

Recurso nº 250/2025
Resolución nº 281/2025

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

En Madrid, a 10 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representación legal de ATM GRUPO MAGGIOLI, S.L. (ATM en adelante), contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de adjudicación del contrato denominado *“suministro de licencias software mediante la cesión del derecho de uso de una Plataforma de Administración Digital para entidades locales de menos de 20.000 habitantes en la Comunidad de Madrid”* (ECON/000047/2025), Lote 5 (Software de aplicación para la Administración Digital) en el marco del *“Sistema dinámico de adquisición de suministros de software de sistema, de desarrollo y de aplicación, del Sistema Estatal de Contratación Centralizada – SDA 25/2022”* (expediente nº 2022/48), licitado por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en fecha 30 de septiembre de 2022 se publicó el Sistema dinámico de adquisición de suministro

de software de sistema, desarrollo y aplicación (SDA 25/2022) por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, Junta de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda; el 6 de octubre de 2022 se publicó en el BOE y el 22 de octubre de 2022 en la Plataforma de Contratación Pública del Sector Público (PCSP), y se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento restringido. tramitación ordinaria con varios criterios de adjudicación y dividido en 6 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 2.646.000.000 euros y su plazo de duración será de 2 años prorrogables por otros tres años, es decir, desde el 31 de octubre de 2022 hasta 29 de septiembre de 2025.

En fecha 6 de junio de 2025 se cursó por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, invitación a la segunda licitación a todos los adjudicatarios del SDA 25/2022, cuyo objeto es la contratación del Lote 5 - *Software de aplicación para la administración digital*, el contrato específico tiene por objeto “*suministro de licencias software mediante la cesión del derecho de uso de una Plataforma de Administración Digital para entidades locales de menos de 20.000 habitantes en la Comunidad de Madrid*” (ECON/000047/2025).

Al citado lote en la licitación del sistema dinámico de adquisición, resultaron admitidos un total de 68 licitadores, la recurrente ATM se encuentra entre ellos.

El presupuesto máximo de licitación del contrato específico licitado por Madrid Digital es 7.189.642,20 € y valor estimado de .5.941.853,06 €

Segundo. - Mediante Resolución de la Consejera Delegada de Madrid Digital de 19 de junio de 2025, se procedió a corregir una errata existente en el Documento de invitación a la Licitación del contrato de referencia, en la cláusula 14 y se acordó la ampliación del plazo para la presentación de ofertas hasta el día 7 de julio de 2025.

Tercero. - El 20 de junio de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de la ATM, solicitando la nulidad de una cláusula del pliego de prescripciones técnicas, por establecer un requisito que limita la competencia entre licitadores.

El 3 de julio de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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).

En el informe al recurso se allana a las pretensiones de ATM solicitando a este Tribunal su estimación.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución sobre medidas provisionales MMCC 080/2025 adoptado por este Tribunal el 28 de junio de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que aun resultando incluida en los licitadores admitidos en el Lote nº 5 del sistema dinámico de adquisición, no ha presentado oferta en el contrato específico cuyos pliegos son objeto del presente recurso y por tanto *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis exclusivamente del perjuicio que le causen las cláusulas de los pliegos de condiciones al recurrente, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán porque, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”*.

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada.

El perjuicio está claramente definido en este caso si se atiende a los fundamentos del recurso.

Por todo ello consideramos que en este concreto caso el recurrente al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP está legitimado para la interposición de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, al considerar que sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso y que le han podido impedir la presentación de oferta.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la invitación para licitar fue cursada el día 6 de junio de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 20 de junio de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el Pliego de Prescripciones Técnicas, en el marco de un contrato de suministro 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

El objeto del recurso se centra en el apartado “Servicios Comunes”, contenido dentro del Punto I.1 del Anexo I (Prescripciones Técnicas) de los términos y condiciones que rigen la licitación se exige la aportación por los licitadores junto a su oferta del *“informe de evaluación de los servicios técnicos de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica acreditativo de la superación de las pruebas de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público, emitido en favor de algún órgano de contratación que utilice la plataforma ofertada”*, añadiéndose que *“será requisito exigible a los licitadores, que acrediten haber superado con éxito estas pruebas según el procedimiento previo a la activación regulado por parte de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica en alguna otra entidad para asegurar el correcto funcionamiento de la integración con el alcance descrito”*.

Alega el recurrente que esta exigencia no resulta posible, actualmente, ya que no se puede obtener dicho informe acreditativo de la superación de las pruebas de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público, dado que ya

no se emite el mismo por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica.

