

**Recurso 508/2025**  
**Resolución 549/2025**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 12 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de 29 de julio de 2025 por la que se adjudica el contrato denominado «Servicio de prevención de riesgos laborales ajeno para el personal del Iltre. Ayuntamiento de Palma del Río y de sus Organismos Autónomos (Patronato Deportivo Municipal, Patronato Municipal de Cultura e Instituto Municipal de Bienestar Social)» (Expediente SE-16/2025) convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 27 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en la fecha indicada.

El valor estimado asciende a la cantidad de 187.956,00 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por 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 y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 29 de julio de 2025 se dicta resolución por la que se acuerda adjudicar el contrato a la entidad [REDACTED] (en adelante, la adjudicataria) publicándose en el perfil de contratante el 8 de agosto de 2025.

**TERCERO.** El 1 de septiembre de 2025, la entidad [REDACTED] (en adelante, la recurrente) presentó recurso especial en el Registro electrónico del órgano de contratación contra la resolución de adjudicación indicada en el antecedente anterior. Dicho recurso junto con la documentación necesaria para su tramitación y resolución fue remitida a este Tribunal con fecha 3 de septiembre de 2025.



La Secretaría del Tribunal otorgó plazo de 5 días hábiles a las partes interesadas en el procedimiento de contratación conforme al artículo 56 de la LCSP, habiendo cumplimentado el trámite en plazo por la adjudicataria.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente tiene la condición de licitadora que ha quedado clasificada en segundo lugar, con una puntuación total de 81,92 puntos, inmediatamente detrás de la adjudicataria, por lo que una eventual estimación de las pretensiones ejercitadas la situaría en condiciones de obtener la adjudicación. Debe, por tanto, reconocérsele legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

### CUARTO. Plazo de interposición.

Si bien no consta la notificación individual a la recurrente, la resolución de adjudicación se publica en el perfil de contratante el 8 de agosto de 2025 por lo que, computando desde dicha fecha, el recurso presentado el 1 de septiembre de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

### QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

#### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal que se estime el recurso especial, y, en consecuencia:

**“1. Anule y deje sin efecto el Acuerdo de adjudicación de fecha 29 de julio de 2025 y comunicado el 8 de agosto de 2025 del contrato relativo al servicio de prevención de riesgos laborales ajenos (Exp. SE-16/2025) adoptado a favor de [REDACTED], por ser contrario a Derecho por las razones expuestas.**

**2. Excluya del procedimiento de licitación la oferta presentada por [REDACTED], al comprobarse que dicha empresa no reunía los requisitos esenciales establecidos en los Pliegos y en la normativa aplicable (incumpli-**



miento de especificaciones técnicas y falta de habilitaciones preceptivas) quedando dicha oferta invalidada para su consideración.

**3. Retrotraiga las actuaciones del procedimiento de contratación al momento inmediatamente anterior a la adjudicación anulada, a fin de que, excluida la oferta de Quirón Prevención, se proceda a adjudicar el contrato a la siguiente oferta mejor valorada que cumpla con todas las condiciones (esto es, la oferta de [REDACTED]).**

**4. Disponga expresamente la suspensión cautelar de la ejecución del acto recurrido y de la formalización del contrato objeto del mismo (entre otros, art.49 de la LCSP) mientras se tramite y resuelva el presente recurso especial, evitando así la consumación de un contrato adjudicado ilegalmente. En particular, se solicita que no se suscriba el contrato con [REDACTED] (o en caso de haberse ya formalizado durante la tramitación del recurso, se suspendan sus efectos) con el fin de prevenir perjuicios al interés público y asegurar la eficacia de la resolución que recaiga” (la negrita no es nuestra)**

La recurrente fundamenta las pretensiones ejercitadas en los motivos de impugnación que se exponen a continuación:

Primero.- Infracción de los requisitos de los apartados 3.2 y 3.3 del pliego de prescripciones técnicas (PPT): falta de acreditación de los medios personales y materiales exigidos, ante la inexistencia de instalaciones técnicas en Palma del Río para las especialidades preventivas y la impartición de formación.

Alega que la actuación de la mesa no fue correcta al admitir una oferta que incumple las especificaciones técnicas esenciales, por no acreditar la adjudicataria debidamente la disponibilidad real de los medios humanos y materiales requeridos en los apartados 3.2 y 3.3 del PPT.

Esgrime que ambas cláusulas configuran la obligación de disponibilidad de instalaciones adecuadas en el término municipal de Palma del Río como una obligación esencial de carácter contractual, cuya ausencia constituye causa de exclusión, y, en su caso, de resolución del contrato conforme al artículo 211.1 letra f) de la LCSP. Insiste en que no se trata de un mero requisito accesorio ni meramente declarativo, sino de una condición material mínima que debe acreditarse mediante título jurídico válido y que ha de mantenerse durante toda la vigencia del contrato. Considera que la exigencia de instalaciones locales con las correspondientes autorizaciones no solo asegura la correcta prestación del servicio, sino que garantiza la inmediatez y atención y el cumplimiento de la normativa laboral y sanitaria aplicable.

En este sentido, manifiesta que la adjudicataria, en lugar de acreditar la preexistencia y disponibilidad efectiva de instalación propia en la localidad, presentó (i) un documento de compromiso de mantener instalaciones y (ii) un contrato de servicios suscrito con un tercero, la entidad mercantil [REDACTED], lo que refleja su intención de apoyarse en las instalaciones de ese tercero para cumplir la prestación sanitaria. Además, señala que el compromiso de mantenimiento de las instalaciones carece de valor al no existir previamente una instalación adecuada y plenamente habilitada, en la medida que el centro sanitario ofrecido ni siquiera contaba con autorización sanitaria en vigor para operar. Invoca al respecto, la Resolución 382/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales conforme a la cual el incumplimiento de las prescripciones técnicas por parte de una oferta implica su exclusión pues afecta a la conformidad de la oferta con las condiciones mínimas fijadas en el pliego.



Cuestiona que la mesa permitiese, a su juicio, de manera indebida, subsanar a posteriori lo que debió acreditarse inicialmente, y señala que, pese a que, tras el requerimiento, la adjudicataria aportó el contrato de servicios con el referido [REDACTED] y un compromiso genérico, insistiendo en que ello no supe la falta de título cierto de disponibilidad ni convierte una instalación que, de hecho, no tenía operativa conforme a lo exigido en los pliegos.

Asimismo, considera que ello ha supuesto una reducción de costes u obligaciones durante la licitación para la adjudicataria traduciéndose en una ventaja anticompetitiva indebida frente a su situación (afirma en ese sentido que ella sí que dispone de centro sanitario y medios en Palma del Río, asumiendo los costes correspondientes). Alega, finalmente, que dicha situación desvirtúa la libre concurrencia y falsea la competencia en contra de los principios de trato igualitario y no discriminatorio a todos los candidatos que exige el artículo 132 de la LCSP.

Segundo. Ausencia de acreditación de la autorización administrativa sanitaria preceptiva para la prestación del servicio de vigilancia de la salud. Infracción del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio; del Decreto 69/2008, de 26 de febrero, y del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Denuncia la ausencia de autorización sanitaria de instalación y de funcionamiento a nombre de la adjudicataria, que presenta únicamente la de un tercero que estaba caducada al tiempo de la adjudicación.

