



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 736/2025

Resolución nº 1040/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.C.L.A., en representación de POLICLINICAS SEAP, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Contratación del servicio de ambulatorio en la población Binéfar (Huesca)*”, con expediente 029-2024-0531, convocado por Mutua Universal MUGENAT Mutua Colaboradora de la Seguridad Social Nº 10; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 23 de enero de 2025, se acordó el inicio del expediente del contrato arriba nominado, el cual se licitaría por procedimiento no sujeto a regulación armonizada, ordinario, abierto y tramitación simplificada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 159 de la 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), siendo en fecha 3 de febrero de 2025, cuando se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el correspondiente anuncio de licitación, otorgándose plazo de presentación de ofertas que expiraba el día 21 de febrero de 2025, a las 14.00 horas (documento 10 expediente).

A la licitación concurren dos empresas, CENTRO ASISTENCIAL LITERA SALUD, S.L.P. y POLICLINICAS SEAP, S.L.U., a tenor del certificado de licitadores que consta en el expediente, expedido por la MUTUA UNIVERSAL MUGENAT MUTUA COLABORADORA

DE LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 10 (en adelante, MUGENAT), de fecha 27 de mayo de 2025 (documento 5 expediente).

Segundo. En fecha 24 de febrero de 2025, se reunió la mesa de contratación al objeto de proceder a la apertura de los sobres únicos de los licitadores que presentaron oferta a dicha licitación. En ese mismo acto, la Mesa constató, según el acta, que el licitador POLICLINICAS SEAP, S.L.U. no había aportado el documento justificativo de su debida inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP), de acuerdo con lo establecido en el apartado O del cuadro de características del pliego de condiciones particulares (en lo sucesivo, PCP), sino que, en su lugar, el licitador había incluido en el sobre el certificado de inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con ello, la Mesa acordó requerir al licitador para que subsanase su oferta, otorgándole un plazo de tres días hábiles, para que aportase el documento justificativo de la solicitud, o inscripción en el ROLECSP, advirtiéndole que el Certificado del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón no se ajustaba a lo establecido en el PCP y que, en caso de no aportarse el documento solicitado, se procedería a excluirle de la licitación.

Tercero. Posteriormente, en fecha 3 de marzo de 2025, se reúne la Mesa al efecto de proceder a examinar la documentación aportada por POLICLINICAS SEAP, S.L.U. tras el plazo de subsanación concedido, constatándose, a tenor del acta, que el licitador había vuelto a aportar el certificado de inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón y no el del ROLECSP.

Cuarto. Considerando lo anterior, tanto al apartado 10 del pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT), como al artículo 159.4 a) de la LCSP, la mesa de contratación reunida, en fecha 14 de marzo de 2025, emitió propuesta de adjudicación proponiendo al órgano de contratación la exclusión de la empresa aquí recurrente, POLICLINICAS SEAP, S.L.U, y a la valoración y puntuación del resto de condiciones y documentación aportada por la otra empresa, CENTRO ASISTENCIAL LITERA SALUD, S.L.P, la cual resultó, en este caso, propuesta como adjudicataria del contrato.

Quinto. De acuerdo con ello, en fecha 28 de marzo de 2025, se requirió a la licitadora propuesta como adjudicataria para que aportase la documentación preceptiva para poder resultar adjudicataria del expediente, de conformidad con el art. 150.2 de la LCSP.

El órgano de contratación, una vez validada la documentación preceptiva para resultar adjudicataria, acordó, en fecha 7 de mayo de 2025, la adjudicación del contrato en favor de CENTRO ASISTENCIAL LITERA SALUD, S.L.P; junto con la exclusión de la empresa recurrente.

Sexto. En fecha 26 de mayo de 2025, la mercantil excluida, POLICLINICAS SEAP, S.L.U. presentó recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión de su proposición, que por la presente resolución resolvemos, alegando, en esencia, que se proceda a retrotraer las actuaciones al momento previo a la adjudicación, para que, con la inclusión de la recurrente en la licitación, se lleve a cabo una nueva adjudicación, al entender que estaba inscrita en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, y con ello cumplía con la subsanación requerida.

Séptimo. El órgano de contratación respondió a estas cuestiones en el Informe obrante en el documento 2 del expediente remitido a este Tribunal, de conformidad con el artículo 56.2 de la LCSP, de fecha 28 de mayo de 2025, cuyo contenido dispone, respecto de las cuestiones planteadas, que no puede prosperar el recurso interpuesto, por cuanto la exclusión es correcta, pues el certificado autonómico no sirve para suplir al del ROLECSP en esta licitación.

