

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

En Madrid, a 6 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa ESPECIALIDADES MÉDICAS LIBREROS, S.L.U. (en adelante ESPECIALIDADES MÉDICAS) contra el Decreto de la Alcaldía de 28 de enero de 2025 por el que se adjudica el Lote nº 2 del contrato de servicios de *“Psicólogo para los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Nuevo Baztán (expediente 1093/2024)*, convocado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el día 28 de agosto de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 217.483,04 euros y su plazo de duración será de 1 año.

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

Segundo. - Reunida la mesa de contratación el día 16 de octubre del 2024, procedió a la apertura de los sobres que debían contener la documentación administrativa y la documentación técnica, admitiendo a todos los licitadores y acordando remitir dicha documentación técnica para su valoración conforme a lo dispuesto en los pliegos.

Reunida la mesa de contratación en fecha 6 de noviembre de 2024, se dio cuenta de los términos del informe de valoración de la documentación técnica y se procedió a la apertura de los sobres que contienen la oferta económica de los licitadores, así como las mejoras susceptibles se valorarse conforme a criterios aritméticos, procediendo finalmente a clasificar las ofertas, resultando propuesto como adjudicatario del Lote nº 1 del contrato la empresa ESPECIALIDADES MÉDICAS, y como adjudicatario del Lote nº 2 la empresa FUNDACIÓN FAMILIA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN (en adelante FUNDACIÓN FAMILIA).

Por Decreto de la Alcaldía de fecha 11 de noviembre de 2024, se resolvió aceptar la propuesta de la mesa, y requerir a las citadas empresas para que presentasen en el plazo de diez días hábiles, la documentación prevista en la cláusula XII del PCAP.

La empresa FUNDACIÓN FAMILIA presentó el día 21 de noviembre de 2024 documentación relativa a la adjudicación del Lote nº 2 del contrato.

Advertida la omisión de documentación preceptiva (habilitación del personal que pretende adscribirse a la ejecución del contrato) se requirió la subsanación por decreto de alcaldía nº 1929/2024, de fecha 26 de noviembre de 2024, publicado en la Plataforma el día 27 de noviembre. Asimismo, se efectuó un tercer requerimiento por decreto nº 1966/2024, de fecha 6 de diciembre y por decreto de alcaldía nº 2008/2024, de fecha 20 de diciembre de 2024, un cuarto requerimiento para aportación de certificados de la AEAT y la TGSS.

Mediante decreto de la Alcaldía de 28 de enero de 2025, se adjudicó el Lote nº 2 del contrato a la empresa propuesta, FUNDACIÓN FAMILIA, que fue publicado el día 29 del mismo mes.

Tercero. - El 3 de febrero de 2025, tuvo entrada en el registro este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de la empresa ESPECIALIDADES MÉDICAS por el que solicita la anulación de la adjudicación del Lote 2 del contrato.

Cuarto. - El 10 de febrero 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, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida para el Lote nº 2, 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 contra acuerdos de adjudicación del contrato.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones, que fueron presentadas en plazo por la empresa adjudicataria del contrato.

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 una licitadora clasificada en segundo lugar *“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), ya que de estimarse sus pretensiones sería la adjudicataria del contrato.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 28 de enero de 2025, practicada la notificación el día 29 del mismo mes e interpuesto el recurso el 3 de febrero 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 la resolución 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.a) y 2.c) de la LCSP.

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

1- Alegaciones de la recurrente

Mediante Decreto de la Alcaldía de 11 de noviembre de 2024 se aceptó la propuesta de adjudicación de la Mesa para el Lote nº 2 a la empresa FUNDACIÓN FAMILIA, otorgándose a dicha mercantil un plazo de diez días para la presentación de la documentación exigida en la cláusula XII del PCAP.

La empresa propuesta como adjudicataria ignoró dicho requerimiento y el Ayuntamiento, de forma incomprensible e injustificada, no tuvo por desistida su oferta, sino que le reiteró el requerimiento documental por segunda vez mediante decreto de Alcaldía de 26 de noviembre de 2024.

La empresa FUNDACIÓN FAMILIA volvió a ignorar el segundo requerimiento, que le fue reiterado incomprensiblemente por el Ayuntamiento una tercera vez mediante decreto de Alcaldía de 10 de diciembre de 2024. Finalmente, el Ayuntamiento ha dictado resolución adjudicando el Lote nº 2 del contrato a FUNDACIÓN FAMILIA mediante decreto de la Alcaldía de 28 de enero de 2025.

