

Recurso 348/2025
Resolución 423/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 15 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA S.L.U** contra la resolución de 30 de mayo de 2025 por la que se adjudica el «Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330) respecto de la exclusión de su oferta del **lote 39**, promovido por el Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación del acuerdo marco 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 533.339.280,05 €.

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 30 de mayo de 2025 se dicta resolución por la que se acuerda adjudicar el acuerdo marco que se publica en el perfil de contratante el 4 de junio.

TERCERO. El 25 de junio de 2025 la entidad **HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA, S.L.U** (en adelante, la recurrente) presentó recurso especial en el Registro electrónico de la Administración General del Estado, dirigido a este Tribunal contra la resolución de adjudicación indicada en el antecedente anterior en la que se acordaba la exclusión de su oferta del lote 39.



Mediante oficio de la secretaria de este Tribunal de fecha 26 de junio de 2025, se solicitó la remisión de la documentación del expediente de contratación necesaria para su tramitación y resolución, que, tras ser reiterada el 1 de julio, tuvo entrada en esta sede el 4 de julio 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, no constando que se haya cumplimentado el trámite por ningún interesado.

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.

Ostenta legitimación la recurrente dada su condición de licitadora cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de adjudicación, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto aunque el recurso materialmente se interpone contra la exclusión de la oferta del procedimiento de licitación, desde una perspectiva formal se impugna la adjudicación de un acuerdo marco 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.

El recurso se ha interpuesto de conformidad con lo estipulado 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:

“(…) previos los trámites oportunos se admita a mi representada en la licitación de referencia, lote 39, toda vez que consta que presento 3 partes con las memorias correspondientes a todos los lotes a los que el HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA, S.L.U. y que por un error informático en el zip con la documentación no se adjuntó dicha memoria, y una vez detectada la falta de la misma si presentó subsanación con la memoria y se retrotraigan las actuaciones al momento de la valoración de criterios del licitador, procediendo a realizar una nueva valoración de los mismos admitiéndose a mi representada, y que se proceda a adoptar como medida cautelar la suspensión automática del



procedimiento de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)”.

La recurrente fundamenta su pretensión en el relato de los siguientes hitos cronológicos, exponiendo, a continuación, los que conciernen a la cuestión controvertida:

1º Que con fecha 12/09/2024 tuvo conocimiento de la publicación del acta de la sesión de 24/07/2024 de la mesa de contratación del expediente 2903/2023 - nº siglo 923/2023: *Acuerdo Marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación “Servicio de Asistencia Sanitaria Complementaria para Procedimientos Quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de la Salud (SAS) en centros Sanitarios y Servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas”* en la que se somete a la consideración de los miembros de la mesa, el informe de criterios no automáticos suscrito el 22/07/2024, por la Comisión Técnica designada y en la que se propone al órgano de contratación la exclusión de los siguientes licitadores en la agrupaciones y lotes que se indican, por las razones que se recogen en el informe y en el siguiente cuadro:

HOSPITAL EL ÁNGEL/ MANUEL VIOLA FIGUE- RAS	HOSPITAL HLA EL ÁN- GEL	16105	LOTE 39	No se ha verificado la existencia de una memoria funcional específica para el Lote 39. Por ello, no se ha valorado la oferta presentada para este lote.
--	----------------------------	-------	---------	---

2º Que el 13/09/2024 presentó alegaciones a la mesa de contratación con el siguiente contenido:

“Segundo.- Que la empresa no puede estar más en desacuerdo con dicha exclusión porque entiende que cuando presentó su licitación dentro del sobre correspondiente ya está incluida la memoria del lote nº 39, que se vuelve a aportar en este acto como **documento nº 1**. Así mismo, se aporta Justificante de Presentación de Oferta en **Anexo 1.**” (la negrita no es nuestra) Y solicitaba:

*“Que por la Mesa de Contratación, se proceda nuevamente a comprobar si en la documentación presentada por la empresa **HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA, S.L.U.**, consta la citada memoria funcional del lote nº 39 y una vez comprobada que en una de las 3 partes de los zip correspondientes existe dicha memoria funcional del lote nº 39 presentada en tiempo y forma se proceda nuevamente a valorar a la empresa y se la incluya dentro del proceso de adjudicación de la licitación de referencia, lote nº 39”.*

En la citada fecha se aporta nuevamente la memoria funcional, aun cuando se entendía ya que sí estaba incluida en una de las tres partes de los “zip”.

