



Recurso nº 1166/2025

Resolución nº 1495/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.A.A., en representación de INSTITUTO CONDAL DE OFTALMOLOGIA, S.L. y por D. S.D.T., en representación de GESTIO I MICROCIRURGIA OCULAR S.A. (ICO-GMO UTE ASEPEYO 2025), contra su exclusión y la adjudicación del contrato "*Asistencia sanitaria ambulatoria en la especialidad de Oftalmología en Barcelona y área metropolitana*", expediente SP00242/2024, convocado por ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 151, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social número 151 (en adelante Asepeyo), se convocó la licitación del contrato "*servicio correspondiente a la especialidad de oftalmología de acuerdo con las necesidades asistenciales del Hospital Asepeyo Sant Cugat y la zona metropolitana de Barcelona para Asepeyo*", a tramitar por los cauces del procedimiento abierto y con un valor de 795.113,00 euros.

El anuncio de la licitación se publicó el 31 de marzo de 2025 en el Boletín Oficial de la Unión Europea y el 24 de abril de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante).

El contrato se rige por 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 Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP,



en lo que haya de entenderse vigente de conformidad con la LCSP) y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de ofertas, con fecha 19 de mayo de 2025 se reúne la mesa de contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa, acordando la admisión a la licitación de cinco de las empresas presentadas, y requerir la subsanación del DEUC a la sexta.

Tercero. Con fecha 23 de mayo de 2025 la mesa acuerda, tras examinar la documentación presentada por la empresa requerida para que subsanara el DEUC, aceptarla, admitiéndola también a la licitación. Acto seguido, procede a la apertura de las ofertas evaluables mediante criterios automáticos.

Cuarto. En sesión celebrada el 3 de julio de 2025 la mesa de contratación se reunió para realizar la propuesta de adjudicación del contrato, tras valorar las ofertas presentadas y clasificarlas según su puntuación. En el acta consta que, previamente, tres de las licitadoras fueron requeridas para justificar su oferta, habida cuenta que habían sido consideradas anormalmente bajas de acuerdo con los parámetros establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en adelante). Consta en el expediente un informe técnico emitido al respecto, con fecha 2 de julio de 2025, en el que se entienden adecuadamente justificadas las ofertas. La mesa de contratación tomó acuerdo en el sentido propuesto por el informe referido.

Previamente, según consta en el acta, la mesa de contratación procedió al análisis de la documentación entregada por los licitadores y a verificar el acuerdo de las ofertas con las prescripciones técnicas contempladas en el pliego de prescripciones técnicas (PPT en adelante), concluyendo que cinco de las empresas, entre ellas la recurrente, no cumplían las prescripciones referidas, y eleva al órgano de contratación propuesta para su exclusión. En concreto, y en lo que se refiere a la recurrente, se hace constar que “(...) *no dispone de quirófanos, según lo indicado en el documento ANEXO V presentado por la empresa*”.



Finalmente, la mesa de contratación propone adjudicar el contrato a la única licitadora que cumple las prescripciones técnicas, CLINICA SAGRADA FAMILIA, S.A. – INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLINSAFA, S.L.U.

Quinto. Mediante resolución de 18 de julio de 2025 la Subdirección General Sanitaria de ASEPEYO acordó (i) Admitir las ofertas incursas en baja desproporcionada de las empresas CENTRO DE OFTALMOLOGÍA BARRAQUER, S.A., INSTITUTO DE MICROCIRUGIA OCULAR DOS, S.L.P. y CLÍNICA SAGRADA FAMILIA, S.A. - INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLINSAFA, S.L.U.; (ii) Excluir a las empresas CENTRO DE OFTALMOLOGÍA BARRAQUER, S.A., INSTITUTO DE MICROCIRUGIA OCULAR DOS, S.L.P., INSTITUT CATALÀ DE RETINA, S.L., CLÍNICA BONANOVA GRUPO HLA, S.L. y a ICO-GMO UTE ASEPEYO 2025; y (c) Adjudicar el contrato a CLINICA SAGRADA FAMILIA, S.A. - INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLINSAFA, S.L.U. (en UTE).

