

Recurso nº 289/2025

Resolución nº 311/2025

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

En Madrid, a 30 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TECNOLOGIAS PLEXUS S.L., (en adelante PLEXUS) contra la Orden 168/2025, de 24 de junio de 2025 por el que se adjudica del contrato de servicios denominado “*Gestión de imagen e información de atención primaria del Servicio Madrileño de Salud, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España – financiado por la Unión Europea – Next Generation*”, licitado por la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid, con número de expediente A/SER-0044297/2024 este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 30 de diciembre de 2024 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de servicios de referencia mediante procedimiento abierto, tramitación urgente y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 3.321.763,64 euros y su plazo de ejecución será de un máximo de 15 meses, siendo la fecha prevista de inicio el 1 de marzo de 2025 o la que resulte desde el día siguiente al de la formalización del contrato.

A la presente licitación se presentaron siete licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. – Realizados por la mesa de contratación los actos de apertura de los distintos archivos electrónicos, la valoración de la documentación de las ofertas conforme a los criterios establecidos en los pliegos y la tramitación del procedimiento contradictorio para las ofertas identificadas como anormales, por la Mesa de contratación en sesión de 24 de abril de 2025, se eleva al órgano de contratación la aceptación de la justificación de la oferta presentada por PLEXUS y la exclusión, por no haber justificado adecuadamente su oferta, de DH HEALTHCARE PROVIDER SOFTWARE SPAIN S.L.U. e igualmente se procede a clasificar las ofertas de las empresas admitidas y a proponer la adjudicación a favor de la primera clasificada, UTE INETUM-AGFA (en adelante la UTE) y a requerirle la documentación prevista en el artículo 150.2 de la LCSP.

El órgano de contratación, mediante acuerdo de fecha 28 de abril de 2025, acepta la propuesta de la mesa de contratación, efectuándose el requerimiento de documentación a la adjudicataria el 29 de abril de 2025, otorgándose un plazo de 5 días hábiles para atenderlo, considerando que se tramita el expediente con carácter de urgencia.

Detectado que dicho requerimiento estaba incompleto, se remite un nuevo requerimiento el 20 de mayo de 2025, que completaba el anterior, que es notificado y publicado el mismo día 20 de mayo de 2025. Dicho requerimiento amplía el plazo original en 5 días hábiles más a contar desde el siguiente a la notificación, finalizando el nuevo plazo el día 27 de mayo de 2025.

En su sesión de fecha 28 de mayo de 2025, la mesa califica la documentación aportada por la propuesta como adjudicataria y requiere la aportación de certificado positivo actualizado de estar al corriente con las obligaciones de la Agencia Tributaria de uno de los miembros de la UTE, AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U.

Finalmente, en la sesión de la mesa de contratación de 30 de mayo, se acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la UTE.

Mediante Orden n.º 168/2025 de 24 de junio, el órgano de contratación, adjudica el contrato a la UTE, publicándose en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid el 27 de junio y notificándose al resto de licitadores ese mismo día.

El 3 de julio de 2025 la recurrente toma vista del expediente en sede del órgano de contratación.

Tercero. - El 7 de julio de 2025, la representación de PLEXUS interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, contra la resolución de adjudicación anterior, solicitando su anulación por entender que concurren defectos no subsanables en la documentación aportada por la UTE tras la propuesta de adjudicación.

El 11 de julio de 2025 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - 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 se ha presentado escrito de alegaciones por parte de la UTE INETUM-AGFA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segunda posición que impugna la adjudicación al primer clasificado y solicita la exclusión de su oferta, por lo que, de estimarse esa pretensión, podría obtener la adjudicación del contrato, por tanto, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 24 de junio de 2025 y notificado a la recurrente el día 27 del mismo mes. Por su parte, el recurso fue interpuesto ante este Tribunal el día 7 de julio de 2025, dentro del plazo de diez días naturales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.1.a) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre y en el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación 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.b) y 2.c) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

Todos los motivos del recurso, se circunscriben al trámite del artículo 150 de la LCSP en relación con los requerimientos de documentación efectuados por el órgano de contratación y la presentación de la documentación previa a la adjudicación por parte de la UTE que ha resultado adjudicataria. En concreto, sostiene la recurrente las siguientes irregularidades detectadas en dicho trámite:

- Concesión de un plazo de subsanación irregular a la meritada UTE referido a la documentación relativa a la adscripción de medios personales.
- Falta de adecuación de ciertos medios personales adscritos a las previsiones contempladas en el PCAP en cuanto a titulación y experiencia.
- Defectuosa constitución de la garantía exigida.

Indica PLEXUS que, habiendo tenido acceso al expediente el 3 de julio de 2025, ha podido advertir que uno de los miembros de la UTE, en concreto INETUM, empleó el requerimiento complementario efectuado por el órgano complementario para subsanar el Anexo V ya presentado tras el requerimiento inicial y relativo al cuestionario de personal. Esto supone, a su juicio, una ampliación de un plazo ya cerrado y, por tanto, una quiebra del principio de igualdad entre licitadores.