Invoca la normativa vigente, conforme a la cual toda entidad que pretenda prestar actividades sanitarias de un servicio de prevención de riesgos laborales debe contar con la correspondiente autorización administrativa sanitaria de instalación y funcionamiento otorgada por la autoridad competente, según exige el artículo 2.2 del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención. Indica que el artículo 2.1 del referido real Decreto remite, asimismo, al Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, de bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y a los desarrollos normativos establecidos en cada Comunidad Autónoma. En concreto, en Andalucía, señala, hay que estar a lo dispuesto en el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, que regula los procedimientos de autorización sanitaria y crea el Registro Andaluz de centros Sanitarios (artículos 10,12, 13 y 14) de donde concluye que, en aplicación de la legislación vigente, la prestación de servicios de vigilancia de la salud laboral requiere:

- a) que la entidad prestadora esté acreditada como “servicio de prevención ajeno” (SPA) por la autoridad laboral (requisito que reconoce que la adjudicataria sí cumple)
- b) que el servicio sanitario concreto (la unidad básica de medicina del trabajo) cuente con la preceptiva autorización de instalación y funcionamiento otorgada por la autoridad sanitaria competente para cada centro y establecimiento donde desarrolle su actividad, como requisito independiente e igualmente obligatorio, que la adjudicataria incumple ya que para el centro sanitario ofertado (el del Instituto Médico Palmeño) no cuenta con autorización sanitaria.

Denuncia el defecto apreciable en la oferta de la adjudicataria en la medida que no aportó al expediente ninguna licencia o autorización sanitaria válida a su nombre para cubrir el servicio sanitario (vigilancia de la salud) en la localidad de Palma del Río, figurando en la documentación remitida que la adjudicataria presentó un documento “*Doc. 07 Declaración responsable sobre subcontratación.pdf*”3 correspondiente a una autorización otorgada a la mercantil Instituto Médico Palmeño, S.L., que es la clínica local (*centro sanitario*) con la que suscribió un contrato de prestación de servicios. Según indica dicha autorización aportada por la adjudicataria estaba caducada desde mayo de 2024, al no haberse renovado en el plazo de 5 años desde su expedición, resultando que la decla-



ración responsable firmada por el representante de la adjudicataria tiene fecha de firma electrónica de 18 de julio de 2025, más de un año después del vencimiento de aquella. Asimismo, señala que, aun en el supuesto de entender que dicha autorización estuviera en vigor, dicho servicio sanitario (el de vigilancia de la salud) no estaba contratado con el Instituto Médico Palmeño, tal y como la propia adjudicataria declaró de manera expresa en la declaración responsable firmada.

Por lo tanto, concluye que, al carecer de autorización propia de instalación y funcionamiento, ni tampoco de tercero (cuya autorización estaba caducada) la adjudicataria no cumplía en el momento de la adjudicación un requisito legal indispensable para realizar la actividad objeto del contrato. En consecuencia, manifiesta que “*La adjudicación a Quirón Prevención contraviene frontalmente las normas citadas (RD 843/2011, Decreto 69/2008 y Real Decreto 1277/2003), al admitirse a un licitador que **no aporta la preceptiva autorización sanitaria vigente.** Esta omisión debió ser detectada y subsanada en fase de Licitación; sin embargo, la Mesa de Contratación pasó por alto el defecto. Tal actuación es contraria también a los Pliegos y a la LCSP, que exigen certificar el cumplimiento de las disposiciones legales sectoriales. Recordemos que el art. 11 del RD 843/2011 faculta a la autoridad sanitaria a verificar en cualquier momento el mantenimiento de los requisitos de autorización, e incluso impone a los servicios de prevención comunicar a dicha autoridad las actividades sanitarias que realicen fuera de su CC.AA. (art. 11.2 y 11.3 RD*

*843/2011). Difícilmente podría Quirón Prevención cumplir tales obligaciones sin tener autorización sanitaria habilitante” (la negrita no es nuestra)*

Invoca, en apoyo de su pretensión, la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, conforme a la cual, en casos análogos se ha considerado que la presentación de documentación sustancialmente incompleta o inválida en cuanto a habilitaciones o acreditaciones necesarias es causa de anulación de la adjudicación, en la medida que permitir a un licitador sostener su oferta acudiendo a medios de terceros no autorizados (en este caso un centro sanitario, sin licencia en vigor y no siendo un SPA acreditado) supone un uso impropio de medios externos, vulnerando el principio de seguridad jurídica y las reglas de concurrencia. Recuerda, al efecto, que, si bien la LCSP permite la integración de la solvencia técnica mediante medios externos en ciertos supuestos, dicha colaboración debe ser fehaciente y cumplir las mismas exigencias que si fueran medios propios del licitador.

Insiste en que “*el Instituto Médico Palmeño, S.L. NO ES UN SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO (SPA) conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (“LPRL”), ni reúne la acreditación y requisitos establecidos en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (“RSP”). En particular, el RSP define y regula los servicios de prevención ajenos (art. 16) y exige su acreditación por la autoridad laboral competente, previa aprobación de la autoridad sanitaria en lo que afecte a la actividad sanitaria (art. 17.2), en línea con el artículo 31.5 LPRL. Por el contrario, [REDACTED] es un centro sanitario en los términos del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre (art. 2 y anexos), identificado con NICA 49.250, y no una entidad acreditada como SPA”.*

Asimismo, manifiesta que la autorización sanitaria de [REDACTED] L., traía causa en un concierto previo con la mercantil [REDACTED], con NIF B56072895, domicilio en Avenida de María Auxiliadora, 42, 14700 Palma Del Rio (Córdoba), que actuaba como SPA acreditado en aquel momento, pero fue posteriormente sancionada por la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral de la Junta de Andalucía mediante Resolución de 9 de octubre de 2022, publicada en el BOJA núm. 199, de 17 de octubre de 2022 (expte. 503/2022/S/DGS/4), con una sanción de 49.181 € por infracción muy grave. Por ejercer sus actividades «sin contar con la preceptiva acreditación o autorización, cuando ésta hubiera sido suspendida o extinguida, cuando hubiera



caducado la autorización provisional, así como cuando se excedan en su actuación del alcance de la misma», tipificada en el artículo 13.11 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

En consecuencia, la recurrente alega (i) que en las instalaciones de [REDACTED] no existe ninguna unidad asistencial (U.99 -Medicina del Trabajo) para prestar el servicio de vigilancia de la salud de los trabajadores, según lo establecido en el RD 1277/2003, Anexo II: Definiciones de centros, unidades asistenciales, y establecimientos sanitarios, apartados oferta asistencial, servicio o unidad asistencial U.99); (ii) que la habilitación aportada por la adjudicataria se apoya en una autorización inicialmente vinculada a una entidad sancionada lo que evidencia la invalidez radical de dicha documentación.

Considera, por tanto, que la mesa de contratación, de haber actuado, con arreglo a la mínima diligencia exigible, no debió aceptar como válida tal autorización sanitaria ni debió concluir que había acreditado documentalmente todos los requisitos exigidos en el PCAP.

Tercero. Infracción de los principios de igualdad, libre concurrencia y no discriminación.

Alega que la admisión de una oferta que incumple los requisitos exigidos se traduce en una vulneración de los principios básicos en materia de contratación pública relativos a la libre concurrencia e igualdad de trato, confiéndole una posición o ventaja anticompetitiva.

Expone que la adjudicataria fue indebidamente beneficiada al relajarse en su favor las exigencias previstas en los pliegos y en la normativa sectorial de aplicación, lo que le permitió concurrir y ser adjudicataria en condiciones más favorables que las aplicadas al resto de licitadores, con ruptura del equilibrio contractual.

Por tanto, la adjudicación recurrida vulnera los principios nucleares de la contratación pública, por infracción tanto de normas concretas (pliegos, leyes) como de los principios de igualdad y concurrencia derivados de los Tratados de la UE y recogidos en la LCSP, procediendo, en consecuencia, la anulación de la adjudicación, restaurando la igualdad de trato, esto es, excluyendo a quien no cumplió las reglas y adjudicando, en su caso, al siguiente licitador que sí las cumple ([REDACTED], única oferta válida restante).

