

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de PSICAS AYF S.L. (en adelante PSICAS) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del contrato denominado *“Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios de asistencia sanitaria pública de la Comunidad de Madrid de 2025”*, licitado por la Consejería de Sanidad, número de expediente 8/2025 (A/SER-002772/2025), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 14 de marzo de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto simplificado, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 126.122,40 euros y su plazo de duración será de 8 meses.

A la presente licitación se presentó una empresa, que no es la recurrente.

Segundo. - El 28 de marzo de 2025 PSICAS presenta, en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 31 del mismo mes, recurso especial en materia de contratación contra el requisito de solvencia técnica exigida en el apartado 7 del PCAP.

El 2 de abril de 2024 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Procede en primer lugar determinar la legitimación del recurrente. El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*.

Se ha de destacar que en la documentación remitida por el órgano de contratación

consta la relación de licitadores que han presentado oferta, sin que entre ellos figure la recurrente.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 8/2025, de 9 de enero, o 81/2025, de 27 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia,*

para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)".

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación "a priori", para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio señaló que: *'El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia."

En el presente supuesto el recurrente, aunque impugna los pliegos, no presenta su oferta, por ello procede analizar si estamos ante un supuesto de legitimación de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente.

PSICAS alega que está interesado en participar en la presente licitación y que se ve afectada por los criterios de solvencia establecidos. En este sentido, impugna la solvencia técnica exigida en el PCAP al considerar que supone una restricción injustificada de la competencia.

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal considera que la recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente recurso en tanto que manifiesta que se ve afectada por los criterios de solvencia exigidos.

Asimismo se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el PCAP se publicó el 14 de marzo de 2025 y el recurso se interpuso el día 28 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra el PCAP, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente impugna el criterio de solvencia técnica exigida en el apartado 7, Cláusula 1, del PCAP que establece lo siguiente:

“Solvencia técnica o profesional: se acreditará según el apartado a) del artículo 90.1 de la LCSP: “Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo, los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario público o privado de los mismos”.

Criterios de selección. Los participantes deberán cumplir los siguientes criterios simultáneamente:

1. La realización de, al menos, dos estudios de mercado de opinión por medio de encuestas con herramientas CATI o similar en los tres últimos años, con un mínimo de 5.000 encuestas en cada estudio.

2. La realización de, al menos, dos estudios de mercado y de opinión por medio de encuestas en los tres últimos años, relacionados con la evaluación de la satisfacción de los usuarios en el ámbito sanitario en comunidades autónomas.

El importe total de los trabajos antes mencionados, en conjunto, deberá ser superior a 88.000 euros.

A estos efectos la empresa deberá presentar: Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañada de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación”.

Impugna la recurrente esta cláusula en base a tres motivos:

1. Restricción injustificada de la competencia:

- La exigencia de que los estudios de mercado y opinión hayan sido realizados exclusivamente en el ámbito sanitario de comunidades autónomas limita de forma desproporcionada la participación de licitadores que cuentan con experiencia en estudios de satisfacción en otros ámbitos igualmente relevantes, como el sector privado, otros servicios públicos o ámbitos estatales y locales.
- La exigencia de que los estudios se realicen con herramientas CATI o similar y con un mínimo de 5.000 encuestas en cada estudio puede excluir a empresas con experiencia en estudios de satisfacción mediante otras metodologías igualmente válidas y reconocidas en el sector o que hayan realizado un mayor número de encuestas, pero no en un único estudio.
- La LCSP establece que los criterios de solvencia deben estar relacionados con el objeto del contrato, pero sin restringir injustificadamente la concurrencia de

operadores económicos.