De este modo, la UTE ha dispuesto de una oportunidad para subsanar la adscripción de medios y, en consecuencia, ante incumplimientos de los perfiles requeridos, ya no se puede volver a requerir subsanación porque ya ha tenido una oportunidad para subsanar.

Asimismo, también se evidencia algún requerimiento adicional fuera del procedimiento pues AGFA presentó, motu proprio en fecha 16 de mayo de 2025, certificado positivo de la AEAT, evidenciando con ello la práctica de comunicaciones no puestas de manifiesto durante el procedimiento de contratación, pues en fecha 27 se le requiere subsanar de forma oficial a la entidad AGFA la certificación relativa a la AEAT, dando respuesta en fecha 29 de mayo.

Como segundo motivo, relacionado con el anterior, entiende PLEXUS que la documentación aportada relativa a la adscripción de los perfiles profesionales requeridos y a la acreditación de la formación y titulación aportada por INETUM, adolece de una serie de defectos de carácter insubsanable por haber concedido un trámite de subsanación previo para la modificación del Anexo V.

En este sentido, indica que son tres los profesionales que no cumplen las titulaciones exigidas, pues no aportaron titulación homologada dentro del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) regulado en el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros:

- El perfil del Analista 4, cuyo título expedido por el Ministerio de Cultura y Educación de la República de Ecuador, no se acompaña de la correspondiente homologación en España.
- El perfil de Ingeniero, que cuenta con título de Técnico Superior en Administración de Sistemas Informáticos, que conforme la clasificación MECES se encuentra clasificado en el Nivel 1, exigiendo el PPT un Ingeniero con un Grado universitario en el Nivel 2 (MECES Nivel 2) en estudios relacionados con las TIC.
- Y el Analista número 2, que acredita la titulación de técnico especialista en la rama de electricidad y electrónica de comunicaciones, que no guarda relación alguna con las exigencias del PPT, que requiere una titulación Nivel 2 (Grado)–

MECES o todas sus equivalencias, en las áreas de ingeniería, informática o ciencias.

Entendiendo estas cuestiones como subsanables, considera que no procede conceder un trámite de subsanación dado que en fecha 23 de mayo de 2025, aprovechando el requerimiento complementario, INETUM presenta Anexo V modificando el ya presentado, debiendo pues procederse a la exclusión de la UTE por no aportar la documentación relativa a los perfiles profesionales requerida en el Pliego. Entendiendo que INETUM se aprovechó del requerimiento complementario para subsanar documentación defectuosamente presentada en el primer requerimiento, pese a que no se le había otorgado ese trámite, ya ha dispuesto de un trámite de subsanación – irregular -y no cabe realizar un segundo trámite de subsanación de la documentación que adolece de errores, por lo que solo cabe la exclusión la UTE “*por no acreditar en tiempo y forma la disposición de los mencionados perfiles para la ejecución del presente proyecto*”.

Considera la recurrente, por último, que también se han producido una serie de defectos en cuanto a la constitución de la garantía realizada. Si bien, la garantía constituida alcanza el 5 % exigido, siendo un 65 % constituida por AGFA y un 35 % constituida por INETUM, pone el acento PLEXUS en que la garantía constituida por INETUM indica que la misma es solidaria, respondiendo de todo incumplimiento en el que incurriese la UTE durante la ejecución del proyecto; mientras que la constituida por AGFA no contiene tal indicación, por lo que debe entenderse que solo ampara, las actuaciones efectuadas por AGFA.

En definitiva, entiende que siendo la adjudicataria una UTE, a la que se aplica lo dispuesto en el artículo 69.3 de la LCSP que prevé expresamente que los empresarios que concurran agrupados en uniones temporales quedarán obligados solidariamente, la constitución del aval no responde a dicha exigencia de solidaridad, en lo concerniente al constituido por AGFA.

Se apoya en diversas resoluciones dictadas por los órganos que resuelven recursos especiales en materia de contratación y solicita, que dado que no cabe otorgar un nuevo trámite de subsanación que permita la corrección de los errores en la documentación presentada, se anule la adjudicación, se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la publicación de la propuesta de adjudicación y se excluya a la UTE.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, de contrario, informa que no puede admitirse las pretensiones del recurrente e incluso se plantea si el recurrente ha actuado con temeridad o mala fe.

Al igual que el recurrente informa que el requerimiento de documentación conforme el artículo 150.2 de la LCSP se realiza el 29 de abril de 2025 y, por lo tanto, el plazo finaliza el día 8 de mayo de 2025, al otorgarse un plazo de 5 días hábiles como consecuencia de la tramitación de urgencia del procedimiento. Dicho requerimiento inicial incluía la solicitud de documentación administrativa del artículo 140 de la LCSP, acreditación del depósito de la garantía definitiva, del pago del anuncio en el BOCM, certificaciones de calidad y de gestión medioambiental requeridas, documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios personales a adscribir a la ejecución del contrato, declaración responsable donde se especifiquen los criterios de carácter social, vinculados con la prestación del servicio que se oferta como condición especial de ejecución y declaración responsable que se incluye como Anexo IV referida a tratamiento de datos personales.

