



Recurso nº 1374/2025

Resolución nº 1606/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A. M. N. en representación de la mercantil VERUM CONTROL, S.L., contra su exclusión del procedimiento *“Servicio de toma de muestra para los controles antidopaje en competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles”*, con expediente 202500000025, convocado por la Dirección de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el expediente de contratación para la licitación del contrato de servicios de toma de muestras para los controles antidopaje en competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles, convocado por la Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (en adelante, CELAD), fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 4 de julio de 2025 el anuncio de licitación y los pliegos rectores de la licitación por procedimiento abierto.

El valor estimado del contrato se anunció por un total de 334.627,05 €, sin lotes y la fecha tope para el envío de las proposiciones quedó señalada hasta el 21 de julio de 2025 a las 23:59 horas.



Segundo. El objeto del contrato se anunció sin división por lotes y con los siguientes códigos de clasificación CPV:

85140000 - Servicios varios de salud.

85141000 - Servicios prestados por personal médico.

85141200 - Servicios prestados por enfermeros.

85145000 - Servicios prestados por laboratorios médicos.

Tercero. El procedimiento se encuentra sujeto a la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto. Han presentado oferta en plazo y a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, las siguientes licitadoras:

- IBÉRICA DE ANTIDOPAJE Y SALUD, S.L.,
- PWC GESELLSCHAFT FÜR MEDIZINISCHE TESTVERFAHREN IN SORT mbH, y
- VERUM CONTROL, S.L. (la recurrente).

Quinto. Tras la apertura de los archivos sobre la documentación administrativa por la mesa de contratación de CELAD en la sesión celebrada el 22 de julio del presente, se emiten varios requerimientos de subsanación, entre otras, a la empresa ahora recurrente VERUM CONTROL, S.L.

Sexto. Reunida la mesa de contratación previa convocatoria el día 1 de agosto de 2025 para el estudio de las subsanaciones presentadas y, en su caso, apertura de las ofertas, el acta levantada constata que:



“Transcurrido dicho plazo, la empresa VERUM CONTROL SL no ha presentado la documentación solicitada ni justificado la omisión, por lo que la Mesa de Contratación constata el incumplimiento del requerimiento de subsanación y, en consecuencia, propone al órgano de contratación la exclusión de VERUM CONTROL SL del procedimiento de licitación, por no haber cumplido con la obligación de subsanar la documentación administrativa en tiempo y forma”.

Séptimo. Por Resolución del Director de la Agencia Estatal de la CELAD de fecha 8 de agosto de 2025 se acuerda:

“Primero. Excluir del procedimiento de licitación a la empresa VERUM CONTROL, SL, con CIF :--- , por no haber subsanado en plazo la documentación administrativa requerida tras la apertura del Sobre nº 1.

Segundo. Continuar la tramitación del procedimiento con el resto de licitadores admitidos, conforme al orden y fases previstas en el pliego”.

Se procedió a la notificación de la resolución de exclusión el mismo día 8 de agosto a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público y fue leída por la representación de dicha licitadora excluida el mismo día 8 de agosto a las 17:21 horas.

Octavo. Disconforme el representante de VERUM CONTROL, S.L. con su exclusión de la licitación, formaliza con fecha 27 de agosto de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación, solicitando la nulidad de dicha exclusión con retroacción del procedimiento al momento de su admisión y apertura de su oferta.

Noveno. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). Se ha concedido un plazo común de



cinco días a las licitadoras concurrentes para presentar alegaciones. No se ha hecho uso de este trámite de alegaciones.

Décimo. Por Resolución de la Secretaria General del Tribunal y dictada por delegación de éste de fecha 18 de septiembre del presente, se acuerda la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La mercantil recurrente está legitimada para la impugnación de la resolución de su exclusión de la licitación (artículo 48 de la LCSP).

Tercero. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de las formalidades. La notificación del acuerdo de exclusión fue leída el 8 de agosto, comenzando el día inicial del cómputo de 15 días hábiles el día 11 de agosto, por lo que formalizado en sede electrónica el 27 de agosto, el recurso está dentro del plazo referido.

Cuarto. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a los umbrales que establece el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto objeto del recurso se centra en la exclusión, la cual constituye una actuación administrativa impugnable en esta sede por mor del artículo 44.2 letra b) de la LCSP, al tratarse de un acto de trámite cualificado.

Quinto. Considera la defensa de la mercantil recurrente que, la resolución de exclusión carece de fundamento y resulta desproporcionada y de esta forma manifiesta que:

“En licitaciones anteriores de idéntico objeto, los pliegos establecían como requisito de solvencia económica bien acreditar una facturación anual mínima por importe igual o



superior al presupuesto máximo de licitación, o alternatively disponer de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al valor estimado del contrato.

En la presente licitación, de forma novedosa, se exige acumular ambos requisitos (facturación mínima y seguro), lo que restringe severamente la participación de empresas del sector, siendo conocida la circunstancia de que únicamente la actual adjudicataria puede cumplirlos simultáneamente.

Nuestra empresa, VERUM CONTROL, S.L., cumple plenamente con la solvencia técnica y profesional para ejecutar el contrato, y en anteriores licitaciones ha participado acreditando la solvencia mediante seguro.

El 8 de agosto de 2025 se nos notificó la Resolución de Exclusión por incumplimiento del requerimiento de subsanación de documentación administrativa, derivada de no acreditar ambos requisitos exigidos”.

Y argumenta la infracción de los principios esenciales en materia de contratación administrativa, entre otros, el de libre concurrencia e igualdad de trato (artículos 1 y 132 de la LCSP), y el de proporcionalidad en la exigencia de los requisitos de solvencia (artículo 87.1 de la LCSP).

Por todo ello, suplica la estimación del presente recurso para que, se anule la resolución de exclusión notificada el 8 de agosto de 2025, que, subsidiariamente, se declare la nulidad de la cláusula de los pliegos que exige de forma acumulativa la facturación mínima y el seguro, ordenando su modificación para que sean requisitos alternativos como en anteriores convocatorias, y se retrotraigan las actuaciones para permitir la participación de VERUM CONTROL, S.L. en condiciones de igualdad.

Sexto. En contra de las pretensiones anulatorias instrumentadas por la recurrente se alza el informe del Director de la Agencia Estatal de la CELAD de fecha 29 de agosto de 2025, en el que se aclara cuanto sigue:



1. Sobre la impugnación indirecta de los pliegos en lo tocante a la configuración de la acreditación de la solvencia económica y financiera:

“En cuanto al objeto del recurso planteado, la entidad VERUM CONTROL recurre la exclusión del procedimiento de licitación, si bien lo cierto es que en realidad se está cuestionando una cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). A este respecto, el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sección 4 de la Sala de lo contencioso-administrativo, número 398/2021, de 22 de marzo de 2021, recaída en el recurso nº 4883/2019, declaró que la impugnación indirecta de los pliegos contractuales se encuentra supeditada a la concurrencia de alguno de los dos siguientes supuestos:

a) si estos no fueron impugnados en el momento oportuno porque no se comprendieron las condiciones de la licitación, y

b) si incurren en un motivo de nulidad de pleno Derecho.

Ahora bien, también establece que, estas dos circunstancias deberán ser probadas y se apreciarán de manera excepcional y restrictiva.

En el presente caso, no concurre ninguno de esos supuestos, por lo que el recurso debe ser desestimado al cuestionarse a través de él no tanto el acto de exclusión en sí, como una cláusula del pliego rector, que no fue recurrido en plazo”.

2. Sobre las consecuencias de no atender al requerimiento de subsanación de la documentación administrativa:

«En lo que se refiere al motivo alegado de que “En licitaciones anteriores de idéntico objeto, los pliegos establecían como requisito de solvencia económica bien acreditar una facturación anual mínima por importe igual o superior al presupuesto máximo de licitación, o alternatively disponer de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al valor estimado del Contrato”, se han de realizar las siguientes consideraciones:



El artículo 139 de la LCSP dispone textualmente que “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 (...)”.

Por ello, no procede que, una vez presentada la proposición por la licitadora VERUM CONTROL, S.L. y después de celebrarse la sesión de apertura del sobre con la documentación administrativa del presente procedimiento de licitación, sea cuestionado un medio de acreditación de la solvencia establecido en el Pliego rector de dicha licitación, toda vez esto se opone a lo establecido en dicho artículo 139.

- El artículo 87 define la acreditación de la solvencia económica y financiera del empresario que el órgano de contratación puede exigir. Literalmente, en su primer apartado:

“1. 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 (...).

b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales 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 (...).”.

En definitiva, la exigencia de ambos requisitos en el presente contrato está pues prevista en el artículo 87 de la LCSP, que permite que la solvencia económica y financiera del



empresario se deba acreditar por varios de los medios que señala dicho artículo. Además, la circunstancia de que en otras licitaciones anteriores no se exigiera la concurrencia de ambos medios de acreditación no vincula al órgano de contratación para licitaciones posteriores, dado que el órgano de contratación, a tenor de dicho artículo, puede exigir para cada contratación la concurrencia de uno o varios medios para acreditar la solvencia, y la exigencia de dos medios de acreditación se sustenta en que el órgano de contratación ha tratado con ello de asegurar la buena ejecución del contrato, atendiendo al principio de eficiente gestión de los fondos públicos.

Por último, como se ha expuesto VERUM CONTROL, S.L., al presentar su proposición, acepta incondicionadamente el contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, como dispone el artículo 139 de la LCSP. La recurrente pretende impugnar de manera indirecta el pliego, al impugnar un acto de aplicación de éste. La doctrina del TACRC establece como inválidos los recursos extemporáneos contra los pliegos (ej. Resolución nº 828/2025)».

Y tras defender la legalidad de la cláusula del pliego que configura la solvencia económica y su proporcionalidad ante las características de este servicio, el órgano de contratación finaliza así:

“En conclusión, esta entidad ha valorado, para un contrato de la magnitud del que nos ocupa, los requisitos necesarios de solvencia que aseguren la buena ejecución del contrato y sin que pueda accederse al interés particular de una empresa de poder participar en licitaciones en relación con las cuales no cumpla con los mentados requisitos que guiados exclusivamente por un principio de eficiente gestión de los fondos públicos, el órgano de contratación ha establecido en la documentación rectora del procedimiento.

Por lo tanto, en base a lo expuesto anteriormente, se considera que la valoración de ofertas ha sido ajustada a los Pliegos que rigen en el Expediente y la adjudicación se ha efectuado al licitador que obtuvo la mejor puntuación”.

En fin, suplica la desestimación del recurso.



Séptimo. Expuestas las posiciones enfrentadas de ambas partes, hemos de resolver la controversia en primer lugar, sobre la impugnación indirecta de los pliegos en lo referente a la cláusula sobre la exigencia de la solvencia económica y financiera. Impugnación indirecta de los pliegos con ocasión de la exclusión de la recurrente y dirigida contra la regulación que en los mismos se realiza de la solvencia exigida.

La doctrina de este Tribunal sobre las limitaciones a esta vía de recurso indirecto contra los pliegos, trae causa de la jurisprudencia al respecto, que exige para su apreciación la denuncia de vicio de nulidad o la invocación de la doctrina establecida en la sentencia eVigilio.

La Sentencia del Tribunal Supremo, nº 398/2021, de 22 de marzo de 2021 (recurso 4883/2019), en su fundamento de derecho cuarto, respecto de la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos firmes y consentidos, señala:

«...3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas».

En este caso, no se aprecia que el PCAP impugnado incurra en la causa de nulidad de pleno derecho invocada por el licitador recurrente, VERUM CONTROL, S.L., único caso en

el que sería admisible su recurso contra los Pliegos después de haber presentado su oferta, ex artículo 50.1.b), “in fine”, de la LCSP.

Adicionalmente, no se aprecia que se pueda invocar en esta sede la doctrina de la Sentencia eVigilo (sentencia del TJUE, Sala Quinta de 12 de marzo de 2015, en el asunto C-538/13), pues las condiciones de la licitación a primera vista no se ofrecen como incomprensibles para el licitador, hasta el punto de que le hubieran privado de interponer recurso en el plazo previsto en nuestra LCSP, por ello, es procedente la desestimación del recurso en lo atinente a la impugnación del PCAP.