2. Vulneración del principio de proporcionalidad

-El requisito impugnado no es proporcional al objeto del contrato, ya que un licitador con experiencia en encuestas de satisfacción en otros sectores puede cumplir con solvencia las necesidades del contrato sin perjuicio de su ámbito de actuación previo. Se podría ampliar la redacción del criterio para permitir la acreditación de solvencia mediante estudios de satisfacción en sectores afines o servicios públicos en general. La exigencia de un número mínimo de 5.000 encuestas por estudio puede ser desproporcionada en relación con el objeto del contrato, ya que estudios con una muestra menor pueden ser igualmente representativos y válidos. Así considera que el realizar un mínimo de 5.000 encuestas en varios estudios es igualmente válido.

3. Posible infracción del artículo 132 de la LCSP que establece que las prescripciones técnicas y criterios de solvencia deben garantizar una competencia efectiva, que en este supuesto no se cumple al restringir de manera excesiva la participación de los posibles licitadores.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Alega el órgano de contratación, que tal y como establece el artículo 116 de la LCSP, en el expediente se justifican los criterios de solvencia técnico - profesional y económico - financiera exigidos en el pliego.

Respecto a la restricción injustificada de la competencia, opone el órgano de contratación que la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente, unidad promotora del expediente, emite informe el 1 de abril de 2025 en el que se destaca la importancia de la utilización de la herramienta CATI o similar para la realización del trabajo de campo del estudio para la recogida de la información, al responder, entre otras, a la necesidad de construir una muestra compleja en cuanto a la localización y amplitud geográficas, y el perfil de los sujetos a participar en la

investigación, al permitir una mayor rapidez, eficiencia y precisión en la recopilación de los datos y comunicación directa en tiempo real entre el encuestador y el entrevistado, y al incorporar controles automáticos y criterios de verificación que facilitan la depuración y control de calidad.

Así mismo se pone de manifiesto en su informe que: *“En cualquier caso el sistema CATI no es obligatorio y el estudio podría realizarse con una metodología similar que incluyera prestaciones análogas, permitiera desarrollar el trabajo de campo mediante entrevista telefónica y garantizara los controles de calidad necesarios”*.

Igualmente, justifica la Dirección General en su informe, el requisito mínimo de 5.000 encuestas en cada estudio, ya que, al incluir el alcance del estudio a toda la población de la Comunidad de Madrid, implica la gestión de un amplio volumen de información y datos, por lo que considera imprescindible que las empresas cuenten con experiencia reciente en la realización de estudios de opinión que contemplen al menos las muestras mínimas que se requiere como solvencia técnica.

Respecto a la exigencia de estudios exclusivamente en el ámbito sanitario de comunidades autónomas, detalla profusamente en el citado informe, el porqué de esta exigencia, siendo alguna de las razones las siguientes: la evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios sanitarios públicos de la Comunidad de Madrid precisa un abordaje metodológico complejo que incluya segmentos de análisis de todos los ámbitos asistenciales del Servicio Madrileño de Salud, la singularidad del ámbito sanitario y la especificidad de los diferentes segmentos asistenciales que se incluyen en este estudio, así como el exhaustivo y complejo análisis de resultados que requiere, es relevante para que la empresa adjudicataria cuente con experiencia suficiente en la realización de estudios de evaluación de servicios sanitarios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, así como el alcance del estudio, que al incluir a toda la población de la Comunidad de Madrid y todos los ámbitos asistenciales del Servicio Madrileño de Salud, hace necesario que las empresas licitadoras cuenten con experiencia en estudios de evaluación de servicios

sanitarios a nivel autonómico.

Ello no impide que el pliego, al admitir la acreditación de la solvencia técnica mediante certificados expedidos por entidades privadas que presten servicios en el ámbito sanitario de comunidades autónomas, no circunscriba, únicamente, la solvencia a la prestación de servicios de encuestas de satisfacción en el ámbito público, admitiéndose también que los licitadores hubieran realizado encuestas de satisfacción sanitarias en el ámbito territorial de una comunidad autónoma para centros sanitarios privados.

Concluye en su informe la Dirección General que *“la solvencia técnica o profesional exigida está en consonancia con el alcance y naturaleza del contrato, no siendo excesiva ni desproporcionada en relación al objeto y fines que se pretenden alcanzar”*.