Detectado que dicho requerimiento estaba incompleto, se remite un segundo requerimiento el 20 de mayo de 2025, que completaba el anterior, solicitando la documentación específica asociada a la financiación con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debiendo aportarse las declaraciones a

que se refiere la Orden HFP 1030/2021. Dicho requerimiento otorgaba un plazo de 5 días hábiles para subsanar, que finalizaba el día 27 de mayo de 2025.

Indica el órgano de contratación que la UTE atiende a los requerimientos efectuados del siguiente modo:

El 8 de mayo de 2025 aporta la documentación requerida inicialmente, incluyendo la relativa a la adscripción de medios

El 16 de mayo de 2025 AGFA aporta nuevo certificado de la AEAT.

El 20 de mayo de 2025 INETUM aporta documentación en relación con el requerimiento complementario recibido. Lo mismo hace AGFA el 21 de mayo de 2025.

El 23 de mayo de 2025 AGFA aporta documentación complementaria relacionada con la adscripción de medios.

La documentación recibida se traslada para informe a la unidad técnica promotora del contrato para que estudien la documentación relativa a la adscripción de medios personales. El informe emitido, el 27 de mayo de 2025 es favorable y se pronuncia en el sentido de indicar que el equipo cumple con los requisitos de cualificación, formación y experiencia de los perfiles profesionales establecidos en el PPT.

En el siguiente paso, la mesa de contratación, revisa la documentación acreditativa de la capacidad de contratar de la empresa y en dicha sesión, de 28 de mayo de 2025, se acuerda requerir la subsanación del certificado de estar al corriente con las obligaciones de la Agencia Tributaria de la empresa AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U. Este requerimiento es atendido por AGFA el 29 de mayo de 2025, siendo estudiado por la mesa de contratación el siguiente 30 de mayo y concluyendo que se ha atendido correctamente el requerimiento y procede proponer la adjudicación.

En relación al segundo motivo, indica que es el PPT, al que se remite el PCAP, el que, efectivamente describe los perfiles de los puestos a adscribir en los términos manifestados en el recurso. Sin embargo, ni el PCAP ni el PPT establecen o exigen que las titulaciones (que se describen como de Grado Universitario de Nivel 2 como

un requerimiento mínimo general, salvo para el caso del Analista donde se admite también la titulación de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas o equivalente antes de Bolonia o Nivel 1 MECES correspondiente a Técnico Superior o todas sus equivalencias en las áreas citadas, siempre que se acrediten 24 meses de actividad adicional a la requerida) dispongan de la homologación de la titulación que manifiesta la recurrente. De hecho, la referencia al Grado Universitario, Técnico Superior para el analista, se plantea como principal, indicando entre paréntesis “MECES nivel 2” para el grado y un “o Nivel 1 MECES” como titulación alternativa, de lo que no puede concluirse esa exigencia sino solo la referencia concreta de esas titulaciones cuando lo sean del marco educativo español.

Plantea que no es posible aceptar la lectura realizada por la recurrente pues supondría una limitación no prevista de las condiciones de participación y la concurrencia, siendo habitual que las empresas del sector tecnológico contraten y ocupen personas con titulación y experiencia acreditadas que por las rigideces del sistema de homologaciones no han podido obtener esa homologación que no es profesional sino solo educativa o, cuando así se exige, habilitante en el ejercicio de determinadas profesiones, lo que no es el caso.

Sostiene que no puede olvidarse que el título en la adscripción de medios es un medio de acreditar conocimiento o experiencia. No se trata así de un elemento “habilitante” en el ejercicio de una profesión y por tanto tal homologación no puede considerarse exigible salvo cuando el PCAP la exija de forma expresa.

Concluye, en esta cuestión, que ni el PCAP, ni el PPT han establecido tal exigencia de homologación respecto de los títulos del personal a adscribir en la ejecución del contrato.

En cuanto al requerimiento complementario del 20 de mayo de 2025, aclara que este se produce por un error involuntario en la tramitación del requerimiento inicial, imputable a la Administración y defiende que no puede aceptarse que la aportación

de la documentación que se hizo para atender este requerimiento de ampliación se refiriese a un requerimiento de subsanación que nunca se produjo y sobre el cual, la mesa de contratación no se había pronunciado.

Manifiesta que la mesa de contratación tuvo en cuenta sólo los documentos aportados por la misma dentro de las dos ventanas temporales concedidas (que debe recordarse que fueron de 5 días hábiles en lugar de los 10 legales como consecuencia de la declaración de urgencia), sin que se considerara el segundo certificado de inexistencia de deudas con la AEAT presentado el día 16 de mayo de 2025.

En definitiva, argumenta que no estamos ante un requerimiento de subsanación de defectos ya practicado y que impediría que la documentación aportada, de no ser válida, no pudiera subsanarse, ni ante una ampliación artificiosa del plazo de presentación de documentos, e invoca diferentes sentencias del Tribunal Supremo favorables a una interpretación flexible de la aportación documental de los licitadores con los plazos concedidos finalizados mientras no se hubiera adoptado el correspondiente acuerdo administrativo de exclusión o estudio de dicha documentación.