A su juicio el decreto por el que se adjudica el Lote nº 2 del contrato es censurable porque se ha dictado permitiendo a FUNDACIÓN FAMILIA mantener paralizado el expediente de contratación durante tres meses sin atender los requerimientos documentales que se han realizado en un trato privilegiado, contrario a la normativa de contratación pública y a la igualdad de trato entre los licitadores.

Considera que se ha producido una vulneración del artículo 150.2 LCSP que dispone que se requerirá al licitador seleccionado para que aporte documentación necesaria para que se le pueda adjudicar el contrato y que se le tendrá por retirada su oferta si no atendiese dicho requerimiento, con importantes consecuencias económicas para él.

Sostiene que, en el supuesto que nos ocupa, el Ayuntamiento ha ignorado por completo el contenido del citado precepto y ha permitido a FUNDACIÓN FAMILIA el incumplimiento del plazo inicial y le ha realizado, sin previsión normativa alguna, dos requerimientos adicionales de la misma documentación, en lugar de aplicar el tenor literal de la norma, teniéndole por retirada su oferta y exigiéndole las consecuencias económicas que ha definido el legislador para su incumplimiento.

Una cosa es, como en ocasiones ha dicho el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que pueda permitirse a un licitador la subsanación de la documentación presentada en el trámite del artículo 150.2 LCSP o que se modulen las consecuencias sancionadoras del incumplimiento del requerimiento documental (que se imponga o no la penalidad del 3 %) y otra bien distinta es que se beneficie a

aquellos licitadores que incurren en incumplimientos totales de los requerimientos documentales que se les realizan.

En definitiva, la actuación del Ayuntamiento en el expediente de contratación es contraria a los artículos 1 y 132 LCSP, que consagran el “*tratamiento igualitario y no discriminatorio*” a los licitadores y obliga a los órganos del Sector Público a ajustar “*su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad*”.

En base a los motivos expuestos, solicita se ordene al Ayuntamiento a dictar una nueva resolución por la que se tenga por retirada la oferta de la FUNDACION FAMILIA y se proceda a requerir a ESPECIALIDADES MEDICAS para que presente la documentación preceptiva para adjudicarle el contrato como siguiente empresa licitadora con mejor puntuación según acuerdo de la mesa de contratación.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Apela a la doctrina del TACRC, en concreto a su Resolución 710/2021, con cita de la precedente Resolución 747/2018, en la que se analizó el contenido del artículo 150.2 LCSP, en donde se admite la posibilidad de subsanar la documentación presentada por el licitador propuesto como adjudicatario establecida artículo 150.2 de la LCSP, cambiando el criterio mantenido con anterioridad.

En su alegato manifiesta:

“Ciertamente es clara la redacción del PCAP y de la Ley 9/2017, y es discutible la diligencia del licitador FUNDACION FAMILIA SOCIEDAD Y EDUCACION (que fue cumpliendo a medida que se le dirigieron sucesivos requerimientos) y del mismo modo también la del personal municipal (que efectuó más de un requerimiento); pero esto sin duda debe ser dispensable visto que usualmente estos comportamientos se manifiestan con mayor frecuencia en épocas de vacaciones o periodos festivos, (como en el presente caso, fiestas navideñas) en las que tanto en lo privado como en lo público suelen ausentarse los empleados que usualmente cumplimentan realizan estas actuaciones o acumulan funciones de otros compañeros; y en todo caso, lo que es evidente el citado licitador ha terminado cumpliendo total y perfectamente, sin

ningún tipo oposición u obstrucción, por lo que de ningún modo puede decirse que haya producido un incumplimiento total y grave. Y de ningún modo la administración ha perseguido un fin ilícito, sino todo lo contrario”.

A su juicio, no se ha producido vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores.

En base a los argumentos expuestos, solicita la desestimación del recurso.

3- Alegaciones de los interesados

La adjudicataria del contrato manifiesta que, en contra de lo reiteradamente afirmado en el recurso, no ignoró los requerimientos del Ayuntamiento. Afirmaciones como *“ignoró dicho requerimiento”* o *“volvió a ignorar el segundo requerimiento”* no son ciertas.