Cuarto. Error en la aplicación del criterio de adjudicación relativo a la realización de reconocimientos médicos y formación preventiva en el mismo día de su solicitud (25 puntos) sin que la adjudicataria acreditase la disponibilidad legal ni operativa.

La recurrente impugna la valoración del criterio de calidad consistente en la mejora de prestar los reconocimientos médicos (RM) y las acciones formativas solicitadas de forma urgente en el mismo día. Alega que la mesa de contratación incurrió en un error manifiesto de apreciación al otorgar dichos 25 puntos a la oferta de la adjudicataria, pese a que la misma no había acreditado disponer de la capacidad legal ni operativa para cumplir con tal mejora.

Sostiene que, a la luz de los motivos de impugnación expuestos, el compromiso ofertado por la adjudicataria de realización de reconocimientos médicos y las acciones formativas solicitadas en el mismo día de la solicitud resultaba inviable por las siguientes razones: (i) carecía de un centro sanitario operativo en Palma del Río con la disponibilidad geográfica y horaria necesarias para atender en el mismo día la petición; (ii) carecía de autorización sanitaria legal para efectuar los reconocimientos médicos laborales en la citada localidad y (iii) no aportaba instalaciones de ningún tipo con las preceptivas licencias administrativas para llevar a cabo la formación pre-



ventiva a los trabajadores del Ayuntamiento de Palma del Río y sus organismos autónomos en el mismo día de la solicitud.

Por tanto, la mesa cometió un error al valorar el ofrecimiento efectuado en la oferta por la adjudicataria sin exigirle demostración efectiva de su disponibilidad. Invoca la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y los principios de buena administración y sostiene que los órganos de contratación deben comprobar que las mejoras ofertadas tienen fundamento real y pueden ser ejecutadas en los términos propuestos, especialmente cuando tienen puntuaciones altas.

En este sentido, destaca que en el trámite de subsanación acordado por la mesa de contratación (requerimiento de subsanación de 15 de julio de 2025), la entidad Quirón Prevención, S.L.U., se limitó a aportar dos declaraciones juradas de fecha 18 de julio de 2025. Así, en la primera manifestaba, de forma genérica, que podía prestar el servicio de prevención de riesgos laborales ajeno al Ayuntamiento de Palma del Río y a sus Organismos Autónomos para el 100 % de los trabajadores y centros de trabajo previstos en el expediente SE-16/2025, sin acompañar prueba documental adicional (títulos de disponibilidad de instalaciones, autorizaciones de funcionamiento o medios personales específicos). En la segunda declaración jurada afirmaba que no subcontractaba la actividad de vigilancia de la salud, sino que desplazaba a su personal sanitario al “centro concertado”, es decir, a las consultas de [REDACTED]. Para reforzar esta declaración, adjuntó nuevamente la autorización administrativa sanitaria ya caducada de dicho centro.

La recurrente denuncia que, con tal proceder, la adjudicataria pretendió aparentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 9.2 del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, utilizando meras declaraciones unilaterales y una autorización sanitaria caducada, en lugar de acreditar fehacientemente la disponibilidad de un servicio de prevención acreditado y de los servicios concretos requeridos, en especial, los de vigilancia de la salud y de formación a los trabajadores en el mismo día de la solicitud.

Considera que la aceptación de la documentación aportada por la adjudicataria, insuficiente y caducada, así como la puntuación máxima concedida, evidencian un error manifiesto de apreciación por parte de la mesa de contratación, así como una infracción de los artículos 145.1 y 145.4 de la LCSP, al otorgar 25 puntos sobre la base de elementos no acreditados, en detrimento de la objetividad y de la igualdad en la evaluación de las ofertas.

Consecuentemente con lo anterior, la indebida valoración de este criterio cualitativo esencial debe conllevar, a su juicio, la anulabilidad de la adjudicación por infracción de las normas reguladoras de la adjudicación y por incurrir en errores materiales o de hecho en la evaluación, debiendo ordenarse la retroacción del procedimiento evaluador para revisar la puntuación de las ofertas conforme a criterios objetivos y a la realidad acreditada de la disponibilidad de medios de cada licitador.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso solicita la desestimación de este oponiéndose a las alegaciones efectuadas que, de manera sucinta, exponemos a continuación, sin perjuicio del análisis más detallado que se efectuará al abordar las consideraciones del Tribunal.

Respecto del primer motivo de impugnación -referido al incumplimiento de los requisitos o especificaciones técnicas esenciales, y por tanto, el carácter insubsanable de los defectos advertidos en la oferta de la adjudicataria-, el informe del órgano relata los antecedentes procedimentales a partir del requerimiento de documentación previo a la adjudicación que se efectuó a la adjudicataria en ejecución del acuerdo adoptado por



la Junta de Gobierno Local de 12 junio de 2025, al ser aquella la licitadora que había quedado clasificada en primer lugar.

Así, menciona que, con fecha 4 de julio de 2025, tras el examen de la documentación aportada por la empresa, se acordó dar traslado a la técnica de Recursos humanos (RRHH) de la documentación presentada relativa a la adscripción de medios para la ejecución del contrato y habilitación empresarial para su valoración. Con fecha 4 de julio de 2025 aquella emite informe que concluye en la necesidad de requerir a la empresa la subsanación de los extremos y defectos advertidos en relación con la habilitación aportada, así como con el artículo 9.2 del Real Decreto 843/2011, y la obligación de contar con centros sanitarios en el municipio abiertos cinco días a la semana con atención sanitaria en las franjas horarias exigidas en los pliegos. Con fecha 15 de julio de 2025 se realiza nuevo requerimiento a la entidad de subsanación de los defectos y omisiones advertidos, concediéndole un plazo de tres días naturales, comprobándose en la sesión de la mesa de contratación de fecha 23 de julio de 2025 que, tras el examen de la documentación presentada por la técnica de RRHH –relativa a la adscripción de medios para la ejecución del contrato y la habilitación empresarial- quedaban acreditados por la adjudicataria los requisitos exigidos en las cláusulas 8.2 y 8.4 del PCAP.

Concluye el informe que las alegaciones relativas a que la mesa de contratación no debió permitir a la adjudicataria la subsanación de la documentación de la disponibilidad de medios materiales mínimos en la localidad carecen manifiestamente de fundamento, esgrimiendo que la mesa ha actuado de manera escrupulosa conforme se establece en la cláusula 16.3 del PCAP y en el artículo 141 de la LCSP. Asimismo, sobre la base del carácter vinculante de los pliegos, defiende que la empresa que ha resultado adjudicataria ha presentado su oferta y la documentación requerida cumpliendo todos los requisitos exigidos en los pliegos, tanto los de carácter administrativo como los de carácter técnico, según se puede comprobar del contenido de la documentación y de los informes técnicos obrantes en el expediente administrativo (EA).

Respecto del motivo de impugnación relativo a la valoración errónea del criterio de adjudicación denominado *“Realización de reconocimientos médicos y formación preventiva urgentes en el mismo día de la solicitud”* el informe señala que, tal y como se indica en el anexo III del PCAP, para la valoración de cada una de las mejoras solamente era necesario cumplimentar el modelo del referido anexo en los términos fijados en el mismo, no exigiéndose la presentación de documentación alguna al respecto.