En cuanto a las titulaciones de los perfiles aportados indica respecto del perfil de Analista 4, que el pliego permite para este perfil una titulación de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas (FP Ciclo Formativo de Grado Superior en Informática), o equivalente antes de Bolonia, o Nivel 1 (Técnico Superior) MECES o todas sus equivalencias. Al emplear el término “todas sus equivalencias”, el pliego manifiesta de manera amplia su voluntad de admitir no solo los títulos idénticos en denominación, sino también aquellos que, aun emitidos por sistemas educativos distintos, acrediten competencias, conocimientos y capacidades equivalentes o equiparables. En este caso concreto, el título ecuatoriano de “Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas”, atendiendo a su plan de estudios y nivel académico, podría considerarse directamente correspondiente a la formación profesional española de grado superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas o

titulaciones análogas, siempre que se acredite la equivalencia sustantiva de competencias, facilitando así su aceptación dentro del procedimiento de licitación.

Sobre la adecuación del título del perfil de ingeniero, entiende que el adjudicatario ha cometido una mera errata al momento de documentar los perfiles de Analista e Ingeniero, habiendo presumiblemente intercambiado la documentación acreditativa correspondiente a cada uno, lo cual se deduce del análisis global de la documentación presentada, en el que se observa que el conjunto de los perfiles aportados por la empresa supera los requerimientos establecidos para el equipo de trabajo en su totalidad. Concretamente, el analista 1 cuenta con una formación de Ingeniería Técnica en Informática de Gestión y con la experiencia requerida en los pliegos. En este sentido, los títulos, la experiencia y las competencias técnicas acreditadas por los distintos miembros del equipo propuesto garantizan el cumplimiento de las capacidades exigidas para la correcta ejecución del contrato, sin que se observe merma en los niveles de solvencia técnica ni en la idoneidad global del equipo ofertado.

Sobre la adecuación del título de “Especialista de Electrónica de Comunicaciones” (perfil de analista 2) entiende que el título aportado corresponde a áreas vinculadas con la ingeniería, informática o ciencias, concretamente tanto al ámbito del área de informática como de las ciencias. Refiere al Real Decreto 883/2011 de 24 de junio por el que se establece el título de Técnico Superior en sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos y se fijan sus enseñanzas mínimas en su disposición adicional trigésimo primera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, los títulos de Técnico Especialista de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, que a continuación se relacionan, tendrán los mismos efectos profesionales y académicos que el título de Técnico Superior en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos establecido en el presente real decreto:

- a) Técnico Especialista en Electrónica de Comunicaciones, rama Electricidad y Electrónica.

- b) Técnico Especialista en Equipos de Informática, rama Electricidad y Electrónica.
- c) Técnico Especialista en Mantenimiento de Medios de Radio-Televisión, rama Imagen y Sonido.
- d) Técnico Especialista en Mantenimiento de Medios Audiovisuales, rama Imagen y Sonido.
- e) Técnico Especialista en Radiotelefonía Naval, rama Marítimo Pesquera.
- f) Técnico Especialista en Óptica Electrónica, rama Electricidad y Electrónica.
- g) Técnico Especialista en Equipos Informáticos, rama Electricidad y Electrónica.
- h) Técnico Especialista en Mantenimiento y Operación Técnica de Equipos Radio y Televisión, rama Imagen y Sonido.

Entiende que se debe entender que la electricidad es un componente de ciencias, tal como, por ejemplo, la clasificación internacional de educación estándar lo define. Acorde con el ISCED (International Standard Classification of Education) de la UNESCO, la formación en electricidad se sitúa dentro de la rama de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). Esta clasificación es de utilización por, entre otros, la propia Comisión Europea.

Por último, respecto de las garantías constituidas por los miembros de la UTE, se opone a las alegaciones de la recurrente por considerar que no puede identificarse con un defecto formal la no inclusión de la palabra “solidaria” en la garantía constituida por AGFA, aclarando que la garantía de INETUM fue constituida mediante seguro de caución, y la de AGFA, mediante aval, refiriendo ambos la cobertura del contrato.

Achaca el desconocimiento de la recurrente en relación al momento de constitución de la UTE, indicando que, en el momento de constituir la garantía, la misma no está constituida ni tiene personalidad jurídica propia, resultando imposible que las garantías se constituyan a favor de una entidad inexistente.

Y sostiene que la responsabilidad solidaria de los empresarios que concurren en UTE no se deduce del contenido de una garantía, sino de la exigencia derivada del artículo 69.3 de la LCSP.

3. Alegaciones de los interesados

La UTE adjudicataria defiende que ha presentado cinco perfiles con nivel 3 del MECES y cinco con nivel 2, cuando únicamente se requerían cuatro perfiles con nivel 2. Para la comprobación de lo anterior aporta el Anexo V que la UTE presentó el día 23 de mayo de 2025.

Respecto al perfil Analista 4 recogido en el Anexo V de la UTE INETUM-AGFA, su título, expedido en Ecuador, se adecúa a las exigencias del PPT, no exigiendo los pliegos en ningún caso que los títulos académicos deban ser acompañados con el correspondiente certificado de homologación. A pesar de lo anterior, recalca que este profesional cuenta con un título plenamente válido en España y 22 años de experiencia, como puede comprobarse en la credencial de homologación de 25 de julio de 2014, expedida por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que aporta como documento nº 3 a su escrito.

