



Recurso nº 1389/2024

Resolución nº 1562/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. O.M.S. en representación de TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de “*Servicio de teleconsultas de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología y psiquiatría a nivel nacional para Fraternidad Muprespa*”, con expediente PIC2024_31016, convocado por la Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275, Fraternidad Muprespa; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275, Fraternidad Muprespa; convocó licitación para la adjudicación del contrato de “*Servicio de teleconsultas de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología y psiquiatría a nivel nacional para Fraternidad Muprespa*”, con número de expediente PIC2024_31016. El valor estimado del contrato se fijó en 2.106.000,00 €.

Segundo. El anuncio de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 9 de agosto de 2024 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público en la misma fecha. Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, fueron admitidos a la licitación cuatro licitadores, entre ellos la ahora recurrente, TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U., y la mercantil que ha resultado adjudicataria del contrato: INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD, S.L.

Tercero. Seguido el procedimiento por sus trámites, en lo que ahora interesa, reunida la mesa de contratación con fecha 25 de septiembre de 2024, se procedió a la apertura de las ofertas y a la valoración de los criterios de adjudicación previstos en el Pliego de



Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), todos ellos evaluables mediante fórmulas. Tras la valoración de la oferta económica y técnica, consistente en la presentación de un proyecto de servicio y calidad, la oferta mejor valorada resultó la de INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD, S.L., con un total de 85,47 puntos, resultando la oferta de la mercantil recurrente la segunda mejor valorada con 73,65 puntos. Propuesta INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD, S.L. como adjudicataria, en el mismo acuerdo de la mesa de contratación, se requirió para que aportara la documentación acreditativa de su personalidad, capacidad de obrar, solvencia, documentación justificativa de hallarse al corriente de la Seguridad Social y del cumplimiento de obligaciones tributarias. Tras su aportación, se dictó con fecha 2 de octubre de 2024 acuerdo de adjudicación del contrato en su favor. Dicho acuerdo se publicó en la PLACSP el 3 de octubre de 2024.

Cuarto. Contra dicho acuerdo, con fecha 17 de octubre de 2024, se interpone por TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U., el presente recurso, el cual se califica por la recurrente en su escrito como de reposición.

Considera la recurrente que el acuerdo de adjudicación es disconforme a Derecho por cuanto la adjudicataria no cumple con los criterios de solvencia económica y financiera. En concreto, señala que ha identificado ciertas inconsistencias en los estados financieros de la empresa adjudicataria correspondientes a los últimos tres años. En particular, destaca que *“los balances y cuentas anuales no constan en los registros oficiales disponibles en el Registro Mercantil. Esto pone en duda su capacidad para cumplir con el requisito de solvencia indicado en Pliego de Condiciones Particulares de la licitación, donde se exige que los licitadores acrediten la solvencia económica y financiera con un volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los 3 últimos disponibles, por un importe igual o superior a 405.000 €”*.

Añade que la existencia de ratios financieros preocupantes, indicando que *“a priori, los ratios de liquidez y solvencia del licitador indicado, se encuentran por debajo de los estándares mínimos requeridos por la licitación. Esto pone en duda su capacidad para cumplir con las obligaciones contractuales del adjudicatario”*.



Solicita que se realice una auditoría exhaustiva de la documentación financiera presentada por la adjudicataria y que se considere la posibilidad de descalificar al licitador cuestionado del proceso de licitación en caso de confirmarse las irregularidades mencionadas.

Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. En él, el órgano de contratación se opone al recurso solicitando su desestimación.

El órgano de contratación defiende que la solvencia ha sido acreditada conforme lo exigido en el Pliego de Condiciones Particulares que rige la licitación. En concreto, transcribe en su informe la cláusula 16 del Anexo 1 del PCP en el apartado dedicado a la solvencia económica y financiera:

“Los licitadores deberán estar en posesión de la siguiente solvencia económica y financiera y solvencia técnica o profesional, que deberán acreditar a solicitud de FRATERNIDAD-MUPRESA en cualquier momento anterior a la resolución de adjudicación por parte del órgano de contratación:

La solvencia económica y financiera se acreditará mediante la presentación de la siguiente documentación:

- Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas, por importe igual o superior a: 405.000€.

Modo de acreditación: Declaración responsable del empresario. FRATERNIDAD-MUPRESA podrá, en cualquier momento, requerir la documentación que estime



necesaria con la finalidad de verificar lo indicado en la declaración aportada por el licitador”.