Señala la recurrente que ha intentado obtener dicho informe a efectos de poder presentarse a otras licitaciones, habiendo obtenido la respuesta de la Plataforma de Contratación del Sector Público (gestionada por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica) de que actualmente no se emite este tipo de informes y que las pruebas de integración ya no son necesarias.

Sin embargo, indica que anteriormente sí se emitía por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica el informe acreditativo de la superación de las pruebas de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público, por lo que algunos de los potenciales licitadores a la presente licitación sí podrían contar con el mencionado documento y aportarlo junto con su oferta.

Lo anterior supone una infracción del principio de igualdad y no discriminación, así como de los principios de libre concurrencia y libre competencia, dado que se está exigiendo un documento que únicamente algunos de los licitadores se encuentran en disposición de aportar y aquéllos que lo obtuvieron antes de que la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica dejara de emitir dichos informes y cuya obtención, actualmente, resulta imposible para el resto de licitadores (entre ellos, la recurrente), pese al cumplimiento de los requisitos de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público exigidos por los pliegos. La no disposición del mencionado informe y la imposibilidad actual de su obtención supone una barrera injustificada para el acceso a la licitación de empresas que, cumpliendo, con los requisitos de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público que exigen las prescripciones técnicas de la licitación, no pueden acreditar dicho cumplimiento a través del medio documental que el pliego exige aportar junto con la oferta (el informe), por la simple razón de que se trata de un documento que ya no se emite por el órgano competente para ello.

En consecuencia, la recurrente solicita la nulidad de la citada cláusula del pliego de condiciones en base a la vulneración del art. 132 de la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación a la vista del recurso interpuesto por ATM, dirige una consulta a la Plataforma de Contratación del Sector Público sobre si el certificado acreditativo de la superación de las pruebas de integración ya no se expide y si, a día de hoy, ha sido sustituido por otro u otros equivalentes, o en su defecto, otros que acrediten la superación de las pruebas de integración con la Plataforma de Contratación del Sector Público, como pudieran ser una credencial de pruebas o documento integrador con todas las pruebas realizadas desde la aplicación y que tengan la misma validez.

La respuesta de la Plataforma de Contratación del Sector Público fue que no emite certificados acreditativos y que no hay que superar ninguna prueba para hacer uso de los servicios B2B.

En consecuencia con lo anterior, el órgano de contratación indica que va a proceder a la subsanación del Documento de Invitación en los términos que se deducen de la contestación dada por la Plataforma de Contratación del Sector Público en los siguientes términos:

<<En el Documento de Invitación CLAUSULA 14. FORMA DE PRESENTACIÓN Y CONTENIDO DE LAS OFERTAS, dentro del subapartado:

- A efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en el Anexo I del presente documento de invitación, los licitadores deberán aportar los siguientes documentos, salvo que ya hayan sido aportados en la primera licitación del SDA 25/2022 según lo establecido en el PCAP:

...

Se añade:

o Declaración responsable que acredite que se han superado con éxito las pruebas de integración según la Guía de integración con los servicios B2B publicada por parte de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica en su portal:

Asimismo, en el ANEXO I, PRESCRIPCIONES TÉCNICAS, I.1. REQUISITOS FUNCIONALES DE LOS PROGRAMAS A SUMINISTRAR, subapartado SERVICIOS COMUNES: A efectos de acreditar el cumplimiento de este requerimiento, los licitadores deberán aportar en su oferta la siguiente documentación:

<<Donde dice:

- *Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR en la modalidad “instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP)” que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.*
- *Informe de evaluación de los servicios técnicos de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica acreditativo de la superación de las pruebas de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público, emitido en favor de algún órgano de contratación que utilice la plataforma ofertada.*

Será requisito exigible a los licitadores, que acrediten haber superado con éxito estas pruebas según el procedimiento previo a la activación regulado por parte de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/servicioswebPLACSP> en alguna otra entidad para asegurar el correcto funcionamiento de la integración con el alcance descrito.

Debe decir:

o Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, en cualesquiera de las modalidades recogidas en el documento "Alternativas de integración en SIR" de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

o Declaración responsable que acredite que se han superado con éxito las pruebas de integración según la Guía de integración con los servicios B2B publicada por parte de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica en su portal>>

La presente subsanación conlleva que se dé una ampliación del plazo para presentar

ofertas y en consecuencia, el órgano de contratación se allana a las pretensiones de la recurrente y solicita la estimación del recurso con el fin de que sea anulado el pliego de condiciones en dicho apartado y se proceda a su corrección y publicación de la misma.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

En cuanto al fondo del recurso, la recurrente fundamenta su motivo de impugnación en la imposibilidad de presentar oferta al no emitirse ya el informe requerido acreditativo de la superación de las pruebas de integración sistémica con la Plataforma de Contratos del Sector Público por lo que no podría cumplirse con todos los requisitos técnicos exigidos en el PPT.