Sobre la adecuación del perfil correspondiente al Ingeniero, señala que no existe incumplimiento de los niveles académicos, sino una simple confusión en la designación de los perfiles que en nada afecta a la oferta, pues habiendo presentado cinco perfiles con nivel 3 del MECES y cinco con nivel 2, resulta notorio que, de haberse catalogado como ingeniero a un perfil que cuenta con un título de técnico superior, solo podría considerarse como un simple y mero equívoco en la asignación formal del rol, sin que pueda calificarse como un incumplimiento de las exigencias contenidas en los Pliegos, que, como ya se ha explicado, no solo se cumplen, sino que se superan en cuanto a la exigencia de perfiles académicos y experiencias del equipo asignado. Del análisis del Anexo V se observa que, por ejemplo, el perfil mencionado como Consultor 5, cataloga como ingeniero, dado que cumple con los

requisitos exigidos por el PPT para este perfil, al ostentar una licenciatura en Informática de Gestión, lo que equivale a un grado universitario (de nivel 2 MECES) en estudios relacionados con las TIC y que, además, cumple con el requisito de experiencia exigido, ya que cuenta con 25 años de experiencia demostrables.

Por tanto, en un supuesto como el presente, en el que los profesionales han sido incorrectamente catalogados y al corregir esta confusión en la denominación se observa que se cumple con los requisitos exigidos, sería perfectamente legítimo reorganizar los roles de los perfiles de la oferta, garantizando así que se acata lo establecido en los Pliegos. Y ello admitiéndose admisible la sustitución de uno de los perfiles adscritos siempre que el sustituido cumpla con los mismos requisitos de titulación, formación y experiencia exigidos por los pliegos.

Sobre la adecuación del perfil correspondiente al Analista 2 recuerda que el PPT, admite que el perfil de Analista propuesto disponga de: “[...] *la titulación de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas (FP Ciclo Formativo de Grado Superior en Informática), o equivalente antes de Bolonia, o Nivel 1 (Técnico Superior) MECES o todas sus equivalencias en las áreas citadas, siempre y cuando se acrediten 24 meses de actividad adicional a la solicitada en la experiencia profesional mínima requerida.*” Y en este sentido, el profesional propuesto como Analista 2, no solo dispone del título correspondiente, sino que además cuenta con una experiencia profesional de veinte años, cumpliendo con los requisitos de experiencia exigidos en el PPT. Como consta acreditado en el Anexo V de la oferta de la UTE INETUM-AGFA, tiene una experiencia acumulada de más de veinte años en la gestión de proyectos, con especial dedicación en los últimos siete en iniciativas del entorno sanitario relacionadas con la imagen médica, cuando los Pliegos exigen solo 5 años de experiencia en este ámbito. Cuenta, además, con el título de técnico especialista en electrónica de comunicaciones que, conforme a lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional trigésima primera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, tiene los mismos efectos académicos y profesionales que un título de Técnico Superior en su correspondiente especialidad.

Debe tomarse además en consideración que no hubo un requerimiento de subsanación, sino que, al detectar un error material en el Anexo V, la UTE, a iniciativa propia, subsanó el mencionado documento sin que hiciese falta que el órgano de contratación le requiriese su subsanación, que es entonces cuando habría sido de aplicación el plazo de tres días recogido en el artículo 141 de la LCSP.

Por todo ello concluye que las alegaciones realizadas por PLEXUS sobre la falta de acreditación de la solvencia técnica través de adscripción de medios y la subsanación extemporánea realizada por la UTE INETUM-AGFA, deben ser desestimadas

En cuanto a la constitución de la garantía, defiende que ni el artículo 69.3 LCSP, ni los pliegos establecen como requisito indispensable que en la constitución de la garantía se explice el régimen de responsabilidad que le es de aplicación. Y que la responsabilidad de las uniones temporales de empresas viene determinada legalmente como solidaria, por lo que puede entenderse que las garantías que deposite individualmente cada uno de sus miembros, identificando expresamente la licitación en la que participan conjuntamente, tendrán igualmente carácter solidario, con independencia de que dicha solidaridad se mencione expresamente o no en la constitución de las garantías.

No obstante, si a pesar de los argumentos expuestos, este Tribunal considerase que la constitución fue defectuosa, cabría subsanarla.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, el análisis debe centrarse, en primer término, en el otorgamiento a la UTE de la posibilidad de subsanación de su documentación fuera de los trámites previstos legalmente.

Advierte en este sentido la recurrente que INETUM, aprovechó el requerimiento complementario realizado en el seno del expediente por parte del órgano de

contratación para subsanar el Anexo V ya presentado tras el requerimiento inicial y relativo al Cuestionario de personal, aportando una documentación cuya presentación debió producirse, a más tardar, en fecha 8 de mayo de 2025. Lo que supone a su juicio, la ampliación de un plazo ya cerrado y, por tanto, una quiebra del principio de igualdad entre licitadores. Y, asimismo, que habiendo presentado AGFA una certificación de la AEAT distinta de la aportada inicialmente, sin requerimiento de subsanación previo, no puede requerírsele de subsanación posteriormente.