3º Que el 24 y 25/10/2024, en el informe de la comisión técnica de valoración sobre errores materiales y reclamaciones en relación con el procedimiento de valoración de las ofertas presentadas en el expediente 2903/2023, se pone en conocimiento de la mesa de contratación, los siguientes puntos:

En el anexo II:

“LICITADOR: HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA, S.L.U.

Solicitud: Que tratándose de un evidente error de la Mesa de Contratación, se proceda nuevamente a comprobar si en la documentación presentada por la empresa **HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA, S.L.U.**, consta la citada memoria



funcional del lote n.º 39 y, una vez comprobado que en una de las tres partes de los archivos zip correspondientes existe dicha memoria funcional presentada en tiempo y forma, se proceda nuevamente a valorar a la empresa y se la incluya dentro del proceso de adjudicación de la licitación de referencia, lote n.º 39.

Respuesta: En relación con su solicitud de revisión de la documentación presentada en el marco de la licitación con número de expediente 2903/2023, correspondiente al Acuerdo Marco para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud, les informamos lo siguiente:

Como miembro de la Comisión Técnica Evaluadora encargada de valorar los criterios no automáticos sujetos a juicio de valor, hemos revisado nuevamente la documentación presentada por su entidad para el lote n.º 39. Tras esta revisión, confirmamos que en los archivos y documentos que fueron aportados dentro del plazo estipulado para dicha licitación, no se encuentra la memoria funcional correspondiente al lote n.º 39.

Debido a la ausencia de la memoria funcional en la documentación presentada no fue posible proceder a la valoración de su propuesta para el mencionado lote. Es importante señalar que la presentación de la memoria funcional es un requisito imprescindible para la correcta evaluación y valoración de las propuestas dentro del proceso de adjudicación.

Entendemos la importancia de este proceso y lamentamos cualquier inconveniente que esta situación pueda haberles causado. Si embargo, debemos cumplir estrictamente con los procedimientos establecidos para garantizar la equidad y transparencia en el proceso de licitación (...)"

4º Que, posteriormente al conocimiento de dicho informe de la comisión técnica, la recurrente analiza toda la documentación que hubo de presentar lo que le permitió observar que la subida electrónica de aquella fue muy compleja, y que ello condujo a que se produjera un error electrónico para no adjuntar la memoria.

Tras la exposición de lo anterior, en cuanto al fondo del asunto, la recurrente discrepa de su exclusión, que obedeció a un problema informático dada la complejidad de la presentación de la oferta al SAS. Aporta justificante de la presentación de la oferta de fecha 17/11/2023 para acreditar que intentó presentar la memoria funcional para todos los lotes, incluido el lote 39, tal y como era requerido por el PCAP en el sobre n.º 2 con la documentación relativa a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación se opone al recurso y solicita la desestimación de este, alegando, en síntesis, que la recurrente reconoce en todo momento que no presentó la memoria funcional referida al lote 39, debido a un error originado por la complejidad del expediente y del proceso electrónico de presentación de ofertas. Considera que la admisión en este momento de la recurrente sería contraria a derecho, e iría en contra de los principios vertebradores de la contratación sobre igualdad de trato y no discriminación.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

A la vista de las alegaciones de las partes, procede abordar si es correcta o no la exclusión de la recurrente basada en la falta de aportación de la memoria funcional correspondiente al lote n.º 39 al que licitaba.

La recurrente reconoce en su escrito de recurso que, debido a la complejidad del proceso electrónico de presentación de las ofertas, por error no adjuntó la memoria funcional en el zip con la documentación. Lo que solicita es que, tras haberse detectado el error, se le estime la pretensión que ejercita para la admisión de su



oferta y retroacción de actuaciones al momento de valoración de los criterios procediendo a realizar una nueva valoración de estos.

El órgano de contratación se opone en los términos que hemos expuesto con anterioridad y si bien asume la complejidad del expediente -lo que motivó, según indica, sucesivas ampliaciones del plazo de ofertas- incide en que la recurrente no alega en ningún momento incumplimiento por parte de la Administración en la tramitación del procedimiento o en la forma de presentación de las ofertas, sino el deseo de que pueda valorarse *a posteriori* la memoria funcional que aportó con ocasión de su exclusión lo que considera que, de estimarse, iría en contra del principio de igualdad de trato.

