

Recursos nº 501/2025
Resolución nº 510/2025

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

En Madrid, a 3 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa SIMA DEPORTE Y OCIO S.L., (en adelante SIMA) contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 22 de octubre de 2025 por el que se adjudica el contrato de "Servicio de animación sociocultural y actividades en los centros municipales de mayores del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares", expediente nº 2025COMP000037, licitado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 15 de julio de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 646.569,67 euros y su plazo de duración

será de dos años.

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

Con fecha 23 de octubre de 2025 se reúne la mesa de contratación para la valoración de la documentación ponderable a través de juicios de valor y de apertura del archivo “B” proposición económica y documentación cuantificable de forma automática.

Finalizada la valoración de los criterios de adjudicación, la mesa de contratación propone la adjudicación del contrato a la empresa HARTFORD, S.L.

Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 22 de octubre de 2025 se adjudicó el contrato a la empresa propuesta. El Acuerdo fue notificado el día 23 del mismo mes.

Tercero. - El 12 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa SIMA contra el acuerdo de adjudicación del contrato de referencia.

Con fecha 1 de diciembre de 2025, fuera del plazo legalmente previsto para la interposición del recurso, la recurrente presentó escrito de alegaciones complementarias, que en realidad constituye una ampliación del recurso.

Cuarto. - El 20 de noviembre 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) solicitando la desestimación del recurso y del escrito de ampliación del mismo.

Quinto. - 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 contra acuerdos de adjudicación del contrato.

Sexto. - 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 por la empresa TEKNOSERVICE, adjudicataria del contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver los recursos en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segundo lugar, que impugna la adjudicación del contrato. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

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

Cuarto. - El recurso se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 22 de octubre de 2025, practicada la notificación el día 23 del mismo mes, e interpuesto el recurso especial el 12 de noviembre de 2025, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. – Los recursos se interpusieron contra el acuerdo de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que son recurribles al amparo del artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

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

1- Alegaciones de la recurrente

El contenido del contrato no se limita a la mera prestación de actividades presenciales en instalaciones municipales, sino que incorpora importantes funciones de gestión administrativa, informática y digital, desarrolladas con herramientas y terminales aportados por la propia empresa y directamente sobre infraestructuras, software y bases de datos del propio Ayuntamiento.

En base a esas circunstancias, considera de aplicación imperativa el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 311/2022 que establece que el ENS es de aplicación obligatoria a entidades privadas que presten servicios a las administraciones públicas y accedan a sus sistemas de información o traten datos personales. De conformidad con la Disposición adicional primera de la LOPDGDD, esta obligación es exigible cuando un tercero, como adjudicatario, accede a sistemas públicos para apoyar en la prestación del servicio.

A su juicio, la certificación ENS es requisito técnico esencial (no meramente recomendable) y que afecta directamente a la capacidad para contratar. El ENS nivel medio se erige en prescripción técnica esencial, cuya falta debe implicar la exclusión de la empresa licitadora propuesta como adjudicataria, si en el plazo de ser requerida como adjudicataria, no aporta la certificación de conformidad con el ENS.

La empresa que ha resultado adjudicataria, HARTFORD S.L., ya venía prestando y presta en la actualidad estos mismos servicios por medio de un anterior contrato para el mismo Ayuntamiento, y a pesar de haber tenido que certificarse ya con anterioridad

en base al RD 311/2022, no lo ha hecho, no se ha certificado en el ENS durante todo este tiempo.

Considera que la certificación ENS es exigible, aunque no figure expresamente en los pliegos, como sucede en el caso que nos ocupa. El artículo 122.2 de la LCSP impone que los pliegos contengan todas las condiciones esenciales del contrato. Sin embargo, la omisión de una exigencia legal imperativa en los pliegos no exime de su cumplimiento.

En este caso, a pesar de que el pliego administrativo recoge “*someterse, en todo caso, a la normativa nacional y de la unión europea en materia de protección de datos*”, lo que ocurre es que el pliego resulta incompleto, pero la obligación subsiste y se integra automáticamente por aplicación directa de la norma sectorial (RD 311/2022), conforme al principio de legalidad del art. 9.3 CE.

Por otro lado, considera que la certificación ENS no puede suplirse ni subsanarse. La certificación de conformidad con el ENS nivel medio, no puede suplirse con certificaciones ISO 27001 u otros estándares equivalentes, pues el ENS es norma interna española de obligado cumplimiento.

2- Alegaciones del órgano de contratación.

En primer lugar, alega que los pliegos no fueron objeto de impugnación por parte de la recurrente, por lo que quedó vinculada por los mismos en todo su contenido.

Considera que la licitación no tiene un objeto del contrato de naturaleza tecnológica aunque la prestación implique un acceso de los trabajadores de la empresa contratista a unos sistemas informáticos y/o tecnológicos aportados por el Ayuntamiento. De lo dispuesto en el PPT se deduce que el contratista deberá emplear y actualizar con la información que se genere, aplicaciones a lo largo de la ejecución del contrato, programas y/o bases de datos de titularidad y gestión municipal. Queda garantizado

a lo largo del PPT el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos que, en ningún caso, se cuestiona.

En relación con las entidades del sector privado, el citado Real Decreto se aplica “(...) *a sus sistemas de información (...) en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas (...)*” (art. 2.3 in fine). No ocurre tal cosa en este supuesto dado que los servicios prestados por el contratista no se sustenta en sus propios sistemas de información sino en los de titularidad y gestión municipal. Trae a colación la doctrina del TACRC en su Resolución 1322/2025.