Pues bien, siendo esta la solvencia exigida en los Pliegos y regulada del modo expuesto su forma de acreditación, la mercantil que ha resultado adjudicataria, tras ser requerida para justificar, entre otros extremos, su solvencia; aportó una declaración responsable sobre su volumen de negocio con la siguiente información:

“DECLARA:

Que el volumen anual de negocios en los últimos tres años del Instituto de Psicología aplicada a la Salud, S.L. ha sido el que a continuación se detalla:

- Ejercicio 2021: 459.515,00 euros

- Ejercicio 2022: 384.508,00 euros

- Ejercicio 2023: 542.640,00 euros”.

Luego considera el órgano de contratación que la entidad ha acreditado su solvencia económica y financiera en los términos exigidos en los pliegos rectores de la contratación que recuerda, tienen el carácter de *lex contractus* para todos los participantes en el proceso de licitación.

Solicita, con base en ello, la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

Sexto. En fecha 22 de octubre de 2024, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de este, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo hecho uso de su derecho la adjudicataria, INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD, S.L. En su escrito reproduce también la cláusula del Pliego destinada a regular la exigencia y forma de acreditación de la solvencia económica y financiera para alegar que la ha justificado plenamente conforme a lo exigido en los Pliegos, habiendo aportado no solo la declaración responsable sobre el volumen neto de negocio, sino también un Certificado emitido por FRATERNIDAD



MADRID-IPAS. 2024; en concreto por la Dirección Provincial de Madrid de FRATERNIDAD-MUPRESA, acreditativo del importe abonado al INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD en los últimos 3 años (2021, 2022 y 2023) por los servicios prestados de psicología y psiquiatría, que asciende a un total de 2.262.101,95 €.

Por lo demás, considera esta empresa que la recurrente en su recurso ni siquiera llega a afirmar que la entidad adjudicataria no cumpla con la solvencia económica y financiera requerida, sino que realmente pone en duda su cumplimiento sin ningún rigor.

Por todo ello solicita se desestime el recurso.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 23 de octubre de 2024 acordando mantener la suspensión 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. El presente recurso, a pesar de que el recurrente lo denomina en su escrito recurso de reposición, debe calificarse como recurso especial en materia de contratación. El error en la calificación del recurso, configurado como un recurso de reposición por la recurrente, no ha de considerarse obstáculo a su tramitación conforme a su verdadera naturaleza y, ante la duda sobre el recurso procedente, rige, conforme a la disposición final cuarta.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y al artículo 2.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que determina que *“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.



El recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con el artículo 47.1 de la LCSP considerado en relación con el artículo 45.1 de la LCSP, al ser la Mutua colaboradora con la Seguridad Social un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración Pública, al tratarse de una entidad colaboradora de la Seguridad Social, es decir, vinculada con una Administración Pública respecto de la cual este Tribunal es competente.

Segundo. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación dictado en el proceso de licitación arriba indicado. Dispone el art. 44.1 LCSP que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros”.*

El contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso.

Por su parte, el apartado 2 de la LCSP señala que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: c) Los acuerdos de adjudicación”.*

De modo que debe concluirse que el recurso se interpone contra un acto recurrible.

Tercero. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia*



de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

El recurso se interpone por TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U., licitador que ha resultado clasificado en segundo lugar tras la adjudicataria, por lo que una eventual estimación de sus pretensiones podría dar lugar a que resultara adjudicatario. En consecuencia, cabe reconocerle legitimación.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, debe analizarse si la empresa que ha resultado adjudicataria tiene, en efecto, la solvencia económica y financiera exigida en el Pliego que rige la licitación. En concreto señala la recurrente que ha identificado ciertas inconsistencias en los estados financieros de la empresa adjudicataria correspondientes a los últimos tres años y ha detectado ratios financieros preocupantes.

Por el contrario, tanto el órgano de contratación en su informe como la empresa que ha resultado adjudicataria en trámite de alegaciones, consideran que TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U. ha cumplido con el requisito de solvencia económica y financiera que exige en el Pliego, no pudiéndose imponer al licitador otro medio para su acreditación que el que de forma clara determina el Pliego, *“declaración responsable del empresario”*, declaración que, según la adjudicataria, además ha sido completada con un certificado emitido por FRATERNIDAD MADRID-IPAS. 2024, en concreto por la Dirección Provincial de Madrid de FRATERNIDAD-MUPRESA; que acredita el importe abonado al INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD en los últimos 3 años (2021, 2022 y 2023) por los servicios prestados de psicología y psiquiatría, que asciende a un total de 2.262.101,95 €, lo que prueba una cifra de negocios superior a la exigida como solvencia económica y financiera en el Pliego.