El Ayuntamiento dirigió el requerimiento de documentación según lo previsto en el artículo 150 LCSP. Presentada la documentación, el Ayuntamiento la consideró incompleta y dirigió el requerimiento de fecha 26 de noviembre de 2024 en el que se hacía constar:

“-deberá presentarse la titulación académica correspondiente acreditativa de la condición de psicólogo y trabajador social y otro personal adscrito a la ejecución del contrato.

-deberá acreditarse la colegiación en caso de ser legalmente obligatoria; en caso de no serlo, deberá justificarse.

-deberá acompañarse certificado de no tener antecedentes penales por ser los eventuales usuarios menores de edad, así como cualquier otra exigencia impuesta por normativa sectorial.”

Presentada la documentación requerida, el Ayuntamiento consideró que precisaba información adicional y dirigió el requerimiento de fecha 10 de diciembre de 2024 para justificar unos extremos distintos de los señalados en el anterior requerimiento:

“-que el objeto de la misma permite la ejecución del contrato administrativo al que ha presentado proposición.

-la relación entre la psicóloga E. E. E. y la FUNDACION FAMILIA SOCIEDAD Y EDUCACION, y la justificación de inexistencia de subcontratación, dado que no consta que la Fundación, que es la que ha presentado proposición en esta licitación, haya acreditado estar inscrita en el Registro de Centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid; por tanto, la Fundación debe acreditar que la misma está inscrita en el Registro de Centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid

-la acreditación de personal contratado por la Fundación para desarrollar actividad de psicólogo clínico con formación especializada en terapia familiar y mediación familiar, y que no tenga antecedentes en el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos.”

Presentada la documentación requerida, el Ayuntamiento advirtió una omisión distinta de las que fueron objeto de los requerimientos anteriores y resolvió el 20 de diciembre de 2024:

“PRIMERO. - Requerir a FUNDACION FAMILIA, SOCIEDAD Y EDUCACION, con CIF G-28466423 para que en el improrrogable plazo de tres días hábiles presente los certificados acreditativos de estar al corriente con la AEAT y la TGSS.”

Con fecha 26 de enero de 2025 atendió este requerimiento y el Ayuntamiento consideró que la documentación era conforme a las exigencias de los pliegos.

A su juicio, todos los trámites transcritos acreditan en primer lugar que, en contra de lo afirmado en el recurso, no es cierto que haya *mantenido “paralizado el expediente de contratación durante tres meses sin atender los requerimientos documentales”*, puesto que atendió con diligencia los requerimientos. Y, en segundo lugar, debe destacarse que los sucesivos requerimientos tenían objetos distintos. Si se hubieran advertido al principio todas las aclaraciones y adiciones precisas, se hubiera podido terminar el trámite con un solo requerimiento. Ninguno de los ulteriores sucesivos requerimientos trataba de subsanar documentación aportada en un requerimiento anterior. Por tanto, no se ha producido una *“subsanación de la subsanación”*, sino una única subsanación con tres requerimientos.

Concluye afirmando que el recurso carece de fundamento, solicitando su desestimación.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Dado que no se cuestiona por la recurrente que la documentación finalmente presentada por la adjudicataria del contrato sea conforme a las exigencias de los pliegos, la cuestión litigiosa debe centrarse en determinar si los sucesivos requerimientos de subsanación realizados por el órgano de contratación fueron ajustados a Derecho, o, por el contrario, como plantea la recurrente, vulneran los principios de igualdad de trato y no discriminación de los licitadores.

El artículo 150.2 de la LCSP establece:

2. Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas”.

La posibilidad de la subsanación de la documentación prevista en el 150.2 de la LCSP es admitida de modo indubitado por la doctrina y la jurisprudencia. Este Tribunal se ha pronunciado al respecto en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 476/2022, de 22 de diciembre:

“Respecto a la subsanación de defectos o errores que afecten a la documentación administrativa se ha mantenido por la doctrina y jurisprudencia un criterio unánime favorable, admitiendo la absoluta subsanabilidad. Sin embargo, el criterio ha sido mucho más restrictivo respecto a la subsanación de los defectos de las proposiciones económicas o técnicas. No obstante, ninguna disposición establece la prohibición de subsanación. En este sentido, el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1089/2001, de 12 de octubre, se refiere únicamente a la subsanación de defectos de la documentación administrativa, de lo que no deriva necesariamente la interdicción de la subsanación de las propuestas económicas y técnicas, aunque si debe utilizarse como un criterio interpretativo restrictivo de dicha posibilidad.

(....)

Efectivamente, como señala el recurrente, este Tribunal ha seguido en diversas ocasiones un criterio antiformalista en el análisis de las subsanaciones, pero este criterio basado en los principios de eficiencia del gasto y mejor oferta debe cohonestarse con los principios de igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores”.

En el mismo sentido se ha pronunciado el TACRC en numerosas resoluciones, entre ellas en la Resolución 279/2024, de 29 de febrero, en la que dice:

“Por tanto, siempre que los propuestos como adjudicatario hayan cumplido el trámite de presentación de la documentación requerida, aun cuando la presentada tenga defectos errores u omisiones, es no solo posible sino exigible, pues es una garantía para el licitador en el procedimiento, la posibilidad de subsanar los defectos. (...)”.

El mismo criterio es mantenido por la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su informe 4/2018, de 26 de julio y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 6/2021.

Una vez sentada la posibilidad de subsanar la documentación exigida al propuesto como adjudicatario por el artículo 150.2 de la LCSP, procede dilucidar si, en el caso que nos ocupa, dicha subsanación se ha llevado a cabo conforme a las exigencias legales y jurisprudenciales.

Así las cosas, es preciso analizar cada uno de los requerimientos de subsanación realizados por el órgano de contratación.

El primer requerimiento de subsanación se produjo el 26 de noviembre de 2024, referido, en los términos transcritos anteriormente, al presentarse la titulación académica correspondiente acreditativa de la condición de psicólogo y trabajador social y otro personal adscrito a la ejecución del contrato, la acreditación de la colegiación en caso de ser legalmente obligatoria y en caso de no serlo, su justificación, debiendo acompañar además certificado de no tener antecedentes penales por ser los eventuales usuarios menores de edad, así como cualquier otra exigencia impuesta por normativa sectorial.

El segundo requerimiento de subsanación se produjo el 10 de diciembre de 2024, en el que se solicita que acredite que el objeto social de la empresa permite la ejecución del contrato. Así mismo, se solicita que se acredite la relación entre la psicóloga E.E. E. y la FUNDACION FAMILIA, y la justificación de inexistencia de subcontratación, dado que no consta que la Fundación, que es la que ha presentado proposición en esta licitación, haya acreditado estar inscrita en el Registro de Centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid; por tanto, la Fundación debe acreditar que la misma está inscrita en el Registro de Centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid. Finalmente, se solicita la acreditación de personal contratado por la Fundación para desarrollar actividad de psicólogo clínico con formación especializada en terapia familiar y mediación familiar, y que no tenga antecedentes en el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos.

El tercer requerimiento de subsanación se produjo el 20 de diciembre de 2024 en el que se solicita la presentación de los certificados acreditativos de estar al corriente con la AEAT y la TGSS.

Todos los requerimientos fueron contestados en el plazo concedido.

Se aprecia claramente, como alega el adjudicatario, que los sucesivos requerimientos tenían objetos distintos. En el caso que nos ocupa, ninguno de los posteriores sucesivos requerimientos trataba de subsanar documentación aportada en un requerimiento anterior. Por tanto, no se ha producido una “subsanación de la subsanación”, sino una única subsanación con tres requerimientos.

Si el órgano de contratación hubiera actuado de manera diligente, habría comunicado en un solo requerimiento todas las subsanaciones precisas respecto a la documentación exigida en la cláusula XII del PCAP, evitándose de este modo la dilación del procedimiento de contratación, que, en ningún caso, es achacable al adjudicatario que, como hemos visto, en todo momento ha mostrado su firme voluntad de atender los requerimientos recibidos, siempre dentro del plazo establecido y, además, actuando con la diligencia debida.

Los requerimientos para la subsanación de documentación deben tener un contenido claro y explícito, de modo que el licitador no albergue ninguna duda del alcance de dicho requerimiento.

En consecuencia, la adjudicación del Lote nº 2 de contrato fue ajustada a Derecho, procediendo la desestimación del recurso.

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 empresa ESPECIALIDADES MÉDICAS LIBREROS, S.L.U. contra el decreto de la Alcaldía de 28 de enero de 2025 por el que se adjudica

el Lote 2 del contrato de servicios de “Psicólogo para los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Nuevo Baztán (expediente 1093/2024), convocado por el citado Ayuntamiento

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

Tercero. - Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP para el Lote nº 2.

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