Octavo. El 4 de junio de 2025, la Secretaría General del Tribunal 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 empresa adjudicataria que presentó alegaciones en fecha 7 de junio de 2025, en las que, en esencia, defiende la corrección de la adjudicación realizada a su favor, y la conformidad a derecho de la exclusión de la empresa recurrente.

Noveno. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 11 de junio de 2025, 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. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y apartados 2.b) de la LCSP, al impugnarse un acuerdo de exclusión de un licitador dictado por parte de un poder adjudicador de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal, no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles entre la fecha de notificación del acuerdo y la de presentación del recurso (artículo 50.1 c) de la LCSP).

Cuarto. Por lo que respecta a la legitimación de la empresa recurrente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ha de reconocerse la misma al haber sido excluida de la licitación como consecuencia del acuerdo que se impugna.

Quinto. En cuanto al examen del fondo de la cuestión objeto de controversia, se trata de discernir si, en este caso, resultaba suficiente la documentación presentada por la empresa recurrente en el trámite de subsanaciones para acreditar su capacidad para contratar; y, en particular, si el certificado de inscripción en el Registro Oficial de licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, sirve al efecto pretendido por la recurrente de acreditación de su capacidad, pudiendo ser considerado en este caso como sustitutivo del certificado del ROLECSP, que fue el que, al no haberse aportado conforme a lo requerido en los pliegos, había sido objeto del requerimiento de subsanación dirigido a la empresa recurrente.

Por tanto, y al efecto de centrar adecuadamente la cuestión controvertida -netamente jurídica-; presupuestos fácticos no controvertidos, por haberse admitido por ambas partes son, por un lado, (i) que la licitadora excluida y recurrente no presenta el certificado del

ROLECSP, ni en entre la documentación inicial, ni en el trámite de requerimiento; y, por otro lado, (ii) que se ha tramitado correctamente, por ambas partes, el trámite de requerimiento de subsanación. Por tanto, la cuestión objeto de debate se reduce, únicamente, a la cuestión jurídica avanzada en relación con la inscripción en Registro oficial competente a efectos de acreditar la capacidad en la presente licitación.

Pues bien, para poder resolver adecuadamente la cuestión debemos analizar tanto el apartado 10 del cuadro de características del PCP, como los artículos 159.4 y 96 de la LCSP, así como la doctrina de este Tribunal al respecto de la cuestión debatida; pudiendo avanzar que este recurso ha de ser desestimado, por las razones que exponemos a continuación.

La determinación de los requisitos de capacidad para contratar queda reflejada con claridad en el PCP rector del contrato que nos ocupa. Así, en la cláusula 10 del PCP, entre otras circunstancias, se indica, con meridiana claridad que los licitadores tendrán que aportar el certificado de estar inscritos en el ROLECSP, sin mención alguna a certificación equivalente de registro autonómico, en los siguientes términos:

«10. CAPACIDAD PARA CONTRATAR

Los operadores económicos tendrán que aportar la documentación que a continuación se relaciona:

1. De acuerdo con el artículo 159.4.a) de la LCSP los licitadores deberán acreditar estar inscritos en el ROLECSP».

En idéntico sentido, en el apartado O del cuadro de características del PCP, en donde se indica la documentación que debe de presentarse en el sobre de la proposición, se indicaba, literalmente, que debía aportarse el documento de “*inscripción en el ROLECSP*”, sin alternativa ni expresa ni implícita. Por último, también en cuanto a los requisitos de capacidad y solvencia, en el apartado I del Cuadro de Características del PCP, se indicaba que dichos requisitos serían acreditados a través de ROLECSP.



No es ocioso recordar en casos como este que los pliegos del contrato – no impugnados– son la llamada *lex contractus* o ley del contrato, conforme a la doctrina de este Tribunal y que vinculan a todos los licitadores, los cuales deberán cumplir con sus disposiciones puntualmente, y en ningún lugar de sus disposiciones se indica que pueda presentarse el certificado de inscripción en el Registro autonómico, ni que éste sea equivalente a la inscripción en el ROLECSP.

Sexto. Por otro lado, en cuanto a las previsiones al respecto de la normativa en la materia, en concreto regulada en los artículos 96.2 y 159.4 de la LCSP, igualmente se dispone la necesidad de que los licitadores estén inscritos en el ROLECSP, para acreditar la capacidad de contratar, siendo la mención al certificado de estar inscrito en el Registro autonómico correspondiente entendida como procedente en el contexto de la licitación “*donde proceda*”, es decir, no para todo caso, si no sólo cuando así lo dispongan los Pliegos, y/o siendo el órgano de contratación de carácter autonómico, como es lógico (apartado 2 del artículo 96 LCSP).