Siendo estas las posturas de las partes, debe analizarse lo previsto tanto en la LCSP como en el PCP sobre la solvencia económica y financiera que se exige al licitador para poder participar en el proceso de contratación y su forma de acreditación.

Dispone el art. 74 de la LCSP que:

“1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.

En concreto dispone el art. 86.1 de la LCSP lo siguiente:

“1. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional para un contrato se acreditará mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 87 a 91 de la presente Ley”.

Luego el órgano de contratación no es libre para exigir los medios de acreditar la solvencia, debiendo ceñirse a lo previsto en la norma. El apartado primero del art. 87 de la LCSP especifica que:

“La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos



debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros”.

Sobre su acreditación indica el apartado 2 lo siguiente:

“2. La acreditación documental de la suficiencia de la solvencia económica y financiera del empresario se efectuará mediante la aportación de los certificados y documentos que para cada caso se determinen reglamentariamente, de entre los siguientes: certificación bancaria, póliza o certificado de seguro por riesgos profesionales, cuentas anuales y declaración del empresario indicando el volumen de negocios global de la empresa. En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario”. (El subrayado es nuestro).

La cláusula 16 del PCP, reproducida en el Antecedente de Hecho quinto de esta resolución, es clara en su redacción en cuando a la solvencia exigida y el medio para su acreditación, habiendo quedado fijado en 405.000€ el Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas, debiéndose acreditar mediante declaración responsable del empresario.

Siendo así, no cabe ahora invocar la insuficiencia o poca seguridad que ofrece al licitador recurrente el medio de acreditación de solvencia previsto en el Pliego, cuestión que realmente entraña un intento de combatir esta cláusula del PCAP, tratando así de inaplicarla, requiriendo que la solvencia sea confirmada mediante una auditoría exhaustiva de la documentación financiera.

En este punto debe recordarse la vinculación a lo preceptuado en los Pliegos, como señala la Resolución de este Tribunal 476/2020:

*«Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la*



Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que “esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía”. Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace “inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra ‘los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación’”. Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye “auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación”. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo “siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012)”».



Esta vinculación de las ofertas a lo dispuesto en los Pliegos se recoge a nivel legal en el art. 139.1 LCSP:

“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Como se ha expuesto más arriba, en la licitación a que se refiere el acuerdo recurrido los Pliegos definen de forma muy precisa la solvencia exigida y su medio de acreditación. La adjudicataria ha cumplido con la acreditación exigida, siendo el resultado de la verificación favorable al cumplimiento de la solvencia económica y financiera. La adjudicataria señala que, además, ha completado la documentación con una certificación en que se pone de manifiesto el volumen de negocio con FRATERNIDAD MADRID-IPAS. 2024, certificado que ha sido emitido por la Dirección Provincial de Madrid de FRATERNIDAD-MUPRESPA. En él se certifica el importe abonado al INSTITUTO DE PSICOLOGÍA APLICADA A LA SALUD en los últimos 3 años (2021, 2022 y 2023) por los servicios prestados de psicología y psiquiatría, conceptos por los que se le ha abonado un total de 2.262.101,95 €.

Siendo así, no cabe ahora introducir una nueva exigencia de solvencia económica y financiera ante la duda que a la recurrente le genera el medio de acreditación de la solvencia exigido en el PCP, reducido a una declaración responsable. Esta insuficiencia, a su juicio, en el modo de acreditación, que, por otro lado, es uno de los medios previstos en el artículo 87.2 de la LCSP, debió haberla hecho valer a través de un eventual recurso contra los Pliegos, siendo ahora el PCP un acto firme y de obligado cumplimiento para todos los licitadores.



Por ello, habiendo cumplido la adjudicataria con lo exigido en los Pliegos, debe tenerse por debidamente acreditada y confirmarse su solvencia económica y financiera. El recurso, conforme a lo expuesto, ha de ser íntegramente desestimado.

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. O.M.S. en representación de TELADOC HEALTH INTERNATIONAL S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de teleconsultas de valoración y/o tratamiento individualizado de psicología y psiquiatría a nivel nacional para Fraternidad Muprespa”*, con expediente PIC2024_31016, convocado por la Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275, Fraternidad Muprespa; confirmando su legalidad.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, 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

LAS VOCALES