

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

En Madrid, a 12 de febrero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil CENTRO INTERNACIONAL DE IDIOMAS, S.A. (en adelante CIDI), contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 11 de diciembre de 2024, por el que se desiste del procedimiento de licitación del contrato denominado "*Servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Getafe*", licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente 2024000055, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 7 de agosto de 2024 en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Getafe, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 7.480.981,29 euros y su plazo de duración

será de dos años.

A la presente licitación se presentaron cuatro licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - Celebrada la licitación, por la Junta de Gobierno Local en sesión de 27 de noviembre de 2024, se adjudica el contrato a la ahora recurrente.

Por acuerdo del mismo órgano, adoptado en sesión de 11 de diciembre de 2024, se resuelve desistir del procedimiento de contratación por infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato, tal y como prevé el artículo 152.4 de la LCSP, y, en consecuencia, dejar sin efecto el acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de noviembre de 2024 sobre adjudicación del procedimiento. La razón que se hace constar en dicho acuerdo para recurrir al desistimiento es la existencia de un error en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en cuanto a la acreditación de la solvencia técnica conforme exige el artículo 90.3 de la LCSP.

En la misma sesión se dispone asimismo la apertura de un nuevo expediente para la contratación del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Getafe, y la apertura de expediente de prórroga forzosa del contrato vigente.

Tercero. - El 13 de enero de 205 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto el día 10 de enero de 2025 ante el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la representación de CENTRO INTERNACIONAL DE IDIOMAS, S.A., en el que solicita la anulación del acuerdo de desistimiento del procedimiento. Se solicita asimismo la adopción de medida cautelar de suspensión de la ejecución de dicho acuerdo.

El 23 de enero 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto. - La ejecución del acuerdo de desistimiento se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 23 de enero de 2025.

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 no se han presentado alegaciones por parte de los interesados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 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 que resultó adjudicatario del contrato, de cuyo procedimiento ha desistido el órgano de contratación antes de la formalización del mismo, 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).

Se acredita asimismo la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 11 de diciembre de 2024 y publicado en la PCSP el día 19 del mismo mes y el recurso fue interpuesto ante este Tribunal, el 10 de enero de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpone contra el acuerdo de desistimiento del procedimiento de licitación arriba indicado, acordado al amparo del artículo 152 de la LCSP. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP, en tanto en cuanto la renuncia o el desistimiento constituyen una forma de terminación del procedimiento de licitación, asimilable a la adjudicación.

Se interpone además contra un acto adoptado en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros.

El acto es por tanto recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

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

El fondo del asunto se circunscribe al análisis del cumplimiento de los requisitos exigibles legalmente para acordar el desistimiento del procedimiento de licitación.

1. Alegaciones de la recurrente.

A juicio de la recurrente, el acuerdo de desistimiento sólo cumple dos de los requisitos previstos por el artículo 152 LCSP, los “*formales*”, referidos a la adopción del acuerdo antes de la formalización y a la comunicación del mismo a la Comisión Europea; si bien incumple los materiales, pues no existe causa de interés público que lo justifique, ni infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las normas reguladoras del procedimiento de adjudicación y además resulta contrario al principio de proporcionalidad.

Considera que, en el caso que nos ocupa, en nada perjudica al interés público el hecho de que los pliegos omitieran ese requisito de solvencia técnica, pues los requisitos de solvencia exigidos por los pliegos objeto de la licitación a la que se renuncia son más estrictos aún que los de la licitación del año 2020, que resultaron suficientes para

adjudicar aquel contrato anterior a SANIVIDA (en la actual licitación se exige la misma solvencia técnica que en el año 2020 con importes más altos y una habilitación profesional adicional, que no se pedía en 2020).

Tampoco considera que afecte al interés público que CIDI sea la prestataria del servicio en el municipio de Getafe, pues está plenamente capacitada para asumir un servicio de ayuda a domicilio de alta calidad, teniendo en cuenta el largo historial en la realización de actividades relacionadas con la atención a colectivos vulnerables, incluyendo servicios de ayuda a domicilio, así como la acreditación como entidad prestadora del Servicio de Ayuda a Domicilio, además de en la Comunidad de Madrid, en distintas comunidades autónomas.