Resolución notificada a ICO-GMO UTE ASEPEYO 2025 el 21 de julio de 2025.

Sexto. Mediante escrito presentado el 25 de julio de 2025 en el Registro Electrónico General de la AGE, los recurrentes interponen recurso especial en materia de contratación contra la referida resolución.

Séptimo. De dicho recurso se dio traslado a ASEPEYO, quien aporta el expediente de contratación y el informe exigido por el artículo 56.2 de la LCSP, en el que interesa su desestimación.

Octavo. Del recurso se dio también traslado a los interesados en el procedimiento para que alegaran cuanto conviniera a su Derecho, trámite del que han hecho uso CLÍNICA SAGRADA FAMILIA, S.A. e INSTITUTO OFTALMOLÓGICO CLINSAFA, S.L. (en compromiso de UTE, adjudicatarias del contrato), quienes interesan su desestimación.

Noveno. Mediante resolución de 13 de agosto de 2025 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó 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 especial, de acuerdo con el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. Notificada la resolución el 21 de julio de 2025 e interpuesto el recurso el 25 de julio de 2025 debe entenderse cumplido el plazo de plazo de 15 días del artículo 50 LCSP.

Tercero. El presente contrato es susceptible de este recuso especial conforme al artículo 44.1.a) LCSP al tratarse de un contrato de servicios con un valor superior a 100.000 euros. Los acuerdos recurridos, la exclusión de los recurrentes y la adjudicación del contrato, son recurribles en virtud de lo establecido por los artículos 44.2.b) y 44.2.c) respectivamente, de la LCSP.

Cuarto. Conforme dispone el artículo 48 de la LCSP, los recurrentes se encuentran legitimados para interponer el recurso, habida cuenta de que concurrieron a la licitación, con el compromiso de constituir una UTE caso de resultar adjudicatarios del contrato, y han sido excluidos de aquella, por lo que la eventual estimación del recurso les permitiría ser reintegrados al procedimiento de licitación.

Quinto. Impugnan los recurrentes, en primer lugar, su exclusión del procedimiento por incumplir el PPT, al no disponer de quirófanos.

Frente a tal conclusión sostiene el recurrente que del conjunto de su oferta resultaba acreditada la disponibilidad de un quirófano en los términos previsto en la cláusula 3.3.1 del PPT, al aportar la correspondiente autorización administrativa sanitaria del quirófano por lo que resulta formalista excluirla por no haber indicado en su anexo V el número de quirófanos disponibles, máximo cuando dicho anexo se refiere a los criterios de adjudicación del contrato.

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta que la omisión en la que han incurrido los recurrentes no es un simple error, por lo que no puede considerarse, como pretenden, un “defecto formal”. Advierte que tal omisión supone una falta de diligencia de los licitadores, que deben asumir las consecuencias. Dice que la información solicitada en el



Anexo V es relevante para la óptima prestación del servicio, independientemente de que no sea un criterio de adjudicación, y que los licitadores no pueden elegir unilateralmente que partes de la oferta cumplimentar. Considera que la autorización sanitaria que los licitadores debían incluir en el sobre 1 acredita la capacidad general y la titularidad del centro, pero no detalla recursos específicos como el número de quirófanos. Rechaza, por último, que exista obligación del órgano de contratación tenga obligación de solicitar subsanación de la oferta técnica o económica, lo que supondría, dice, modificar la oferta inicial.

En sus alegaciones CLÍNICA SAGRADA FAMILIA, S.A. defiende la exclusión de los recurrentes por no reunir los requisitos técnicos previstos en el PPT.

El recurrente fundamenta su recurso, en este punto, en la presunción que el artículo 139.1 de la LCSP establece, cuando señala (el subrayado es nuestro), que “[l]as *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*”. Considera que, puesto que el apartado 3.3.1 del PPT establece las condiciones del quirófano para realizar las intervenciones quirúrgicas incluidas en el objeto del contrato, su aceptación incondicionada de los pliegos debería haber llevado al órgano de contratación a concluir que dispone de tal instalación. Por otro lado, considera que las autorizaciones que aportó en el sobre de documentación administrativa serían suficientes para acreditar que dispone de un quirófano.