Comprueba este Tribunal, a través del acceso al expediente remitido por el órgano de contratación que las actuaciones seguidas en el expediente son las previstas legalmente, sin que se haya concedido a la UTE la posibilidad de doble subsanación y sin que, con ello, se haya producido una vulneración del principio de igualdad entre licitadores. Y ello atendiendo a las siguientes actuaciones seguidas en el expediente:

-Se realiza un primer requerimiento a la UTE propuesta como adjudicataria del contrato, con plazo hasta el 8 de mayo de 2025 para presentar la documentación acreditativa de las circunstancias previstas en el artículo 140 de la LCSP y relacionada en la cláusula 15 del PCAP, así como las certificaciones de calidad y de gestión medioambiental requeridos en el apartado 7 de la cláusula 1 del PCAP, la documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios personales a adscribir a la ejecución del contrato, ajustada al modelo establecido en el Anexo V “Cuestionario de Personal” del PCAP; asimismo, conforme al apartado 19 de la cláusula 1 del PCAP en relación con las condiciones especiales de ejecución, una declaración responsable donde se especifique al menos uno de los criterios de carácter social, vinculados con la prestación del servicio; al ser una prestación que implica tratamiento por el contratista de datos personales por cuenta del centro directivo promotor como responsable del tratamiento, deberá presentar la declaración responsable que se incluye como Anexo IV del PCAP; constitución de garantía definitiva por importe de 124.566,14 euros de conformidad con lo que establece el artículo 107 de la LCSP; y justificante de haber abonado la tasa por inserción del anuncio de licitación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid,

-La UTE INETUM-AGFA presenta la documentación requerida el día 8 de mayo de 2025, dentro del plazo concedido al efecto.

-El órgano de contratación realiza un segundo requerimiento de documentación a la UTE, complementario del anterior, pues tratándose de un contrato financiado con fondos del PRTR, deberán aportarse las declaraciones a que se refiere la Orden HFP 1030/2021 en el artículo 8.2.d) y e), así como la inscripción en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o en el Censo equivalente de la Administración Tributaria Foral, que debe reflejar la actividad efectivamente desarrollada en la fecha de participación en el procedimiento de licitación, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2.f) de la citada orden. Igualmente se aportará por el contratista y, en su caso, subcontratistas, la Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés en el modelo que se adjunta a esta notificación.

-Finalizando el plazo para cumplimentar ese segundo requerimiento el día 27 de mayo de 2025, la UTE presenta toda la documentación requerida los días 21, 23 y 27 de mayo, toda ella dentro del plazo correspondiente, presentando además la entidad INENTUM un nuevo Anexo V “Cuestionario de personal”.

-El 27 de mayo se emite informe técnico donde se informa favorablemente el cumplimiento del compromiso de adscripción de medios personales aportados por la UTE propuesta como adjudicataria.

-La Mesa de contratación, en sesión de 28 de mayo de 2025 analiza toda la documentación presentada, así como el informe técnico anterior, recogiendo el acta que, tras consulta efectuada por la Unidad de Contratación, el certificado de estar al corriente con las obligaciones de la Agencia Tributaria de la empresa AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U. arroja un resultado negativo. Y que, no obstante, la empresa aportó un Certificado positivo de la Agencia Tributaria Delegación Especial

de Cataluña de fecha 6 de mayo de 2025 con resultado positivo. Se acuerda requerir la subsanación de la mencionada documentación, concediendo un plazo de 3 días naturales desde el siguiente a la notificación del requerimiento, para que proceda a aportar certificado positivo actualizado de estar al corriente con las obligaciones de la Agencia Tributaria de AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U.

-Este requerimiento es atendido por la UTE en el plazo otorgado, por lo que se considera correcta toda la documentación

En consecuencia, se han realizado dos requerimientos de documentación, que son complementarios y que responden a lo preceptuado en el artículo 150 de la LCSP y un requerimiento de subsanación en atención a lo establecido en el artículo 141.2 de la misma Ley.

La subsanación del Anexo V no fue solicitada en ningún momento, pues hasta la sesión de la Mesa de contratación de fecha 27 de mayo de 2025, no se calificó la documentación aportada en ambos requerimientos de documentación complementarios, por lo que no habiendo sido requerido para subsanación posterior o sustitución de los medios adscritos por otros que sí reunieran los requisitos, no puede admitirse que se haya concedido una ampliación de plazo para su presentación, ni una doble subsanación.

En lo concerniente a la doble posibilidad de subsanación de la certificación de la AEAT, comparte este Tribunal la argumentación del órgano de contratación, pues la aportación de la segunda certificación positiva por parte de AGFA no fue tenida en cuenta por la Mesa de contratación, que decidió requerir la aportación de certificación positiva tras la consulta de oficio y obtención de resultado negativo para el cumplimiento de tal obligación por parte de ese miembro integrante de la UTE.

Se desestima, en atención a lo expuesto, el primer motivo de impugnación.

Entrando en el segundo motivo de impugnación, el incumplimiento de los requisitos de formación y titulación los medios adscritos a la ejecución del contrato, y su imposibilidad de subsanación, el apartado 7.2 del PCAP, contempla como un requisito de solvencia técnica o profesional, el compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios personales, que cumpla con los requisitos mínimos de titulación, formación y experiencia establecidos en el apartado 6 “EQUIPO DE TRABAJO Y CUALIFICACIÓN” del PPT y así lo declararán en el modelo facilitado en el Anexo III del presente Pliego.