Entiende, por otro lado, que no concurre ninguna infracción normativa no subsanable que impida continuar con el procedimiento de licitación y formalizar el contrato con CIDI, pues no se indica que concurra ningún supuesto de nulidad de pleno derecho y el único precepto que se cita en el acuerdo de desistimiento es el artículo 90.3 de la LCSP, que dispone lo siguiente: *“Si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, de prestación de servicios de proximidad u otras análogas, en todo caso se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias, lo que deberá acreditarse por los medios que establece el apartado 1 de este artículo”*.

Alega falta de motivación, pues el citado acuerdo no explica, ni tan siquiera someramente cuáles son esas aptitudes específicas, la concreta experiencia, los conocimientos y medios, de entre las listadas en el artículo 90 de la LCSP, que no están ya cubiertos con la solvencia técnica exigida en los pliegos (y, en particular, qué falta para acreditar cuando se cuenta con una habilitación autonómica precisamente para esas *“aptitudes específicas en materia social”*); ni tampoco las razones por las que este requisito de solvencia técnica, supuestamente tan relevante, no fue incluido ni en el momento en que fueron publicados los actuales pliegos ni tampoco cuando,

en el año 2020, se publicaron los pliegos del contrato anterior, que sigue en vigor después de cuatro años sin ningún tipo de incidencia.

Por último, entiende que el acuerdo de desistimiento vulnera los principios de libre concurrencia, pues carece de justificación objetiva suficiente, y de proporcionalidad. Al respecto, señala que el requisito de experiencia que pretende incluir el Ayuntamiento de Getafe no es un requisito imprescindible que suponga un error no subsanable, pues los principales Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid no lo exigen para la prestación de este mismo servicio y el propio historial del servicio en Getafe demuestra que la ausencia de este requisito no ha comprometido ni la calidad del servicio, ni la satisfacción de los usuarios.

En apoyo de sus argumentos, cita Resolución de este Tribunal número 489/2021, de 21 de octubre de 2021, en la que se estableció lo siguiente:

“Cabe también señalar que el desistimiento como apreciación de una vulneración insubsanable de las normas del procedimiento o de los actos preparatorios, supone una decisión extrema de finalizar el procedimiento sin llegar al trámite que ordinariamente pone fin al mismo que es la adjudicación, por ello debe hacerse una interpretación restrictiva de la concurrencia de los supuestos habilitantes. La gravedad de la infracción debe ser proporcional a la consecuencia que comporta la declaración de desistimiento, siendo preciso tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes a fin de ponderar la importancia de los vicios o defectos cometidos determinantes de la insubsanabilidad.

La finalización del procedimiento mediante desistimiento cuando se descubre una causa que impide continuar con el mismo, supone rehacer de nuevo los documentos en que se cometió la infracción o un nuevo procedimiento, adecuando los trámites omitidos o nulos. Si el momento temporal de apreciación de la nulidad es el inicial, cuando todavía no se han conocido las ofertas de los licitadores sería admisible una interpretación más “amplia” de lo que ha de entenderse incluido dentro del concepto “infracción insubsanable”, sin embargo, cuando el procedimiento ha avanzado llegando incluso a la clasificación de las ofertas (...) la interpretación de la existencia de la infracción ha de ser más restrictiva”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En opinión del órgano de contratación, la salvaguarda del interés público se ha valorado con absoluta pulcritud al acordar el desistimiento, considerando que no exigir la concreta experiencia en la prestación del servicio de ayuda a domicilio en modalidad de atención doméstica y atención personal, supondría vulnerar lo establecido en el artículo 90.3 de la LCSP.

A pesar de lo anterior, precisa que hay que diferenciar la figura del desistimiento del procedimiento, de la de renuncia a la celebración del contrato, pues el presupuesto habilitante para la renuncia es la razón de interés público, mientras que el del desistimiento del procedimiento es la existencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación o de las reguladoras del procedimiento, lo cual no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación que recaiga sobre el mismo objeto.