Finalmente, respecto del incumplimiento de las especificaciones técnicas esenciales relativa a los medios personales y materiales, en concreto, respecto de la inexistencia de instalaciones técnicas en Palma del Río para las especialidades preventivas y la impartición de formación, el informe del órgano se opone con fundamento en el contenido del informe emitido por la Jefa de Negociado de Recursos Humanos (RRHH) de fecha 2 de septiembre de 2025, que formula las siguientes conclusiones que interesa transcribir:

*“El requisito indispensable de contar con instalaciones adecuadas en la ciudad de Palma del Río (Córdoba) y que cuenten con las autorizaciones oportunas, se refiere a aquellas instalaciones o centros sanitarios, no teniendo que ser los mismos propios.*

*La formación preventiva debe ser impartida en la medida de lo posible, en los locales del Ayuntamiento de Palma del Río o de sus Organismos Autónomos o de forma on- line.*

*A la vista de la documentación presenta por la empresa [REDACTED] es conforme al pliego de prescripciones técnicas, debiendo la empresa adjudicataria que presentar en relación a la dotación de recursos materiales e instalaciones, una relación de los centros de trabajo en el municipio de que dispone la empresa adjudicataria, con la homologación y autorización correspondiente para el desarrollo de la actividad, acreditará disponer de todos los equipos de medición y análisis, instrumentos y materiales necesarios y certificará la adecuada calibración /verifica-*



*ción de dichos equipos, debiéndose dicha documentación ser presentada al responsable del contrato en el plazo máximo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la firma del contrato, por lo que no corresponde en este momento procedimental acreditar la documentación referida por el recurrente, es previa a la ejecución del contrato y no a la adjudicación del mismo”.*

### 3. Alegaciones de la adjudicataria.

Se opone al recurso formulando las alegaciones que, por obrar en el EA, y dada su extensión, aquí damos por reproducidas, sin perjuicio de que se aborden con mayor detenimiento a la hora de exponer las consideraciones del Tribunal.

En síntesis, alega que el recurso parte de un dato erróneo en la medida que (i) sí acreditó en el momento procedimental oportuno que dispone de centro debidamente autorizado para prestar el servicio objeto del contrato ubicado en el municipio de Palma del Río, en concreto, del centro titularidad del [REDACTED] mediante un contrato de arrendamiento entre ambos, (ii) que dicho centro cuenta con la debida autorización sanitaria tanto de instalación como de funcionamiento, con arreglo a la normativa de aplicación que expone.

En segundo lugar, manifiesta que de las cláusulas 3.3 y 3.6 del PPT y 8.4 del PCAP se desprende la obligación del contratista de disponer de un centro asistencial en que realizar los exámenes de salud, pero que tal obligación no puede devenir en una suerte de requisito de solvencia o condición de aptitud, manifestando que la interpretación que efectúa la recurrente sería contraria a derecho en la medida que configuraría un criterio de arraigo territorial contrario a los artículos 18,26, 56 y 57 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), a los principios de libre concurrencia y no discriminación consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP, y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado.

Defiende que la exclusión de proposiciones por incumplimientos del PPT debe aplicarse con absoluto respeto a los principios de proporcionalidad y concurrencia y de conformidad con el derecho comunitario de contratos y la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, con mención expresa de la Resolución 985/2015, de 23 de octubre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, o la Resolución 252/2023, de 13 de abril del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

Finalmente, respecto de la valoración errónea de las ofertas defiende la efectuada y considera que la recurrente no aporta indicio alguno de que no pueda cumplir con los extremos incluidos en su oferta, más allá de la no disponibilidad de centro autorizado, cuestión esta que ha sido completamente refutada. Invoca la doctrina de los tribunales de resolución de recursos especiales acerca de que el cumplimiento deberá ser supervisado en fase de ejecución contractual ( Resolución 640/2025, de 30 de abril y 728/2015, de 14 de mayo de 2025, ambas del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y la reciente Resolución 1042/2025, de 10 de julio, del citado Tribunal) Por ello sostiene que, aun no habiendo acreditado la disponibilidad del centro, que estuviere debidamente autorizado, o que no podía cumplir en momento previo a la ejecución del contrato con los compromisos ofertados, la puntuación que se le ha otorgado permanecería invariable ya que lo que se valora es el compromiso y no el cumplimiento, que ha de verificarse en fase de ejecución contractual, no de licitación. Por ello, solicita la desestimación del recurso.

La adjudicataria solicita, además, la imposición de multa a la recurrente por mala fe, al amparo del artículo 58.2 de la LCSP, poniendo de manifiesto el interés que tiene la recurrente en que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato, aun en perjuicio del interés público y utilizando el automatismo en la suspensión del procedimiento de adjudicación en fraude de ley, al ser la actual contratista. Menciona, al respecto, la Resolución



134/2022 del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que apreció mala fe del recurrente por el hecho de ser el actual prestador del servicio. Por otra parte, señala que, si bien no puede penalizarse el legítimo ejercicio del derecho de defensa de los licitadores debe guardarse el rigor en su ejercicio y seriedad, siendo evidente la temeridad y el interés dilatorio patente.

#### **SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes procede ahora entrar en el fondo de la cuestión abordando los distintos motivos de impugnación.

La controversia para dirimir versa, en síntesis, sobre el incumplimiento por la adjudicataria de las especificaciones técnicas y habilitaciones exigidas por los pliegos, y sobre la errónea valoración de la oferta de la adjudicataria respecto del criterio de calidad consistente en la mejora de prestar los reconocimientos médicos (RM) y las acciones formativas solicitadas de forma urgente en el mismo día, siendo la pretensión ejercitada por la recurrente la anulación de la resolución de adjudicación, y la retroacción de actuaciones a fin de que se excluya a la adjudicataria y prosiga el procedimiento a fin de que se adjudique el contrato a su favor.

Conviene precisar, con carácter previo, las distintas actuaciones procedimentales para tener en cuenta en la resolución del presente recurso, que se desprenden del expediente de contratación remitido.

1. La cláusula 8.4 del PCAP regulador de la presente licitación dispone lo siguiente:

#### **“8.4.- Compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato.**

*En base al Informe Técnico y de conformidad con el artículo 76 LCSP, se exige a los licitadores que, además de acreditar su solvencia económica, financiera, técnica o profesional por los medios establecidos en el presente pliego, se comprometan a disponer durante toda la vigencia del contrato de unas instalaciones adecuadas en el término municipal de Palma del Río, para la prestación de los servicios, así como, para albergar debidamente al personal en cumplimiento de la legislación laboral vigente, que deberá estar operativa durante toda la vigencia del contrato. Estas instalaciones deben de estar ubicadas en Palma del Río para evitar desplazamientos de las personas a las que haya que prestar el servicio y conseguir así una mayor celeridad en la incorporación de los empleados a su puesto de trabajo que permita atender las necesidades del servicio en tiempo, así como por el tipo, extensión y frecuencia de los servicios que se han de prestar.*

*La disposición dichas instalaciones se realizará por la entidad adjudicataria mediante la presentación de la documentación acreditativa de tal disposición, que podrá ser mediante de contrato de compraventa o alquiler en vigor, pre-contrato de alquiler, escritura de compraventa u otro título que lo habilite o de que dispone de un acuerdo con entidades que poseen en esta localidad tales instalaciones, junto con un compromiso de mantenerlas durante toda la duración de los contratos, incluidas las posibles prorrogas de los mismos.*

*Estos medios formarán parte del contrato que se firme con la empresa contratista, y tienen carácter de obligación contractual esencial a los efectos previstos en el artículo 211.1.f) LCSP”. (la negrita no es nuestra, el subrayado sí)*

Por otra parte, las cláusulas 3.2 y 3.3 del PPT cuya infracción se denuncia tienen el siguiente contenido:

#### **“ 3.2.- Aportación del personal.**

*La entidad adjudicataria del contrato aportará el número necesario de personal cualificado para llevar a cabo de forma adecuada el servicio y las prestaciones descritas en todos los Centros de trabajo relacionados.*



Según establece el art. 4 del R.D 843/2011. Para ello el servicio sanitario del servicio de prevención debe contar con un director técnico, con el título de especialista en medicina del trabajo, además de personal sanitario que debe contar con la calificación necesaria para el desempeño de sus competencias profesionales.