Pues bien, consideramos que debe darse la razón al órgano de contratación. En el supuesto objeto de examen, no es extremo controvertido el dato objetivo de la ausencia de la memoria funcional en la documentación técnica aportada por la recurrente, en la medida que ella misma lo reconoce, ni tampoco discute el medio o el plazo de presentación de ofertas. Por otra parte, la recurrente no despliega ningún esfuerzo probatorio para acreditar que se haya producido algún error, de índole técnico, que hubiere imposibilitado la presentación de su oferta, sino todo lo contrario, reconoce el error en la falta de inclusión en el zip con la documentación técnica de la memoria funcional y lo que pretende es una suerte de “reapertura” del plazo para la aportación de la citada documentación cuya ausencia ha motivado la exclusión de su oferta.

El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en adelante) regulador de la presente licitación, en la cláusula 6.2.1.” *Medios y plazo de presentación*” establece que:

“Para participar en el acuerdo marco, las personas licitadoras deberán presentar sus proposiciones únicamente por medios electrónicos a través del SiREC-Portal de Licitación Electrónica, dentro del plazo y hora fijados en el anuncio de licitación, el cual se publicará en el perfil de contratante del Servicio Andaluz de Salud y en caso de estar sujeto a regulación armonizada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). No se admitirán las proposiciones presentadas por medios no electrónicos ni tampoco las presentadas fuera de plazo (...)

Por otra parte, la cláusula “6.2.2. *Forma de presentación*” por lo que aquí nos interesa, prevé lo siguiente:

“Las personas licitadoras deberán confeccionar y presentar los sobres electrónicos, señalados con los números 1, 2 y 3, con la documentación que se especifica más adelante, a través de SiREC-Portal de Licitación Electrónica. Previamente a su presentación, se procederá a la validación de su contenido mediante un proceso de firma electrónica que garantice su integridad y confidencialidad (...)”

La cláusula 6.4.1 bajo la rúbrica “6.4.1. *Documentación técnica para su valoración conforme a criterios no automáticos (sobre electrónico nº 2)*” dispone que:

“Contendrá los documentos donde se reflejen las características técnicas de la oferta de la persona licitadora, en relación con la realización del servicio objeto de licitación y lo previsto en este pliego, sus anexos y el PPT. En concreto incluirá catálogos, informes de productos y cualquier otra información que la persona licitadora estime oportuna para hacer más comprensiva su oferta, así como las características técnicas, en su caso, de las variantes que, conforme a lo previsto en el presente pliego, y el PPT, considere más convenientes para la Administración. Dicha documentación deberá permitir la verificación del cumplimiento del PPT (...)



Respecto de los lotes 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 (este último objeto de la presente impugnación) el contenido de la memoria funcional previsto en el PCAP es el siguiente:

“1. Memoria funcional

La memoria funcional es un documento que define los aspectos esenciales y funcionales de la prestación del servicio requerido y, por tanto, implica la evaluación de las propuestas presentadas por las personas licitadoras. Se dará prioridad a las propuestas que mejor respuesta den a las necesidades asistenciales complementarias manteniendo un alto estándar de calidad.

Se aportará Memoria Funcional que se valorará hasta un máximo de 48 puntos y constará de los distintos planteamientos realizados en base a los siguientes apartados, aquellos que no se acompañen de un valor numérico, deben constar en la memoria, pero no se valoran:

1) Denominación del centro sanitario autorizado perteneciente a la persona licitadora que mediante el acuerdo marco se ponen a disposición del SAS para la prestación de servicios sanitarios, identificando exactamente la dirección (calle y número, localidad, provincia) y el número de Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

2) Cartera de Servicios del centro sanitario ofertado.

3) Disponibilidad de profesionales: Se valorará la disponibilidad de profesionales de todas las categorías que intervienen en la realización del procedimiento quirúrgico, especialmente de facultativos especialistas puestos a disposición para la prestación del servicio (Máximo 15 puntos).

Se aportará: Relación nominal del personal que ejecutará el servicio: facultativo y personal de enfermería (incluye Diplomado/a Universitario/a en Enfermería, Técnico de enfermería y Técnicos Especialistas) y celadores del centro/s, detallando nombre, dos apellidos, D.N.I. y copias compulsadas de los títulos acreditativos y demás documentación que les facultan para presta el servicio, así como, tipo de contrato y horas semanales de trabajo. Respecto al personal facultativo, se reflejará la especialidad. En cuanto al documento acreditativo de las titulaciones, en el supuesto que se traten de titulaciones expedidas por países extranjeros, no pertenecientes a la Unión Europea, deberán estar homologados o en trámite de homologación. Se deberá certificar la no vinculación del personal con el que cuenta, al SAS o a cualquiera de las Administraciones Públicas.