Explica que la infracción normativa no subsanable que impide continuar el procedimiento de licitación y por tanto formalizar el contrato, es la no exigencia en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la concreta experiencia en la prestación del servicio de ayuda a domicilio, al objeto de cumplir lo preceptuado en el artículo 90.3 de la LCSP.

Considera que el citado precepto tiene un claro tenor imperativo y no dispositivo, por lo que resulta de ineludible aplicación, siendo necesaria la exigencia a los licitadores de una concreta experiencia en el servicio de ayuda a domicilio en modalidad de atención doméstica y atención personal, que no ha sido requerida en los pliegos, pues en ellos se pide relación de los principales servicios o trabajos realizados en los tres últimos años de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato. Y, a efectos de determinar la correspondencia entre servicios acreditados y los que constituyen el objeto del contrato, se atenderá la coincidencia en los tres primeros dígitos de sus respectivos códigos CPV.

Respecto a la falta de motivación del acuerdo de desistimiento, entiende que ésta es clara y reside en el cumplimiento del artículo 90.3 de la LCSP.

Y en lo concerniente a la vulneración de los principios de proporcionalidad y concurrencia, entiende que no procede entrar a valorar lo que hacen otros Ayuntamientos en contratos similares y cita la Resolución de este Tribunal, número 1/2018, de 3 de enero, que considera como susceptible de determinar el desistimiento, entre otras, el modo erróneo de exigir la acreditación de la solvencia.

Defiende, por último, que no se pretende menoscabar o limitar la libre concurrencia, sino asegurar que las empresas dispongan del conocimiento técnico y la experiencia específica necesarios para la satisfacción de las necesidades asistenciales y de los procesos de atención social en la prestación del servicio de ayuda a domicilio, pues hay que tener en cuenta que tratándose de un contrato que conlleva prestaciones directas a favor de los ciudadanos especialmente vulnerables, existe una obligación concreta para el órgano de contratación de establecer criterios de solvencia que garanticen el cumplimiento de los principios inherentes a la actividad de servicio público.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede dilucidar si el desistimiento acordado por el órgano de contratación resulta o no ajustado a lo dispuesto en el artículo 152 de la LCSP, que regula el desistimiento del procedimiento de contratación en los siguientes términos:

- “1. En el caso en que el órgano de contratación desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea».*
- 2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización. En estos casos se compensará a los candidatos aptos para participar*

en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.

3. Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión.

4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación.

5. (...)."

Como se deduce de la regulación transcrita, asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que el presupuesto habilitante del desistimiento no son las razones de interés público, sino la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación. Supone, por tanto, un acto reglado que requiere ser adoptado antes de la formalización del contrato, encontrarnos en presencia de una de las circunstancias previstas en el artículo 152.3, y justificarse en el expediente la causa, conforme a los dispuesto en el apartado 4 del mismo precepto.

A la vista del régimen jurídico del desistimiento, procede entrar a valorar si el acto recurrido cumple con los requisitos legales exigidos en el referido artículo por concurrir error subsanable o insubsanable en los términos exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP.

Formalmente, el acuerdo es anterior a la formalización del contrato, cuestión que no resulta controvertida entre las partes.

Debe analizarse a continuación si la causa alegada por el órgano de contratación supone una infracción no subsanable de las normas de preparación o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y se encuentra justificada en el expediente.

Señala el acuerdo impugnado, como causa de desistimiento, la existencia de “*error en los pliegos de cláusulas administrativas particulares en cuanto a la acreditación de la solvencia técnica conforme exige el artº 90.3 de la LCSP*”, a la vista de los informes técnico y jurídico emitidos en fecha 9 y 10 de diciembre de 2024, respectivamente.

Partiendo el órgano de contratación de la opción de motivación “*in aliunde*” del acuerdo de desistimiento, por referencia a los citados informes que obran en el expediente, debemos acudir a los mismos a efectos de analizar si la causa que da lugar al desistimiento encuentra su justificación en los referidos informes y si la misma supone una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato.