La empresa adjudicataria, deberá comunicar al responsable del contrato de forma inmediata cualquier modificación que vaya a realizar, en cuanto cambio de protocolo, o modificación de la plantilla del personal sanitario y técnico.

El número de profesionales y su horario será adecuado a las características de la población trabajadora a vigilar y a los riesgos existentes.

La dotación de Unidad Básica Sanitaria será la establecida por la normativa vigente.

Se deberá aportar la relación de profesionales especificando su capacidad técnica y se especificará las personas que vayan a asumir la responsabilidad de coordinador general del servicio de prevención ajeno del Ayuntamiento de Palma del Río y de sus Organismos Autónomos.

La adjudicataria deberá asignar un Técnico responsable, como interlocutor válido frente al Ayuntamiento de Palma del Río o sus Organismos Autónomos, que será el encargado de coordinar todas las actuaciones que se lleven a cabo, respecto de las diferentes prestaciones objeto de la actividad concertada, para ello, se celebrarán distintas reuniones, con el objetivo de programar las acciones a realizar, plazos y fechas.

### **3.3 Aportaciones materiales (instalaciones)**

Según establece el art 5 R.D 843/2011 de 17 de junio. La dotación de recursos materiales del servicio sanitario del servicio de prevención debe ser adecuada a las funciones que se realicen, por lo que dispondrá de los equipos y materiales sanitarios necesarios, así como equipos y material de archivo para desarrollar adecuadamente las actividades sanitarias del servicio.

Debe disponer de espacios y zonas de atención debiendo garantizar la dignidad e intimidad de las personas.

Los locales deben cumplir los requisitos establecidos en el art 5,3 de este Real Decreto 843/2011 de 17 de junio, al igual que el equipamiento mínimo será el establecido en el Anexo III del mismo Real Decreto.

Se debe disponer de equipos y material de archivo con los sistemas de custodia que garanticen la confidencialidad y seguridad de datos, de acuerdo con la L.O 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales.

El adjudicatario deberá presentar una relación de los centros de trabajo en el municipio de que dispone la empresa adjudicataria, con la homologación y autorización correspondiente para el desarrollo de la actividad. Acreditará disponer de todos los equipos de medición y análisis, instrumentos y materiales necesarios. Asimismo, certificará la adecuada calibración /verificación de dichos equipos. Dicha documentación deberá ser presentada al responsable del contrato en el plazo máximo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la firma del contrato.

A tal efecto, será requisito indispensable la ubicación del servicio con instalaciones adecuadas en la ciudad de Palma del Río (Córdoba) y que cuenten con las autorizaciones oportunas” (el subrayado es nuestro).

Asimismo, hemos de acudir a lo dispuesto en la cláusula decimoprimeras “Criterios de adjudicación del contrato” que, en lo que aquí nos interesa, establece lo siguiente:

“En base al Informe Técnico, la adjudicación del contrato se realizará a la entidad licitadora cuya oferta obtenga la mayor puntuación conforme a los siguientes criterios de adjudicación, establecidos con la finalidad de conseguir la mejora relación calidad -precio de los servicios a contratar:

<b>CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN</b>	<b>PUNTUACIÓN 100P</b>
<b>1. Mejoras con coste alguno para la Administración</b>	<b>60 PUNTOS</b>
1.1 Realización de reconocimientos médicos y forma-	25 puntos



<i>ción preventiva urgentes en el mismo día de la solicitud</i>	
---	--

(la negrita no es nuestra)

2. Según se relata en el informe del órgano al recurso, en la sesión de la mesa de contratación de fecha 4 de julio de 2025, tras el examen de la documentación presentada por la adjudicataria, aquella acordó dar traslado a la técnica de RRHH de la documentación presentada -relativa a la adscripción de medios y la habilitación empresarial-, a fin de que verificase si con dicha documentación quedaban acreditados los requisitos establecidos en los pliegos. Consta en el EA informe de fecha 4 de julio de 2025 emitido por la Jefa de Negociado de RRHH que propone requerir a la empresa lo siguiente:

*“1º En relación con la habilitación aportada por la empresa [REDACTED], que a tenor literal dice:*

*“Que la entidad [REDACTED] (antes [REDACTED]), consta inscrita en el Registro de Servicios de Prevención Ajenos de los Servicios Territoriales de Empresa y Trabajo de Barcelona con la acreditación núm. SP-001-B, para poder prestar servicios a 215.000 empresas i 2.200.000 trabajadores en las especialidades de Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología Aplicada y hasta 3.050.000 trabajadores en la disciplina de Medicina en el Trabajo, en todo el territorio estatal, según resolución de fecha 5 de agosto de 2019.”*

*Se propone que se requiera a dicha empresa declaración jurada o justificación de poder prestar el servicio de Prevención de Riesgos Laborales Ajeno al Ayuntamiento de Palma del Río y sus Organismos Autónomos, no excediéndose de los límites indicados en dicha habilitación en cuanto a empresas y trabajadores.*

*2º.- Que en relación a la subcontratación, examinado el contrato para la prestación de servicios para asistencia sanitaria – vigilancia de la salud con la Entidad [REDACTED], con objeto de alquilar consultas del centro para la realización de reconocimientos médicos y las actuaciones propias de vigilancia de la salud, la entidad [REDACTED] está subcontratando parcialmente el servicio, al limitarse esta a la vigilancia de la salud.*

*3º.- Que en relación al contrato para la prestación de servicios para asistencia sanitaria – vigilancia de la salud con la Entidad [REDACTED], y atendiendo al art. 9.2 del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención, que a tenor literal dice:*

*“ 2. Cuando por motivos de dispersión geográfica o lejanía de alguno de los centros de trabajo de la empresa resulte necesario se podrán subcontratar con un servicio de prevención acreditado otras actividades del servicio sanitario del servicio de prevención, exceptuando la elaboración del programa de vigilancia sanitaria específica y la vigilancia de la salud colectiva, que son actividades sanitarias básicas y no se pueden subcontratar. En el caso de incluir los exámenes de salud se deberá incluir la obligación de participación en el desarrollo del programa de vigilancia sanitaria específica, siguiendo las directrices del servicio de prevención principal.”*

*Se propone requerir a la empresa la documentación que acredite el cumplimiento de dicho artículo, en cuanto a que el servicio contratado de vigilancia de la salud no incluye la vigilancia de la salud colectiva y que el proveedor es un servicio de prevención acreditado.*

*4º- Que en relación con la obligación de la adscripción de medios para la ejecución del contrato exigido en los pliegos, examinada la documentación aportada por la empresa, solamente acredita instalaciones sanitarias en horario de 8:00h a 15:00 h, siendo la exigida en los pliegos de 8:00h. a 14:00h y de de 17:00 a 19:00h.*

*Se propone que se requiera a dicha empresa la acreditación de contar con centros sanitarios en el municipio abiertos cinco días a la semana con atención sanitaria en franja horaria de lunes a viernes, y dentro del horario de traba-*



jo de 8:00 a 14:00h y de 17:00 a 19:00h, pudiendo requerir dentro de este horario cualquier servicio y debiendo ser atendido sin demora. (...)"

3. Consta igualmente que, con fundamento en el citado informe, se requirió a la adjudicataria (páginas 724 y 725 EA) la subsanación de los defectos y omisiones observados, en los términos que figuran en el requerimiento que obra en actuaciones y que, por razones de extensión, evitamos reproducir.