*Además, se presentará información detallada según lo requerido en la ficha del **anexo VI** “Formulario información memoria asistencial”, para valoración de la disponibilidad de profesionales por cada sesión de 7 horas.*

4) Recursos estructurales (Máximo 25 puntos)

- Detalle de las sesiones de quirófanos, de 7 horas de duración, que se oferten semanalmente en jornada de mañana o tarde (máximo 15 puntos). 85

*Deberán presentar información detallada según lo requerido en la ficha del **anexo VI** “formulario información memoria asistencial”, para valoración del número de sesiones quirúrgicas ofertadas semanalmente.*

- Número de camas de hospitalización puestas a disposición (media mensual) y ratio enfermería, celadores y facultativos, camas por estancias quirúrgicas en relación con los procedimientos a realizar (Máximo 10 puntos). Se valorará el número de cama de hospitalización puesta a disposición, así como la ratio de personal de enfermería, celadores y facultativos.

*Deberán presentar información detallada según lo requerido en la ficha del **anexo VI** “formulario información memoria asistencial”.*

5) Actuaciones a desarrollar en el Centro para dar cumplimiento a las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras (Máximo 4 puntos). Se valorará la solución aportada para la consecución de dichas nor-



mas de calidad, descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes incluidos en el alcance del acuerdo marco/contratos basados, que sean claras y rápidas.

Se aportará solución para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras y la descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes.

6) Programa de acogida y recepción de enfermos. (Máximo 2 punto) El programa de acogida y recepción de enfermos es crucial para garantizar una experiencia de atención integral y de calidad a los usuarios. Entre otras cuestiones se valorará la eficiencia y tiempo de espera, personal y atención al usuario, información y comunicación, comodidades y confort, accesibilidad y señalización, coordinación entre servicios, satisfacción del paciente, flexibilidad y personalización, y seguimiento y mejora continua.

Se aportará copia del programa de acogida y recepción de enfermos

7) Modelos de consentimientos informados. Se valorará la calidad del consentimiento, teniendo en cuenta las posibles mejoras incorporadas al documento sobre los requisitos mínimos establecidos. (Máximo 1 punto)

Se presentarán modelos de Consentimiento Informado de utilización por el centro, adecuados a la normativa vigente (Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica y Orden de 8 de julio de 2009, por la que se dictan instrucciones a los Centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía, en relación al procedimiento de Consentimiento Informado), cuyo contenido tendrá el carácter de mínimo.

8) Descripción del procedimiento de gestión de reclamaciones. Se valorará la solución aportada en tiempos de respuesta, contacto directo con el usuario, respuesta por escrito, plazos. (Máximo 1 punto)”

A la vista de lo anterior, resulta incontrovertible que el licitador debía haber aportado la memoria funcional en el sobre 2 correspondiente, y que la falta de aportación de esta –extremo que reconoce la propia recurrente- es motivo de exclusión de su oferta, dado el carácter preclusivo de la aportación de la documentación en fase de licitación.

A mayor abundamiento, hay que indicar que su solicitud de revisión de la documentación- que puso de manifiesto en el escrito remitido a la mesa de contratación- motivó un informe de la comisión técnica de valoración sobre errores materiales y reclamaciones en relación con el procedimiento de valoración de las ofertas presentadas en el expediente 2903/2023, que verificó y corroboró la falta de la memoria funcional en el zip correspondiente a la documentación técnica.

La posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, o la reciente Resolución 233/2019, de 16 de julio, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, procede la desestimación del recurso.

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



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **HOSPITAL EL ÁNGEL GRUPO HLA S.L.U** contra la resolución de 30 de mayo de 2025 por la que se adjudica el «Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330) respecto de la exclusión de su oferta del **lote 39**, promovido por el Servicio Andaluz de Salud.

SEGUNDO. Encontrándose pendiente de resolver otros recursos especiales en materia de contratación con ocasión del mismo procedimiento de licitación y contra el mismo acto, debe continuar 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.