Por su parte el órgano de contratación considera que hay que estimar el recurso y que va a proceder a modificar el PPT en ese aspecto.

Como manifestara este Tribunal ya en distintas resoluciones, como la Resolución n.º 36 y 37/2025 de 27 de febrero de 2025: *“La LCSP no admite como forma de terminación el allanamiento del demandado. El artículo 46 del TRLCSP (actual 57.2 LCSP) establece que la resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarán las pretensiones formuladas o declarará la inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En el proceso judicial en materia contencioso administrativa, el reconocimiento de las pretensiones del recurrente por el órgano administrativo equivale a un allanamiento que pone fin al proceso salvo que ello suponga “infracción manifiesta del ordenamiento jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa)”. Esta disposición relativa al proceso judicial contencioso administrativo no es de aplicación directa al recurso especial en materia de contratación que tiene naturaleza administrativa, no obstante, a efectos de aplicación de los principios reguladores de la contratación pública debe tenerse en cuenta como criterio interpretativo. Ello obliga a este Tribunal a conocer el fondo de la cuestión.*

En el presente supuesto, el allanamiento del órgano de contratación a la pretensión del recurrente no solo no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, sino que promueve el correcto cumplimiento de las normas de contratación.

En relación a la vulneración del artículo 132 de la LCSP mantenida por los recurrentes, debemos incluir sobre todo la vulneración de las reglas establecidas en el artículo 126.1 de la misma norma. En esta misma línea nos hemos pronunciado en la Resolución n.º 271/2023 de fecha 6 de julio de 2023:

“(...) Por consiguiente, al redactar las especificaciones técnicas debe evitarse que estas limiten artificialmente la competencia mediante requisitos que favorezcan a un determinado operador económico, reproduciendo características clave de los suministros, servicios u obras que habitualmente ofrece dicho operador. Redactar las especificaciones técnicas en términos de requisitos de rendimiento y exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar ese objetivo. Unos requisitos funcionales y relacionados con el rendimiento son también medios adecuados para favorecer la innovación en la contratación pública, que deben utilizarse del modo más amplio posible. Cuando se haga referencia a una norma europea o, en su defecto, a una norma nacional, los poderes adjudicadores deben tener en cuenta las ofertas basadas en otras soluciones equivalentes (...)”

Adicionalmente, el Derecho Comunitario confirma esta doctrina administrativa en la Sentencia dictada por la Sala Novena del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 25 de octubre de 2018 (Asunto C-413/17 «Roche Lietuva» UAB) y que tras recordar que conforme al artículo 42.2 de la precitada Directiva 2014/24/UE “Las especificaciones técnicas proporcionarán a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia” resuelve el fondo de la cuestión en los siguientes términos:

“32 En concreto, el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2014/24 exige que las especificaciones técnicas den a los operadores económicos igualdad de acceso al procedimiento de adjudicación del contrato y que no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

33 Esta exigencia concreta, a efectos de la formulación de las especificaciones técnicas, el principio de igualdad de trato que figura en el artículo 18, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva. Con arreglo a esta disposición, los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

34 Como ha declarado ya el Tribunal de Justicia, los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia revisten una importancia crucial en lo que se refiere a las especificaciones técnicas, debido a los riesgos de discriminación vinculados a la elección de estas, es decir, a la manera de formularlas (véase, en lo que respecta a la Directiva 2004/18, la sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 62)”

Por lo expuesto, este Tribunal considera procedente estimar el recurso presentado por ATM anulando el Punto I.1 del Anexo I del pliego de prescripciones técnicas impugnado.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representación legal de ATM GRUPO MAGGIOLI, S.L., contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “*suministro de licencias software mediante la cesión del derecho de uso de una Plataforma de Administración Digital para entidades locales de menos de 20.000 habitantes en la Comunidad de Madrid*” (ECON/000047/2025), Lote 5 (Software de aplicación para la Administración Digital) en el marco del “*Sistema dinámico de adquisición de suministros de software de sistema, de desarrollo y de aplicación, del Sistema Estatal de Contratación Centralizada – SDA 25/2022*” (expediente nº 2022/48),licitado por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid anulando Punto I.1 del Anexo I del PPT que ha regido esta licitación.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 80/2025 de 28 de junio de 2025.

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.

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