4. En atención a dicho requerimiento, la entidad [REDACTED] presentó la siguiente documentación:

-Declaración responsable del representante legal (página 731 EA) con el siguiente contenido:

**“DECLARA BAJO SU RESPONSABILIDAD**

*Poder prestar el servicio de Prevención de Riesgos Laborales Ajeno al Ayuntamiento de Palma del Río y sus Organismos Autónomos para el 100% de los trabajadores y centros de trabajo que se indican en los pliegos de la licitación con número de expediente SE-16/2025.*

-Certificado suscrito por la directora del [REDACTED] de fecha 18 de julio de 2025 (página 732 EA) en el que se indica:

*“Conforme al contrato de prestación de servicios suscrito con [REDACTED] con fecha de entrada en vigor el 1 de junio de 2023, y con objeto de facilitar la realización de reconocimientos médicos y actuaciones propias de la vigilancia de la salud en las instalaciones del proveedor, se acuerda la ampliación del horario de colaboración. A partir de la fecha del presente certificado, el horario de prestación del servicio será: De lunes a viernes de 8:00 a 20:00 horas (...)"*

-Declaración responsable de fecha 18 de julio de 2025 suscrita por el representante legal de [REDACTED] [REDACTED] (página 735 EA) en la que se indica lo siguiente:

**“DECLARA BAJO SU RESPONSABILIDAD**

*Para la prestación del servicio de Vigilancia de la Salud Quirónprevención no subcontrata la realización de los Exámenes de Salud con otro proveedor, dicha actividad es asumida por medios propios, desplazando a nuestro personal sanitario al centro concertado, que en este caso es con la Entidad [REDACTED] a la que le alquilamos el uso de dos consultas médicas. Se adjunta acreditación Nica bajo la cual actuamos” ( el subrayado es nuestro)*

- Resolución de autorización administrativa de funcionamiento por modificación de centro [REDACTED] [REDACTED] titularidad de este mismo, en la que se resuelve autorizar la modificación del centro mediante la instalación de unidades asistenciales: Medicina del Trabajo (páginas 741 a 743 EA)

5. En la sesión de la mesa de contratación de fecha 23 de julio de 2025, (páginas 747 a 753 EA) se refleja que, una vez efectuado el análisis de la documentación presentada por [REDACTED] por la técnica encargada, informó que con la documentación presentada en fase de subsanación quedaban acreditados por la adjudicataria los requisitos de habilitación empresarial y adscripción de medios para la ejecución del contrato exigidos en las cláusulas 8.2 y 8.4 del PCAP.



6. La Junta de Gobierno Local, según se refleja en el certificado de la secretaria general del Ayuntamiento de Palma del Rio (páginas 763 a 771) acuerda la adjudicación a favor de la entidad [REDACTED] en los términos que aparecen allí reflejados.

Expuestos los antecedentes de interés estamos en condiciones de resolver la presente controversia.

**A)** Respecto del incumplimiento por la adjudicataria de las especificaciones técnicas exigidas en los apartados 3.2 y 3.3 del PPT.

A fin de clarificar la cuestión controvertida, como premisa previa, sin perjuicio del análisis particularizado que haremos de efectuar a la vista de las concretas circunstancias y las alegaciones de las distintas partes expuestas, debemos traer a colación nuestra doctrina sobre la valoración que corresponde efectuar al órgano de contratación respecto del cumplimiento de los requisitos técnicos contenidos en el PPT.

Así, procede mencionar que este Tribunal ha indicado en otros supuestos (v.g. Resolución 445/2020, de 11 de diciembre), que si bien el marco de la discrecionalidad técnica con los límites determinados por la jurisprudencia, opera sin lugar a dudas en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios dependientes de un juicio de valor, cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos. No obstante, puede haber supuestos, en que, para la verificación del cumplimiento de las ofertas respecto a las prescripciones exigidas en el PPT, además de la comprobación o comparativa entre las especificaciones del producto se requiera un análisis o pronunciamiento técnico de mayor complejidad, y proceda acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica. Sobre lo anterior, este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 239/2020, de 9 de julio, indica que *“(…) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que «la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega»*”

Por otra parte, hemos de acudir también a la doctrina del Tribunal sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, que se encuentra recogida, entre otras, en la Resolución 67/2024, de 9 de febrero, en la que se decía: *«Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, “(…) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (...) 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. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible*



*motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. En cuanto al informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, hemos señalado reiteradamente que es un acto discrecional sujeto a la doctrina jurisprudencia de la discrecionalidad técnica».*

En la Resolución de este Tribunal 285/2024, de 31 de julio, se abundaba sobre esta cuestión y se decía:

*«De lo declarado en estos párrafos que acabamos de transcribir de la sentencia 429/2021, de 24 de marzo (casación 5570/2019), en particular de su fundamento jurídico cuarto, destacamos ahora las siguientes consideraciones:*

*\* El artículo 84 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001 enumera los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición: si la propuesta no concuerda con la documentación examinada y admitida, si excede del presupuesto base de licitación, si varía sustancialmente el modelo establecido, o si incurre en un error manifiesto en el importe de la proposición o el licitador reconoce que su propuesta adolece de error o inconsistencia que la hacen inviable.*

*\* Cabe entender también que procede ese rechazo si la oferta del licitador es contraria al PPT, que es de obligado cumplimiento, o si la propuesta es contradictoria consigo misma, sin que para apreciarlo haya que esperar a la ejecución del contrato (cfr. la sentencia de la misma Sección Cuarta 404/2021, de 22 de marzo (casación 4334/2019).*

*\* Una propuesta es admisible para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta tal y como prevé el artículo 145.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*\* En cada caso habrá que determinar que la no reiteración de lo previsto en el PPT como conjunto de exigencias técnicas de obligado cumplimiento no implica una propuesta que las desconozca o que las incumpla. Pues bien, no apreciamos la necesidad de completar, matizar ni aclarar las consideraciones que acabamos de reseñar». En este sentido en la citada sentencia tras analizar pronunciamientos anteriores y la postura sobre esta cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se concluye que: «Pues bien, esa conclusión a que llega la Sala de instancia, derivada del examen de los datos y circunstancias concurrentes en el caso y de lo establecido en las cláusulas por las que se rige el contrato al que se refiere la controversia, resulta enteramente conciliable y respetuosa con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, en la que, como hemos visto, se interpretan de manera estricta, o, si se prefiere, restrictiva, los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición; y también concuerda con esa otra línea jurisprudencial a la que antes hemos aludido, relativa a la vertiente subjetiva del concurso, en la que se pone de manifiesto que tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el plano de la legislación interna se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos». Considerando que se debe interpretar con carácter restrictivo las causas exclusión de un licitador por un supuesto incumplimiento de una cláusula del PPT.»*

Por tanto, el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas sobre la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. De tal suerte que 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 el rechazo de la oferta presentada a licitación.

En el supuesto que nos ocupa, la recurrente insiste en que la adjudicataria incumple la obligación de disponibilidad de medios personales y materiales exigida en los pliegos. En este sentido, sostiene que el pliego exige que la empresa adjudicataria disponga de unas instalaciones adecuadas en el término municipal de Palma del Río durante toda la vigencia del contrato, según requiere la cláusula 8 del PCAP y, en concreto, el compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato (apartado 8.4). Asimismo, la cláusula tercera del PPT “Obligacio-



nes del contratista” en el apartado 3.3 “Aportaciones materiales (instalaciones) dispone que “*será requisito indispensable la ubicación del servicio con instalaciones adecuadas en la ciudad de Palma del Río (Córdoba) y que cuenten con las autorizaciones oportunas*”.