El citado apartado 6 del PPT establece que, el equipo de trabajo propuesto por los licitadores debía estar formado por los siguientes perfiles profesionales: 1 jefe de proyecto, 4 analistas, 1 ingeniero, 6 consultores y 3 consultores de desarrollo.

Y en cuanto a los requisitos, el mismo apartado señala para el Perfil de INGENIERO, los siguientes:

“Experiencia mínima de 5 años en el ámbito de las tecnologías de la información objeto del expediente y en las funciones de este puesto.

Experiencia mínima de 2 años en estas tecnologías relacionadas con el ámbito sanitario.

Grado universitario en el Nivel 2 (MECES Nivel 2) en estudios relacionados con las TIC.”

Y para el de ANALISTA:

“Experiencia mínima de 2 años especialmente en el ámbito de gestión de aplicaciones.

Experiencia mínima de 2 años en el Análisis y Diseño de Aplicaciones relacionadas con las tipologías de actuaciones y tecnologías objeto de este contrato

Experiencia de 1 año en el ámbito de los sistemas de información Sanitarios.

Titulación Nivel 2 (Grado) MECES o todas sus equivalencias, en las áreas de ingeniería, informática o ciencias.

Alternativamente, se admitirá la titulación de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Informáticas (FP Ciclo Formativo de Grado Superior en Informática), o equivalente antes de Bolonia, o Nivel 1 (Técnico Superior) MECES o todas sus equivalencias, en las áreas citadas, siempre y cuando se acrediten 24 meses de actividad adicional a la solicitada en la experiencia profesional mínima requerida.”

Con respecto a la disposición efectiva de dichos medios personales en el citado apartado 7.2 del PCAP se establece que ésta debía acreditarse mediante la presentación de (i) el currículum vitae de los integrantes del equipo de trabajo a adscribir, ajustado al modelo establecido en el anexo V “Cuestionario de Personal” del propio PCAP y (ii) la copia de los títulos, diplomas o documentos equivalentes que acrediten la correspondiente titulación y formación.

Pues bien, del análisis de la documentación aportada por la UTE se desprende que para el Analista 4 se presenta título de Ingeniero Técnico en Informática emitido por el Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, sin que el pliego exija su homologación en España. Ahora bien, permitiendo el pliego todas las equivalencias a la Titulación Nivel 2 (Grado) MECES, en las áreas de ingeniería, informática o ciencias, no consta en el expediente declaración de equivalencia del título obtenido en Ecuador a un nivel académico oficial español de Grado, previsto por el artículo 1 del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores. Sin perjuicio de lo anterior, la adjudicataria adjunta a su escrito de alegaciones al recurso, la correspondiente homologación del título aportado, por el Ministerio Español de Educación, Cultura y Deporte.

Para el Ingeniero, se presenta título de Técnico Superior en Administración de Sistemas Informáticos y en este punto, existe consenso entre las partes, en que no se cumple el requisito del pliego que exige para este perfil un Grado universitario en el Nivel 2 (MECES Nivel 2) en estudios relacionados con las TIC. Ahora bien, el órgano de contratación ha tenido en cuenta que el Anexo V contempla más perfiles de los previstos como exigibles por el pliego y que el perfil mencionado como Consultor 5, cataloga como ingeniero, dado que cumple con los requisitos exigidos por el PPT para

este perfil, al ostentar una licenciatura en Informática de Gestión, lo que equivale a un grado universitario (de nivel 2 MECES) en estudios relacionados con las TIC y que, además, cumple con el requisito de experiencia exigido, ya que cuenta con 25 años de experiencia demostrables. Este error de asignación de rol ha sido asimismo reconocido por la adjudicataria en sus alegaciones. Y, en atención a lo anterior y, a la vista del informe técnico emitido en el seno del expediente por el que se informa favorablemente la adscripción de medios por parte de la UTE, entiende este Tribunal que cabe la sustitución de un perfil por otro sin modificarse la oferta presentada.

Por lo que respecta al Analista 2, se presenta título de Técnico Especialista en Electrónica de Comunicaciones, que a juicio de la recurrente no se relaciona con las áreas de ingeniería, informática o ciencias, comparte este Tribunal el argumento ofrecido por el órgano de contratación.

Habiendo quedado acreditado el ajuste de los perfiles profesionales a las exigencias del pliego, no procede dar trámite de subsanación para la sustitución de unos profesionales por otros.

Por último y en referencia a la defectuosa constitución de la garantía, la cuestión controvertida se circumscribe a la omisión de la “responsabilidad solidaria” en la garantía aportada por AGFA, pues no se cuestiona el importe de la garantía, ni su relación con la proporción de la participación en la UTE de cada una de sus componentes.

La LCSP dedica su artículo 69 a las uniones de empresarios. En él dispone que “*podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor*”. Y que “*los empresarios que concurren agrupados en uniones temporales quedarán obligados solidariamente y deberán nombrar un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones*

que del contrato se deriven hasta la extinción del mismo, sin perjuicio de la existencia de poderes mancomunados que puedan otorgar para cobros y pagos de cuantía significativa."