El Anexo V del PCAP (oferta evaluable automáticamente) se configura como una hoja Excel en la que los licitadores deben incluir, en primer lugar, el nombre de los centros sanitarios ofertados, su dirección completa, horario de apertura, teléfono y email. A continuación, el detalle de los oftalmólogos ofertados por el centro, incluyendo su nombre y apellidos, titulación, número de horas presenciales y detalle de los horarios correspondientes, y centro de los ofertados en el que prestará sus servicios. También deben incluir la identificación de los oftalmólogos cirujanos ofertados, con iguales datos que los exigidos a los oftalmólogos, y la experiencia acumulada en años. Los licitadores también deben relacionar, para cada centro ofertados, el número de salas destinadas a



consultas o urgencias oftalmológicas y el número de quirófanos reservados para oftalmología y, por último, los plazos de ejecución desde la solicitud del órgano de contratación hasta el envío del informe para las consultas sucesivas y las pruebas complementarias y procedimientos terapéuticos. El modelo se encabeza con la siguiente declaración:

“D., con residencia en, provincia de..... , con DNI nº..... , enterado de las condiciones y requisitos que se exigen para la adjudicación del contrato de, se compromete en su propio nombre y derecho // en nombre de la empresa....., CIF....., con domicilio en, c/, nº, código postal....., a la cual representa, a tomar a su cargo la ejecución del citado contrato con estricta sujeción a los requisitos y condiciones que se exigen , aceptando incondicionalmente las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y del Pliego de Prescripciones Técnicas . Y DECLARA disponer de los medios materiales, personales y técnicos que se solicitan en los pliegos así como los que se indican en la presente oferta, que se compromete a mantener, de resulta adjudicatario, durante toda la vigencia del contrato y a acreditarlo documentalmente de ser requerido para ello.

A los efectos de lo expresado en el párrafo anterior, se compromete a ejecutar el contrato de acuerdo con las siguientes condiciones: (...).”

El recurrente defiende que las autorizaciones que incluye en el sobre de la documentación administrativa, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 139.1 de la LCSP y las previsiones del PPT deberían permitir solventar la omisión en la que incurre en su oferta. Sin embargo, tal apreciación no toma en consideración que, precisamente, la oferta es una declaración que muestra la intención de quien la emite de quedar obligado en los términos en que lo hace. El silencio en este caso no puede ser considerado una declaración de voluntad, puesto que la vinculación que el recurrente pretende entre las autorizaciones que aporta y su oferta (dispongo de los medios, luego el órgano de contratación debe presumir que los pongo a disposición del contrato) no se deduce del contenido de los pliegos ni de las declaraciones realizadas por los recurrentes en su oferta.



Por otro lado, examinadas las diversas autorizaciones expedidas por la Generalitat de Cataluña aportadas por el recurrente en el sobre 1 no resulta de ni una de ellas que disponga de un quirófano. En este sentido es oportuno reseñar la resolución de 13 de marzo de 2017 por la que se amplía la autorización para realizar actividades de oftalmología y cirugía ambulatoria con expresa advertencia de que *“no se autoriza la realización de ninguna actividad quirúrgica con la utilización de anestesia general o sedación”*.

Y puesto que la cláusula 3.3.1 del PPT expresamente exige que el quirófano disponga de equipos de anestesia general no puede considerarse que el comprendido en la autorización sanitaria cumpla este requisito dado que expresamente se excluyen los tratamientos que conlleven anestesia general o sedación.

En definitiva, la oferta de la recurrente incumple el PPT, en tanto al no ofertar ningún quirófano, puede concluirse que carece de capacidad para desarrollar intervenciones quirúrgicas (exigidas en el apartado 3.1.2 del PPT. En este sentido, resolución 1762/2021:

“el incumplimiento del pliego ha de ser expreso y claro, por lo que no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión (Res. TACRC 1145/2017, de 1 de diciembre); así, continua el TACRC en sus numerosas Resoluciones sobre el particular, el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT y deducirse con facilidad de la oferta, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos de modo que la exclusión del licitador habrá de ser debida a elementos absolutamente objetivos y claramente definidos en los pliegos (Res. nº317/2018, de 3 de abril)”.