El núcleo de la impugnación se centra, por tanto, en la falta de aportación por la adjudicataria de título jurídico de disponibilidad de centro ubicado en Palma del Río adecuado para la prestación del servicio y para albergar debidamente al personal en cumplimiento de la legislación laboral vigente, ya que, según señala la recurrente, el contrato aportado en fase de subsanación se refiere exclusivamente al alquiler de consultas del centro para la realización de reconocimientos médicos y actuaciones propias de vigilancia de la salud.

El órgano de contratación en el informe al recurso defiende la validez del trámite de subsanación concedido a la propuesta como adjudicataria, así como la suficiencia de la documentación aportada por la adjudicataria sobre la base del informe técnico suscrito por la técnica de RRHH -emitido tras el examen de la documentación que fue requerida en fase de subsanación a la adjudicataria-, en lo relativo a la adscripción de medios para la ejecución del contrato y la correspondiente habilitación empresarial.

La adjudicataria se opone al motivo alegado de incumplimiento de los requisitos exigidos por los pliegos insistiendo en que, en el momento procedimental oportuno, acreditó la disponibilidad de centro debidamente autorizado para prestar el servicio objeto del contrato ubicado en el municipio de Palma del Río, en concreto, del centro titularidad del [REDACTED], del que dispone mediante un contrato de arrendamiento, con la debida autorización sanitaria tanto de instalación como de funcionamiento, con arreglo a la normativa de aplicación. Y además, que es [REDACTED] quien va a prestar directamente el servicio de prevención ajeno ante la autoridad laboral para lo que está debidamente acreditado, limitándose solo a subcontratar la disponibilidad del centro.

Ambas partes, invocan, además, el carácter de *lex contractus* de los pliegos que determina las bases y condiciones que sirven de base a toda contratación concluyendo que la adjudicataria ha presentado toda la documentación requerida y cumple todos y cada uno de los requisitos exigidos por los pliegos.

Pues bien, sobre la posibilidad de conceder plazo de subsanación al propuesto como adjudicatario en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, cuestionada por la recurrente, no advertimos irregularidad en la conducta de la mesa de contratación de solicitar subsanación al propuesto como adjudicatario, [REDACTED], ante el minucioso y detallado informe de verificación del cumplimiento de los requisitos, emitido por la jefa de negociado de RRHH, obrante en el EA.

Este Tribunal entre otras, en la Resolución 375/2021, en consonancia con el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, sostiene de manera reiterada el carácter esencialmente subsanable de los defectos u omisiones de la documentación general acreditativa del cumplimiento de requisitos previos. Así, sirvan de ejemplo las Resoluciones 31/2013, de 25 de marzo, 123/2014, de 20 de mayo, 420/2015, de 10 de diciembre, 174/2016, de 27 de julio, 230/2017, de 3 de noviembre, 172/2019, de 23 de mayo y 184/2020, de 1 de junio.

El órgano de contratación, en el trámite de presentación de documentación previsto en el artículo 150.2 LCSP, habrá de comprobar que el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa acredita el cumplimiento de los requisitos previos, que fue en el caso que analizamos lo que efectuó el órgano de contratación, sin que podamos advertir en tal actuación la quiebra ni infracción del principio de igualdad de trato que se denuncia.



Por otra parte, este Tribunal ha podido examinar el contenido del contrato de prestación de servicios para asistencia sanitaria- vigilancia de la salud suscrito entre [REDACTED] y el [REDACTED] (páginas 506 y siguientes EA) con el objeto de realizar servicios para la realización de reconocimientos médicos en las instalaciones del proveedor. Asimismo, obra en el EA remitido (página 347) la declaración responsable suscrita por el representante de la adjudicataria del compromiso de mantener las instalaciones durante toda la duración de los contratos, incluidas las posibles prórrogas de estos con el centro [REDACTED].

De conformidad con lo exigido por los pliegos, estos permiten que la disposición de las instalaciones que exige la cláusula 3.2 del PPT se realice por la entidad adjudicataria *mediante la presentación de la documentación acreditativa de tal disposición, que podrá ser mediante de contrato de compraventa o alquiler en vigor, pre-contrato de alquiler, escritura de compraventa u otro título que lo habilite o de que dispone de un acuerdo con entidades que poseen en esta localidad tales instalaciones*, junto con un compromiso de mantenerlas durante toda la duración de los contratos, incluidas las posibles prórrogas de los mismos.

A la vista de lo anterior, este Tribunal concluye que el contenido del contrato acredita, de conformidad con lo exigido en los pliegos, la disponibilidad de las instalaciones por parte de la adjudicataria, dada la amplitud con la que venía configurada tal previsión en los pliegos, que abarcaba no solo el título de compraventa o alquiler en vigor sino cualquier otro título que habilitara tal disponibilidad. Asimismo, tratándose, en el supuesto que nos ocupa, de una labor de verificación que entraña un análisis o comprobación técnica de mayor complejidad, debe prevalecer la presunción de certeza o razonabilidad de la actuación administrativa, y, por ende, las conclusiones alcanzadas por la técnica de RRHH sobre la suficiencia de la acreditación en relación con la documentación que se le requirió en trámite de subsanación.

Procede manifestar en este momento que la función del Tribunal debe considerarse de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre el cumplimiento o no de los requerimientos técnicos que corresponde exclusivamente al órgano de contratación, más en un supuesto como el que nos ocupa, en el que como se ha tenido ocasión de analizar, la controversia tiene por objeto cuestiones de complejidad técnica, en las que resulta de aplicación la doctrina sobre la discrecionalidad técnica.

**B)** Respecto de la ausencia de acreditación de la autorización administrativa sanitaria preceptiva para la prestación del servicio de vigilancia de la salud. Infracción del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio; del Decreto 69/2008, de 26 de febrero, y del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

La controversia se suscita nuevamente en relación con la falta de autorización administrativa sanitaria para la prestación del servicio de vigilancia de la salud con arreglo a la normativa de aplicación cuya infracción denuncia la recurrente, insistiendo en la caducidad de la autorización administrativa sanitaria aportada por la adjudicataria respecto del centro ofertado para llevar a cabo el objeto del contrato.

El órgano de contratación, y en la misma línea la adjudicataria sostiene que esta última cumple con las autorizaciones administrativas correspondientes.

Pues bien, este Tribunal ha podido comprobar que obra en el EA (páginas 740 y siguientes) la notificación de fecha 07/05/2019 de autorización administrativa de fecha 06/05/2019 de funcionamiento de modificación de oferta asistencial del centro [REDACTED] sito en la dirección Avda. María Auxiliadora, 33, 14700 Palma del Río (Córdoba) conforme a la cual se autoriza la modificación del centro referido mediante la ins-



talación de unidades asistenciales de Medicina del Trabajo. Ciertamente, y como se indica en la citada resolución de autorización - aportada por la adjudicataria-, el plazo de vigencia de cinco años se computará desde la concesión de la modificación, en aplicación del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre y conforme al artículo 14.2 del Decreto 69/2008, de 26 de febrero por el que se establecen los procedimientos de las autorizaciones sanitarias y se crea el Registro Andaluz de centros, servicios y Establecimientos Sanitarios, en caso de que el centro haya obtenido una autorización de modificación. Y a priori dicha autorización se habría extinguido por el transcurso del plazo de cinco años, y habría caducado en mayo de 2024.

Ahora bien, la relación de centros, servicios y establecimientos sanitarios autorizados para su funcionamiento es una información, de carácter público, que se puede consultar a través del registro general de centros, servicios y establecimientos sanitarios del Ministerio de Sanidad (RGCSE) y en el Sistema de Información de Centros, establecimientos y Servicios Sanitarios (SICESS) y por tanto, puede comprobarse la vigencia de otra autorización posterior a la aportada en la licitación, extremo este que, a mayor abundamiento ha sido acreditado en el escrito de recurso.

En este sentido, la adjudicataria aporta un documento nº5 de autorización administrativa de funcionamiento por modificación del mismo centro (████████████████████) de fecha 21/06/2022, fecha a partir de la cual se computaría nuevamente el plazo de vigencia de la autorización (5 años).

Este Tribunal ha podido acceder a través del enlace indicado por la adjudicataria en su escrito de alegaciones, pudiendo comprobar que el centro ████████████████████ (como centro polivalente) cuenta con el código autonómico de autorización de centro 49250 lo que corrobora que sí contaba con la autorización administrativa de funcionamiento conforme a la normativa de aplicación.

El órgano de contratación, en su momento, requirió de subsanación a la adjudicataria para la acreditación del extremo relativo a que el servicio contratado de vigilancia de la salud no incluía la vigilancia de la salud colectiva y que el proveedor era un servicio de prevención acreditado. La adjudicataria insiste en que el servicio de prevención ajeno va a ser prestado directamente por su personal en el centro sanitario del que dispone, y que el mismo está debidamente acreditado como servicio de prevención ajeno ante la Autoridad Laboral conforme a lo dispuesto en el artículo 23 y siguientes del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Sobre este extremo en particular, fue requerida a la adjudicataria en fase de subsanación la aportación de documentación en el sentido que anteriormente hemos indicado, y la técnica concluyó en la suficiencia de la aportada, por lo que entendemos que las alegaciones de la recurrente sobre estos extremos ha quedado desvirtuada por la conclusión alcanzada por el informe técnico respecto del cumplimiento por la adjudicataria, y en concreto, por el centro ofertado de la normativa de aplicación, y en concreto, de las autorizaciones sanitarias exigibles, no pudiendo prosperar dicho motivo de impugnación.

**C)** Respecto de la valoración errónea del criterio de calidad consistente en la mejora de prestar los reconocimientos médicos (RM) y las acciones formativas solicitadas de forma urgente en el mismo día.

La cuestión que suscita la recurrente versa sobre el error manifiesto de apreciación que achaca a la valoración de las ofertas, al atribuirse 25 puntos a la oferta de la adjudicataria, en el criterio controvertido, pese a que sostiene que no habría acreditado disponer de la capacidad legal ni operativa para cumplir con la mejora valorada.



El informe del órgano de contratación defiende la actuación de la mesa que procedió a la valoración de los anexos presentados por las empresas licitadoras, entre ellas, la recurrente, indicando que esta también se limitó a cumplimentar el anexo III del PCAP, sin aportar ninguna documentación, poniendo de manifiesto, además, que ambas licitadoras en el referido criterio obtuvieron idéntica puntuación (25).

Por su parte, la adjudicataria se opone al motivo de impugnación alegando la falta de acreditación por la recurrente que no aporta indicio alguno de que no pueda llevar a cabo la ejecución del contrato con los extremos incluidos en su oferta, más allá de la no disponibilidad de centro autorizado, cuestión que ha sido completamente refutada.

Pues bien, este motivo de impugnación ha de correr la misma suerte desestimatoria que el anteriormente analizado, por las razones que exponemos a continuación:

1º Si acudimos al PCAP de la presente contratación, la cláusula 13.2 -respecto del contenido de las proposiciones en relación con las propuestas de mejoras de calidad del servicio sin coste alguno para la Administración-, establece, por lo que aquí nos interesa, que *“Los licitadores podrán aportar propuesta de mejoras de calidad del servicio, sin coste alguno para la Administración, conforme al modelo que se inserta como Anexo III al presente Pliego.”*

Por remisión de aquella, el anexo III del PCAP establecía únicamente la previsión de cumplimentar (respecto del criterio de adjudicación en liza) con una X tan solo una de las dos opciones configurándose en los siguientes términos:

**“1.- Mejora relativa a la realización de reconocimientos médicos y formación preventiva urgentes en el mismo día de la solicitud: (MARCAR CON X TAN SOLO UNA DE LAS OPCIONES):**

\_\_\_ OPCIÓN 1: NO se ofrece esta mejora.

\_\_\_ OPCIÓN 2: SI se ofrece esta mejora” (la negrita no es nuestra)

El anexo III recoge, por tanto, como defiende la adjudicataria en su escrito de alegaciones, un compromiso de ejecución por parte de los licitadores de la mejora relativa a la realización de reconocimientos médicos y formación preventiva urgentes en el mismo día de la solicitud.

Por tanto, sin prejuzgar este Tribunal la legalidad del referido criterio y su forma de acreditación, lo cierto es que la valoración de este, expresado como un compromiso por parte de los licitadores, exigía únicamente, conforme a los pliegos, la cumplimentación de la opción correspondiente sin que debiera aportarse ninguna documentación adicional, por lo que asiste la razón en este caso al órgano de contratación en las alegaciones contenidas en su informe.

Lo anterior viene corroborado, además, por la propia configuración de la oferta de la recurrente que en este caso se limitó, conforme disponían los pliegos, a cumplimentar el referido anexo III (página 290 EA).

2º Asimismo, debe darse la razón a la adjudicataria cuando afirma que la recurrente no aporta indicio alguno ni prueba que la adjudicataria (como ella misma ha afirmado en su oferta) no vaya a poder asumir la mejora a la que se ha comprometido que se ha valorado a ambas empresas. En ese sentido, en la medida que la recurrente vincula el cuestionamiento o la valoración errónea de la oferta de la adjudicataria únicamente a la falta de disponibilidad de un centro autorizado, extremo este que ha sido desestimado en los términos anteriormente analizados, ello por sí solo aboca a la desestimación del motivo de impugnación esgrimido, concluyendo este Tribunal que no se aprecia el error en la valoración del criterio de adjudicación que se cuestiona.



Procede, por tanto, desestimar el recurso interpuesto en su integridad.

#### **SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa solicitada por la entidad adjudicataria.**

Como se ha expuesto, la entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones al recurso entiende que la conducta de la recurrente merece la imposición de multa ante el interés que, según manifiesta, aquella puede tener en que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato, al ser la actual contratista.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, nada alega sobre dicha cuestión, ni tampoco en su escrito de alegaciones invoca ni cuantifica el perjuicio irrogado al interés público.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».*

En este sentido, señala la sentencia, de 5 de febrero de 2000. En este sentido, señala la sentencia, de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: *«Es criterio de esta Sala que la finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)».*

Este Tribunal considera, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso, que no se aprecia que el mismo en su conjunto adolezca de falta o carencia de fundamentación jurídica, como desliza la entidad adjudicataria, ni que la recurrente, con independencia de que sea la actual contratista, haya pretendido de manera deliberada retrasar el procedimiento de licitación en su propio beneficio, situación que, de ser así, no tiene que producirse en el presente recurso dada la rapidez en la tramitación y resolución del mismo, al haber sido resuelto en 9 días desde su entrada efectiva en este Tribunal.

En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica y que el mismo fuese a ser claramente desestima-



do, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada

Procede, por las razones expuestas, desestimar el recurso interpuesto en su integridad.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de 29 de julio de 2025 por la que se adjudica el contrato denominado «Servicio de prevención de riesgos laborales ajeno para el personal del Ayuntamiento de Palma del Río y de sus Organismos Autónomos (Patronato Deportivo Municipal, Patronato Municipal de Cultura e Instituto Municipal de Bienestar Social)» (Expediente SE-16/2025) convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba).

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