Por otra parte, destaca el órgano de contratación que el artículo 65 de la LCSP en relación con las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, determina que sólo podrán contratar las personas naturales o jurídicas, que, entre otros, requisitos, *“acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas”*.

En cuanto a la exigencia de la solvencia, establece el artículo 74 de la LCSP que *“los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley”*.

En este sentido, en el PCAP se ha establecido que la solvencia técnica o profesional requerida puede acreditarse, indistintamente, con los criterios de selección exigidos o con la clasificación del contratista en el grupo L, subgrupo 3 *“Encuestas, toma de datos y servicios análogos”*. Categoría 1.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

El artículo 116.4 de la LCSP establece que en el expediente se justificará adecuadamente los criterios de solvencia técnica o profesional.

Consta en el expediente de contratación, la memoria que justifica la elección de los criterios de solvencia técnica o profesional en los siguientes términos:

La contratación del servicio “Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios de asistencia sanitaria pública de la Comunidad de Madrid 2025”, resulta de gran complejidad.

Ello se debe, por un lado, a la necesidad de realizar 46.712 encuestas mediante la herramienta CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) o similar, lo que constituye un número muy elevado. Por otro lado, existen unas complejas necesidades metodológicas, tales como: diseño del modelo de análisis, revisión y validación de cuestionarios, diseño muestral, trabajo de campo, grabación, depuración, explotación estadística y análisis e interpretación de resultados, elaboración de informes, cuadro de mandos y presentaciones audiovisuales, así como programa de control de calidad e inspección.

Todo ello requiere de empresarios solventes que garanticen su aptitud para la realización de los trabajos.

(...)

JUSTIFICACIÓN DEL CRITERIO DE SELECCIÓN B) 2:

La exigencia de que los estudios realizados por la empresa estén “relacionados con la evaluación de la satisfacción de los usuarios en el ámbito sanitario en comunidades autónomas” viene determinada por considerar que:

1- La evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios sanitarios públicos de la Comunidad de Madrid conlleva, entre otras, las siguientes actuaciones: disponer de un modelo de análisis de la satisfacción que alcance a todos los ámbitos asistenciales del Servicio Madrileño de Salud; realizar una revisión y/o actualización de los instrumentos de medida específicos (cuestionarios) para conocer la opinión de los usuarios respecto a los servicios de los citados ámbitos asistenciales; preparar, ejecutar y controlar el trabajo de campo correspondiente en cada uno de los ámbitos; depurar, tabular y analizar los datos obtenidos; elaborar los correspondientes informes.

El desempeño de estas actividades requiere un abordaje metodológico complejo que incluya segmentos de análisis de todos los ámbitos asistenciales del Servicio

Madrileño de Salud, por lo que la empresa debe contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios, así como con la experiencia suficiente para llevar a cabo las distintas fases del estudio que garantice la planificación, organización, competencia y cualificación necesarias.

2- La singularidad del contexto del sistema sanitario y de la relación que se establece con los usuarios durante el proceso asistencial, determina las características de los atributos que se analizan en el estudio a la hora de evaluar la satisfacción de los usuarios con la atención recibida. Por tanto, es relevante que la empresa cuente con experiencia suficiente en la realización de estudios de evaluación de servicios sanitarios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato.

3- El alcance del estudio de evaluación objeto del contrato incluye a toda la población de la Comunidad de Madrid y abarca todos los ámbitos asistenciales del Servicio Madrileño de Salud (atención primaria, hospitalaria y del SUMMA 112). El trabajo de campo se realiza mediante encuestas telefónicas (46.712 entrevistas previstas en 2025) a una muestra aleatoria representativa de usuarios que han sido atendidos en cada uno de los segmentos y servicios asistenciales. Por tanto, es relevante que la empresa cuente con experiencia suficiente en la realización de estudios de evaluación de servicios sanitarios en comunidades autónomas que alcancen diferentes ámbitos asistenciales (atención primaria, hospitalaria y urgencias extrahospitalarias) y un amplio universo poblacional de estudio como puede ser el autonómico.