Sexto. Considera el recurrente que, en cualquier caso, debería habersele dado la posibilidad de aclarar su oferta antes de proceder a su exclusión. Debemos, antes de examinar tal pretensión, exponer nuestra doctrina sobre aclaración de la oferta. Según dijimos en nuestra Resolución 826/2025 de 29 de mayo, la aclaración de la oferta procede *“(...) solo en los casos en que pueda advertirse un error en la misma que afecte a aspectos puramente formales o a errores de carácter material o aritmético, sin abrir la posibilidad de una modificación sustancial de la proposición”*.

Hemos dicho en el Fundamento de Derecho anterior que el silencio no tiene el valor, en este caso de una declaración de voluntad. Así las cosas, la “aclaración” de la oferta que los recurrentes pretenden tendría, indudablemente, el efecto de modificar aquella (en definitiva, pasar de no ofertar quirófanos a hacerlo), limite que, según también dijimos en la Resolución antes referida, no puede vulnerarse sin vulnerar también el principio de igualdad de trato.

Procede, por lo tanto, desestimar también este motivo.

Séptimo. Se alza también el recurrente contra la adjudicación, que considera nula al haberse verificado a favor de dos licitadores que concurren con el compromiso de constituir una UTE uno de los cuales carece de Plan de Igualdad inscrito, por lo que incurren en la prohibición de contratar contemplada en el artículo 71.1.d) de la LCSP.

Se opone a esta pretensión el órgano de contratación, que señala que el licitador en cuestión aportó, con su documentación administrativa, una declaración responsable en la que manifestaba disponer de dicho plan. Señala que requirió a los licitadores propuestos como adjudicatarios la aportación de la documentación acreditativa de su aptitud para contratar el 4 de julio de 2025, entre la cual se consideraba el *“certificado o documento que justifique la inscripción del Plan de Igualdad en el registro correspondiente”*. Dice que, considerada la normativa aplicable, y la documentación aportada por las empresas propuestas como adjudicatarias, la consideró suficiente, porque la empresa en cuestión *“(...) sí que disponía de un plan de igualdad debidamente registrado desde el día 10/12/2021, como se observa en la siguiente imagen abajo detallada extraída de la consulta pública que se realizó en <https://expinterweb.mites.gob.es/regcon/index.htm> con*



el ticket de acceso (OM81CP15) y el CIF aportado por la empresa en la documentación requerida por la mesa de contratación". Dice, también que "Ciertamente es que, aun disponiendo de un nuevo Plan de Igualdad 2025-2028, no es hasta el 12/05/2025 que la empresa solicita al REGCON la renovación del plan antiguo. Dicha solicitud se realiza antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas de la presente licitación (14/05/2025): (...)". Señala que, "[c]omo se han pronunciado los diferentes tribunales contractuales, sería ilógico y desproporcionado que, existiendo un plan de igualdad negociado y acordado entre las partes, la empresa pudiera estar incurso en prohibición para contratar por el hecho de no estar inscrito dicho Plan en el registro y que "(...) no hubiera dudado en aplicar el sistema de self-cleaning en el supuesto de una infundada sospecha sobre una posible prohibición de contratar (...)". Considera, por último, que la doctrina sobre la necesidad de que el Plan de Igualdad figure inscrito "es discutida" y pone de manifiesto la evolución que, en este punto, ha experimentado la doctrina de este Tribunal.

Consultado el REGCON, se aprecia que la empresa en cuestión tiene inscrito un Plan de Igualdad el 10/12/2021 con vigencia hasta el 31/12/2024. Posteriormente, figura inscrito con fecha 31/7/2025 un Plan de Igualdad con vigencia 1/5/2025 al 31/12/2028.