Octavo. Por lo que se refiere al fondo del asunto, esto es, a la legalidad de la Resolución de la exclusión por no haber atendido al requerimiento de subsanación y, en consecuencia, por no haber acreditado la solvencia económica en los términos exigidos en los pliegos, hemos de traer a colación el tenor de estos y así:

- “Apartado 7: Solvencia económica, financiera y técnica.

Solvencia económica y financiera:

La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por los medios siguientes:

- *VOLUMEN ANUAL DE NEGOCIOS: Se considerará que el licitador tiene suficiente solvencia económica y financiera para ejecutar el presente contrato si justifica, según dispone el art. 87.1.a) de la LCSP, que el volumen anual de negocios del licitador 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, es por importe igual o superior al presupuesto máximo de licitación.*

Se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante



sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil. (Artículo 87.3 a) LCSP).

- SEGURO DE INDEMNIZACIÓN POR RIESGOS PROFESIONALES: La disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al valor estimado del contrato, aportando además el compromiso de su renovación o prórroga que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato. Este requisito se entenderá cumplido por el licitador o candidato que incluya con su oferta un compromiso vinculante de suscripción, en caso de resultar adjudicatario, del seguro exigido, compromiso que deberá hacer efectivo dentro del plazo de diez días hábiles al que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de esta Ley.

La acreditación de este requisito se efectuará por medio de certificado expedido por el asegurador, en el que consten los importes y riesgos asegurados y la fecha de vencimiento del seguro, y mediante el documento de compromiso vinculante de prórroga o renovación del seguro, en los casos en que proceda”.

En efecto, analizada la documentación administrativa presentada por VERUM CONTROL, S.L., la mesa de contratación emitió requerimiento de subsanación con el siguiente tenor:

«2. Solvencia económica.

Pese a que en el DEUC declara que en su parte IV, relativa a “Criterios de selección”, que abarca la solvencia económica y financiera, que los cumple, acompaña, sin embargo, una declaración tributaria, del Impuesto sobre Sociedades de 2023, de la que resulta un importe neto de su cifra de negocio que contradice el cumplimiento del requisito de solvencia económica recogido en el apartado 7 del Cuadro resumen del Pliego rector de la presente licitación cuando señala que “La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por los medios siguientes:

(...).

Es por ello que se le requiere para que acredite que su volumen anual de negocios del licitador 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 sus actividades y de presentación de las ofertas, es por importe igual o superior al presupuesto base de licitación, concepto al que el propio PCAP hace equivalente el de presupuesto máximo de licitación (esto es, 404.898,73 Euros).

Se le recuerda que, conforme al Pliego el indicado volumen anual de negocios ha de ser acreditado por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil. (Artículo 87.3 a) LCSP).

Este requerimiento, que se le formula al amparo del art. 140.3 LCSP (que dice que “El órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato), deberá cumplimentarlo en un plazo de 3 días a contar desde que reciba esta comunicación.

En caso de no atender este requerimiento en el tiempo y forma establecidos, su oferta podrá ser excluida del procedimiento conforme a la normativa vigente».

Como señalamos en el Antecedente de Hecho 6º de esta Resolución, el recurrente no presentó en plazo la documentación necesaria para acreditar su solvencia, como a ello había sido requerido ni justificó su omisión. Por dicha razón fue primero propuesto para ser excluido y posteriormente excluido. Dicha forma de proceder, es decir, la exclusión como consecuencia jurídica de no atender el requerimiento de subsanación es conforme a derecho, por lo que el recurso formalizado frente a la Resolución de exclusión no merece favorable acogida y ha de ser desestimado.

Por todo ello,



VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A. M. N. en representación de la mercantil VERUM CONTROL, S.L., contra su exclusión del procedimiento *“Servicio de toma de muestra para los controles antidopaje en competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles”*, con expediente 202500000025, convocado por la Dirección de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD).

Segundo. 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