Efectivamente, se entiende que, para un órgano de licitación de carácter estatal, como es la MUTUA UNIVERSAL, cuyo ámbito de actuación es de carácter supraautonómico, y no perteneciente a sector público ni autonómico, ni local, los requisitos que ésta exige, y así lo dispone en el PCP, se identifican con la normativa y requisitos de capacidad que se exigen en las licitaciones de ámbito nacional o estatal. Esta clase de Mutuas son una asociación privada de empresarios, constituida mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social cuyo ámbito de actuación se extiende por todo el territorio nacional.

En el presente caso, la administración pública que ostenta la tutela de Mutua Universal Mugenat, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 10, corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en virtud de lo establecido en el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Es indiferente a este respecto que la competencia en materia de sanidad esté transferida, pues estamos hablando de una Entidad Colaboradora con la Seguridad Social, no con un ente autonómico o que actúe por delegación autonómica o una entidad local.

De hecho, ello es así también a tenor de la propia regulación del certificado de inscripción en el Registro Oficial autonómico de Aragón, que limita su eficacia, y de la que se desprende, con claridad, esta interpretación, cuando se dispone, en el *DECRETO 103/2022, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Registro de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en sus artículos 1 y 3 (del Anexo II, Capítulo I del citado Decreto) lo siguiente (el subrayado y negrita son nuestros):

«ANEXO II REGLAMENTO QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LICITADORES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

“Artículo 1. Objeto.

El Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene por objeto la inscripción de los datos y circunstancias que resulten relevantes para acreditar las condiciones de aptitud de los licitadores para contratar con el sector público autonómico y local.”

“Artículo 3. Régimen jurídico.

1.(...).

2. La inscripción en el registro acreditará los datos y circunstancias de los licitadores ante los órganos de contratación del sector público autonómico y de las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, y demás entidades que, conforme a lo dispuesto en la normativa básica de contratos, se consideren parte del sector público local».

Volviendo a la normativa estatal, vemos cómo el artículo 96.2 de la LCSP dispone lo siguiente al respecto de la cuestión debatida: “(...) 2. *La inscripción en el Registro de Licitadores de una Comunidad Autónoma acreditará idénticas circunstancias a efectos de la contratación con la misma, con las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los restantes entes, organismos o entidades del sector público dependientes de una y otras.*” De lo anterior se deduce con claridad la limitación de los efectos de la inscripción en el registro autonómico al ámbito del sector público autonómico y local de la comunidad autónoma de que se trate y su no equivalencia con el certificado de inscripción en el ROLECSP para contratar con el sector público estatal, no existiendo, en este caso, llamamiento expreso en los Pliegos a esta equivalencia que permita incluir por cláusula contractual, lo que la normativa general no dispone en general.

En idéntico sentido se expresa el artículo 159.4 de la LCSP, rector de este procedimiento abierto simplificado que nos ocupa, cuando dispone lo siguiente (el subrayado y negrita son nuestros) “a) *Todos los licitadores* que se presenten a licitaciones realizadas a través de este procedimiento simplificado *deberán estar inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público*, o cuando proceda de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 96 en el Registro Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma, en la fecha final de presentación de ofertas siempre que no se vea limitada la concurrencia...”.

De su tenor literal se entiende que la identificación entre ambos registros no es automática, pues sólo lo será “cuando proceda”, lo cual se entiende referido a la limitación que existe, respecto del certificado de registro autonómico a la contratación con el sector público autonómico o local concreto con que dicho registro se identifique.

En todo caso, si la recurrente no estaba de acuerdo con la exigencia de estar inscrito en el ROLECSP, lo que debió plantear, en su momento, es un recurso contra pliegos, pero lo que no procede discutir ahora que no se dé otra alternativa al ROLECSP, cuando ha sido excluido de la licitación.

Por todo lo expuesto, es evidente que el presente recurso ha de ser desestimado, pues el recurrente no está inscrito en el ROLECSP, tal y como exige la normativa aplicable y el



PCP, siendo su exclusión de la licitación conforme a lo establecido en el art. 140.4 de la LCSP, que exige el cumplimiento de los requisitos de capacidad en el momento de la presentación de las ofertas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. L.C.L.A., en representación de POLICLINICAS SEAP, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Contratación del servicio de ambulatorio en la población Binéfar (Huesca)*”, con expediente 029-2024-0531, convocado por Mutua Universal MUGENAT Mutua Colaboradora de la Seguridad Social Nº 10.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.874

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 58.2 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