El Acuerdo del Pleno de este Tribunal de 26 de septiembre de 2024 (que el órgano de contratación menciona en su informe, lo que hace cuanto menos sorprendente que manifieste que nuestra doctrina sobre el particular es "discutida"), adoptado a raíz de la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, concluye lo siguiente,

"PRIMERO. El cambio legislativo será de aplicación a los expedientes de contratación que se inicien a partir del 22 de agosto de 2024, teniendo en cuenta lo señalado en la Disposición final 15ª de la Ley Orgánica 2/2024 y en la Disposición transitoria primera apartado primero de la Ley 9/2017.

SEGUNDO. No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley 9/2017, las empresas de cincuenta o más trabajadores que no cumplan con la obligación de contar con un Plan de Igualdad inscrito en el Registro Laboral correspondiente.



Una interpretación literal y teleológica de la modificación legislativa, expresada esta en la justificación de la reforma que expresamente cita el criterio de este Tribunal, nos conducen a considerar que la falta de inscripción del Plan de Igualdad en el Registro activará la aplicación de la prohibición de contratar.

TERCERO. Como excepción al acuerdo anterior, no se encontrarán incursas en la prohibición para contratar, las empresas de cincuenta o más trabajadores, que hayan solicitado la inscripción del Plan de Igualdad en el Registro laboral correspondiente y no hayan recibido notificación de decisión alguna sobre la misma transcurridos tres meses desde la solicitud.

Tenemos en cuenta para ello que la sentencia nº 543/2024, de 11 de abril, de la Sala de lo Social, Pleno, del Tribunal Supremo aplica en este caso el silencio administrativo positivo, con la consecuencia de la imposible denegación tardía de la inscripción.

CUARTO. A efectos de la acreditación de no estar incurso en la prohibición de contratar por la causa antes referida, se aplicará la doctrina del “self cleaning” de acuerdo con lo expuesto en nuestro Acuerdo de Pleno sobre la aplicación de las prohibiciones para contratar de fecha 5 de abril de 2022”.

El anuncio de licitación del contrato fue publicado, según hemos avanzado en los antecedentes, el 24 de abril de 2025.

Resulta, pues, evidente que, (i) a los licitadores del contrato que nos ocupa les es aplicable la nueva redacción de la prohibición de contratar contemplada en el artículo 71.1.d) de la LCSP, (ii) que una de las empresas propuestas como adjudicataria se encontraba incurso en prohibición de contratar, al no tener Plan de Igualdad inscrito en la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas.

A la vista de estas consideraciones, cabe considerar si como manifestamos en nuestro Acuerdo de Pleno antes referido, sería aplicable la doctrina del “self cleaning” a la empresa considerada. La respuesta a esta pregunta ha de ser necesariamente casuística, aunque guiada por la necesidad de tomar en consideración el principio de igualdad de trato. Principio que proscribía que un licitador pueda obtener una ventaja ilegítima derivada de la



actuación del órgano de contratación. Así las cosas, y habida cuenta que, según hemos referido, las licitadoras propuestas como adjudicatarias fueron requeridas para la aportación de la documentación acreditativa de su aptitud para contratar el 4 de julio de 2025 y la adjudicación se produjo el 18 de julio siguiente, puede concluirse que, ni aun habiendo el órgano de contratación dado a la empresa en cuestión plazo para acreditar la inscripción del Plan de Igualdad en el REGCON hubiera esta podido acreditarla en el plazo, necesariamente breve, que hubiera podido otorgársele para la subsanación del defecto apreciado.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto D. D.A.A., en representación de INSTITUTO CONDAL DE OFTALMOLOGIA, S.L. y por D. S.D.T., en representación de GESTIO I MICROCIURURGIA OCULAR S.A. (ICO-GMO UTE ASEPEYO 2025), contra su exclusión y la adjudicación del contrato "*Asistencia sanitaria ambulatoria en la especialidad de Oftalmología en Barcelona y área metropolitana*", expediente SP00242/2024, convocado por ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 151, y anular el acuerdo de adjudicación, ordenando la retroacción del procedimiento a efectos de que el órgano de contratación proceda a tener por retirada la oferta de los adjudicatarios, al estar incurso uno de ellos, en prohibición de contratar.

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