3- Alegaciones de los interesados

La empresa HARTFORD, S.L., adjudicataria del contrato, se opone a la estimación del recurso alegando que el certificado de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad no se contempla en los pliegos por la sencilla razón de que no es exigible.

El apartado 1 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares, bajo la rúbrica, “*objeto del contrato y necesidad a satisfacer*” establece en su subapartado 1.1 que

“*el objeto del presente contrato es la prestación del Servicio de animación sociocultural y actividades en los centros municipales de mayores de la localidad de San Fernando de Henares, para la promoción del envejecimiento activo, prevención de la dependencia y la soledad no deseada de la Concejalía de Bienestar Social y Mayores (en adelante la Concejalía) dirigido a todas las personas mayores socias de los Centros Municipales de Mayores, mediante el desarrollo y organización de proyectos, actividades y talleres de carácter preventivo, participativo, lúdico, recreativo, social y cultural”* y que “*los servicios y programas objeto del contrato son: Programa de Animación sociocultural para los centros de mayores del municipio. Servicio de podología en el Centro de Mayores Gloria Fuertes*”.

Es evidente que el objeto del contrato no es la adquisición de bienes o la prestación de servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino la realización de talleres en centros municipales de mayores dirigidos al desarrollo

personal y el asesoramiento en el proceso de envejecimiento individual de los mayores, así como la actividad de podología.

Es cierto que, en su desarrollo utilizará aplicaciones informáticas, pero éstas son titularidad de la Administración, como se indica en el punto 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas bajo los términos “*para la gestión de las actividades, publicidad e inscripciones se utiliza la herramienta informática creada por la Concejalía de Bienestar Social y Mayores*”; son estas aplicaciones informáticas las que deben cumplir y cumplen con el Esquema Nacional de Seguridad.

Por otro lado, la exigibilidad de certificado de conformidad con el ENS sería en su caso un requisito de ejecución, no de adjudicación del contrato.

A mayor abundamiento, sostiene que la falta de impugnación de los pliegos impide al recurrente invocar la exigibilidad de certificado de conformidad con el ENS para impugnar la adjudicación del contrato de referencia.

SEXTO.- Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, la cuestión litigiosa se circunscribe a determinar si la empresa adjudicataria debió ser excluida de la licitación al no disponer de un certificado ENS de nivel medio, como plantea la recurrente, a pesar de no constar dicha obligación en los pliegos que rigen la licitación.

Lo primero que procede traer a colación es la consolidada doctrina que determina que los pliegos constituyen la ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores.

Asimismo, el artículo 139.1 de la LCSP establece “*Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido*

de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna...”.

No existe controversia respecto a que los pliegos no exigen disponer de certificado ENS, por lo que la fundamentación de la recurrente supondría una impugnación indirecta de los pliegos.

A este respecto, este Tribunal se ha pronunciado en numerosas resoluciones acotando doctrinalmente esta posibilidad.

En este sentido, en nuestra Resolución 077/2025, de 27 de febrero:

“La jurisprudencia viene admitiendo excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello, deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurran en motivos de nulidad de pleno derecho, motivos que se deben apreciar de forma excepcional y restrictiva.

La STS de 22 de marzo de 2021 resume de manera diáfana los criterios jurisprudenciales al respecto:

“5º Por tanto, lo relevante para esta casación se ventila en dos planos: la posibilidad de impugnar los pliegos al atacarse directamente un acto de aplicación y por qué causas o motivos.

3. Delimitado así lo relevante para esta casación cabe decir lo siguiente respecto de la posibilidad de impugnación indirecta:

1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedural el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

4. Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:

1º Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.

2º Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo -como referencia-, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio, de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).

3º Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que "*licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión*" y tampoco la recurrente ha acreditado que se den los requisitos para apreciar nulidad de pleno derecho.

Hay que destaca que la recurrente, como hace constar en su recurso, era conocedora que el actual prestador del servicio, adjudicatario del presente contrato, no disponía del certificado indicado por la recurrente, ya que en los pliegos reguladores de aquél no constaba dicha exigencia. En consecuencia, pudo actuar diligentemente recurriendo los pliegos en el momento procedural oportuno sin esperar a la conclusión del procedimiento de licitación y al no resultar adjudicataria, interponer un recurso especial, que a este respecto y en lo que afecta a los pliegos del contrato, deviene extemporáneo.

Todo ello, sin perjuicio de que es una obligación legal del contratista garantizar el cumplimiento de normativa de protección de datos y de seguridad de la información en la ejecución del contrato, conforme a la normativa sectorial que proceda. El apartado 6 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares, bajo la rúbrica, "*ejecución del contrato*" establece en su subapartado 6.2.2 que "*el contratista deberá respetar la normativa vigente en materia de protección de datos*", por lo que en el caso de que se considerará necesario en algún momento durante la ejecución del contrato, se configuraría como un requisito de ejecución.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuestos por la representación legal de la empresa SIMA DEPORTE Y OCIO S.L., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 22 de octubre de 2025 por el que se adjudica el contrato de “*Servicio de animación sociocultural y actividades en los centros municipales de mayores del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares*”, expediente nº 2025COMP000037, solicitado por el citado Ayuntamiento.

Segundo. - Dejar sin efecto 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