CLASIFICACIÓN SUSTITUTORIA

La solvencia se puede sustituir por la clasificación de acuerdo con lo establecido en el artículo 86.2 de la LCSP.

*Según el artículo 37 del Reglamento de la LCSP (Grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios), el contrato precisa la siguiente clasificación:
Grupo L, Subgrupo 3 (Encuestas, toma de datos y servicios análogos), Categoría 1 (A).”*

De la simple lectura de la justificación que consta en el expediente de contratación, se evidencia que el criterio de selección de la solvencia está debidamente motivado. No obstante, procede analizar si concurre alguno de los motivos de impugnación alegados por la recurrente.

En primer lugar, destacar que PSICAS realiza una transcripción parcial de la solvencia técnica requerida en el PCAP, pues omite que la misma se puede acreditar indistintamente mediante el cumplimiento de los requisitos específicos exigidos o bien mediante su clasificación, por ser un contrato de servicios cuyo objeto está incluido en

el Anexo II del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Considera la recurrente que los requisitos de solvencia técnica restringen la competencia por exigirse que los estudios se realicen con herramientas CAIT o similar y con un mínimo de 5.000 encuestas por estudio, pues excluyen a empresas que utilicen otras metodologías que son igualmente válidas y que hayan realizado mayor número de encuestas, pero no en un único estudio. Sin embargo, esta pretensión del recurrente no puede ser acogida favorablemente. Hemos de partir del hecho de que se van a realizar unas 46.712 encuestas, lo que implica un gran volumen de información que requiriere una experiencia previa para gestionar ese volumen de datos, tal y como se detalla en la memoria justificativa. No puede equipararse la realización de trabajos realizados por empresas, que suponga un volumen de 1.000 o 2.000 encuestados, aunque en la suma de los trabajos obtengan un total de 5.000 encuestados. A juicio de este Tribunal, la exigencia de un número mínimo de 5.000 encuestas por estudio, es proporcional atendiendo al objeto del contrato.

A la misma conclusión hemos de llegar sobre las herramientas empleadas para realizar las encuestas. El PCAP establece que puede ser herramientas CATI u otra similar, por lo que no se puede considerar que se restrinja la competencia, al no exigirse una herramienta en concreto, sino que es válida cualquier otra similar.

En cuanto al requisito de solvencia técnica exigida sobre que los estudios de mercado se hayan realizado en el ámbito sanitario de comunidades autónomas, es plenamente coincidente con el objeto del contrato, quedando justificado en el expediente la singularidad del sistema sanitario, respecto de otros sectores. Asimismo, se justifica la necesidad de que las empresas licitadoras cuenten con experiencia en estudios de evaluación de servicios sanitarios a nivel autonómico, pues las comunidades autónomas incluyen en su cartera de servicios las prestaciones en el ámbito de atención primaria, hospitalaria y urgencias extrahospitalarias.

En referencia a la posibilidad de acreditar la solvencia técnica mediante los servicios prestados en el sector privado, el PCAP no lo limita en cuanto que permite acreditar la solvencia, cuando el destinatario de los servicios sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste.

Precisar que de acuerdo con el artículo 28 de la LCSP, corresponde al órgano de contratación, determinar las necesidades a satisfacer mediante la celebración de los correspondientes contratos y determinar la forma de obtenerlas, por lo que estando justificado en el expediente de contratación el requisito de solvencia exigido y considerando que no conculca ningún principio de la contratación pública, se desestima el recurso interpuesto

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de PSICAS AYF S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas particular que rige la licitación del contrato denominado *“Evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios de asistencia sanitaria pública de la Comunidad de Madrid de 2025”*, licitado por la Consejería de Sanidad, número de expediente 8/2025 (A/SER-002772/2025).

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente

ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL