764), convocado por Fraternidad-MUPRESA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de licitación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Tercero. 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 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