El informe jurídico que sirvió de base a la adopción de dicho acuerdo, emitido en fecha 10 de diciembre de 2024, señala que, como se justifica en el informe técnico, se ha incumplido claramente el artículo 90.3 de la LCSP que estipula que, si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, en todo caso se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias; entendiendo el citado informe que, tratándose de un servicio que se enmarca en el citado artículo, se debería haber exigido a los licitadores una concreta experiencia en la materia, que no ha sido requerida en los pliegos, y que, dado el “iter” procedimental en que se encuentra el pliego, ya no puede ser objeto de subsanación.

El informe técnico alude a que el objeto del contrato es la prestación del servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Getafe en la modalidad de atención personal y de atención doméstica a las personas derivadas por los Servicios Sociales Municipales, y a que se trata de una prestación de apoyo a la autonomía y promoción de la vida independiente, cuyas actuaciones están dirigidas a sectores de población no dependiente que, por motivos de discapacidad, enfermedad, edad, convalecencia, sobrecarga familiar o cualquier otra situación de necesidad social o familiar, origine dificultades para el desempeño de las actividades de la vida diaria. Por este motivo entiende el informe que para el contrato licitado se requerían aptitudes específicas en

materia social, como es la prestación del servicio de ayuda a domicilio en modalidad de atención doméstica y atención personal, no habiéndose exigido la concreta experiencia en dicha materia como requisito de solvencia técnica.

Partiendo de lo anterior, se encuentra justificada en el expediente la causa que motiva el desistimiento, que es la no inclusión de una solvencia específica en materia de ayuda a domicilio.

El apartado 1 del Anexo al PCAP señala que el contrato tiene por objeto la prestación del servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Getafe, en la modalidad de atención personal y de atención doméstica a las personas derivadas por los Servicios Sociales Municipales desarrollando, además, una intervención social con la persona beneficiaria y sus familias que garantice el cumplimiento del objetivo de la ayuda a domicilio.

El mismo apartado establece como código CPV el siguiente: 85312000-9 “*Servicios Asistencia Social sin alojamiento*”.

Por su parte, el apartado 15 del mismo Anexo, dispone para la acreditación de la solvencia técnica, lo siguiente:

“Apartado 15 - Solvencia técnica:

Relación de los principales servicios o trabajos realizados en los tres últimos años de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado, de los mismos, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior a 1.190.156,11€.

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.

A efectos de determinar la correspondencia entre servicios acreditados y los que constituyen el objeto del contrato, se atenderá la coincidencia en los tres primeros dígitos de sus respectivos códigos CPV.

Habilitación empresarial:

Las entidades licitadoras deberán estar inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social de la Comunidad de Madrid como titulares de un servicio de atención social en la tipología de ayuda a domicilio o, en su defecto, haber efectuado antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas, la comunicación previa de inicio de la actividad de un servicio de atención social en la tipología de ayuda a domicilio”.

Comprueba este Tribunal que pese a que el código CPV asignado al contrato es el 85312000-9 correspondiente a los “*Servicios Asistencia Social sin alojamiento*”, el no haber referido la experiencia a dicho código, sino únicamente a los tres primeros dígitos del mismo, no permite el cumplimiento de lo establecido en el artículo 90.3 de la LCSP, que estipula que “*en todo caso*”, se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, lo cual ha determinado el informe técnico emitido.

En este momento del procedimiento no es posible la exigencia una solvencia distinta a la establecida en los pliegos, configurándose éstos como ley del contrato, que, en este caso definen unos requisitos de solvencia que deben cumplir los licitadores y de los que no puede apartarse el órgano de contratación, por lo que no es posible subsanar el defecto que determina el incumplimiento de lo establecido en el artículo 90.3 de la LCSP.

En consecuencia, concurren los requisitos exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP para que el órgano de contratación pueda desistir del contrato antes de su formalización, lo que nos lleva a desestimar el recurso interpuesto y a confirmar el desistimiento acordado.

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 la mercantil CENTRO INTERNACIONAL DE IDIOMAS, S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 11 de diciembre de 2024, por el que se desiste del procedimiento de licitación del contrato denominado "*servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Getafe*", licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente 2024000055.

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.

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