Nada establece la LCSP en cuanto a la constitución de la garantía definitiva por parte de las uniones temporales de empresarios, ni en el referido precepto, ni en los artículos 107 y siguientes, que regulan la constitución de la misma. Tampoco el PCAP en el caso que nos ocupa determina reglas específicas para la constitución de garantías por parte de las UTEs. Ahora bien, el artículo 61 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 (RLCAP), vigente en lo que no se oponga a la LCSP, se refiere a la garantía provisional en los siguientes términos: "*en el caso de uniones temporales de empresarios, las garantías provisionales podrán constituirse por una o varias de las empresas participantes, siempre que en conjunto se alcance la cuantía requerida en el artículo 35 de la Ley y garantice solidariamente a todos los integrantes de la unión temporal.*"

La JCCA en el Informe 50/06, de 11 de diciembre, recoge que "*la circunstancia de que el precepto reglamentario transcrita se limite a citar a las garantías provisionales no puede oscurecer que en las garantías definitivas, cumpliéndose ambos requisitos de alcanzar la cuantía legalmente prevista y de garantizar solidariamente a todos los integrantes de la unión temporal, se debe aplicar la misma regla de que las garantías definitivas puedan constituirse por una o varias de las empresas participantes, ya que ello insistimos no es más que una consecuencia de la carencia de personalidad jurídica de la unión temporal.*"

Se comprueba en el expediente que, a diferencia de la garantía prestada por INETUM, en forma de seguro de caución, en la cual se garantiza a INETUM "*conjunta y solidariamente en UTE con A85088698, AGFA HEALTHCARE*", para el contrato identificado con el que aquí nos ocupa; el aval presentado por AGFA, únicamente garantiza a esa entidad empresarial en relación al contrato objeto de impugnación.

En este caso, por tanto, el aval constituido hace constar el nombre del contrato y la cobertura de la garantía para AGFA, sin indicar que esa entidad ha concurrido en compromiso de constituir UTE con la entidad INETUM, entendiendo este Tribunal que existe un defecto de constitución del aval, pues la entidad bancaria no garantiza solidariamente a todos los integrantes de la UTE, cuando del artículo 69.3 de la LCSP, se derivaría, “*ope legis*”, una responsabilidad solidaria en la ejecución del contrato.

La exigencia del cumplimiento del doble requisito cuando la garantía se constituya por varias empresas integrantes de la UTE, de alcanzar la cuantía requerida y de garantizar solidariamente a todos los integrantes de la UTE, ha sido recogida en la Resolución del TACRC nº 939/2020, en la que, en un caso en que se constituyó garantía por ambas integrantes de la UTE, señala:

“Así las cosas, entiende este Tribunal que las entidades (en compromiso de constitución de U.T.E) a cuyo favor se realizó la adjudicación del contrato no han cumplido con el requisito de constituir una garantía definitiva que, por importe del 5% del presupuesto del contrato, responda de las obligaciones solidariamente asumidas por ambas (caso de las U.T.E.) de cara a la ejecución del contrato al amparo del artículo 69.3 de la LCSP, pues, por un lado, el aval otorgado por el Banco Santander, si bien cubre el importe requerido (5% del presupuesto de ejecución del contrato), no garantiza el cumplimiento de las obligaciones de las dos empresas partícipes en la U.T.E, sino que solamente responde de los posibles incumplimientos de una de ellas (CLÍNICA LOS NARANJOS GRUPO HLA, S.L.); y, por otro lado, el depósito efectuado por CENTRO DE RESONANCIA MAGNÉTICA DE HUELVA S.A., ni cubre el importe total de la garantía exigida (ya que, ascendiendo ésta a 20.000 EUR, sólo cubre 400 EUR), ni se ha otorgado en garantía del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las dos empresas solidariamente, limitándose a responder del incumplimiento (muy parcial, además) de las obligaciones asumidas por una de ellas (CENTRO DE RESONANCIA MAGNÉTICA DE HUELVA S.A.).”

Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, procede estimar este último motivo de impugnación, anulando la adjudicación con retroacción del procedimiento a efectos de otorgar trámite de subsanación a la UTE para que rectifique el aval otorgado a fin de que AGFA presente la garantía indicando expresamente que se garantiza de forma solidaria a ambas integrantes de la UTE.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la estimación parcial del recurso a efectos de solicitar la subsanación de la garantía prestada por AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U.

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

ACUERDA

Primero.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TECNOLOGIAS PLEXUS, S.L., contra la Orden 168/2025, de 24 de junio de 2025 por el que se adjudica del contrato de servicios denominado “*Gestión de imagen e información de atención primaria del Servicio Madrileño de Salud, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España – financiado por la Unión Europea – Next Generation*”, licitado por la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid, con número de expediente A/SER-0044297/2024, anulando la adjudicación realizada y ordenando la retroacción de las actuaciones del expediente al momento en que debió requerirse de subsanación a AGFA HEALTHCARE SPAIN, S.A.U., en los términos expuestos en el Fundamento Jurídico Quinto.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - 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.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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