

Recurso nº 470/2026
Resolución nº 520/2026

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

En Madrid, a 15 de octubre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado *“Servicio de apoyo grupal a mujeres supervivientes de violencia de género en proceso de recuperación en el Punto Municipal del Observatorio Regional de Violencia de Género de Getafe”*, licitado por el Ayuntamiento de Getafe, número de expediente 2025000075, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado el 28 de agosto de 2026, 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 277.820,00 euros y su plazo de duración es de un año, con posibilidad de prórroga por otros cuatro años.

A la presente licitación presentó oferta un único licitador: la recurrente.

Segundo.- El 11 de septiembre de 2026, EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L., presentó en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación, que tuvo entrada en este Tribunal el día 14 del mismo mes, en el que impugna el criterio de adjudicación que valora la experiencia del licitador.

El 30 de septiembre de 2026, tras un segundo requerimiento por parte de este Tribunal, 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.

Tercero.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 177/2026, de 17 de septiembre, 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 46.4 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 una licitadora que presentó su oferta después de interponer el presente recurso, en el que impugna una cláusula de los pliegos, y cuyos derechos *e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso*” de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se comprueba la representación de la persona firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos se publicaron el 28 de agosto de 2026 y el recurso se interpuso el 11 de septiembre de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra los pliegos, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es susceptible de recurso, 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.

Expone la recurrente que el Anexo II del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), valora como criterio de adjudicación con hasta 10 puntos, la experiencia de la empresa licitadora.

Al respecto, alega que la experiencia de la empresa pertenece al ámbito de la solvencia técnica y no constituye, por sí sola, una característica de la oferta.

La LCSP separa la verificación de la aptitud del operador económico de la comparación de las ofertas. En los contratos de servicios, el artículo 90.1.a) configura como medio típico de solvencia técnica la relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza. Por el contrario, los criterios de adjudicación deben permitir identificar la mejor relación calidad-precio de las proposiciones presentadas.

El criterio recurrido no valora una mejora, una metodología, un compromiso adicional ni un elemento que vaya a incorporarse a la ejecución del contrato. Premia exclusivamente una cualidad del licitador considerado en su conjunto: el número de trabajos similares ejecutados en el pasado. El hecho de exigir que esos trabajos no coincidan con los utilizados para solvencia evita un doble cómputo documental, pero no altera la naturaleza jurídica de la experiencia empresarial.

Cita diversas Resoluciones de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública, para defender que la doctrina administrativa y jurisprudencial converge en una separación nítida: la experiencia general del operador económico puede acreditar su aptitud o solvencia, mientras que la adjudicación debe comparar elementos de la oferta futura. Cuando se quiere valorar experiencia como criterio cualitativo, ha de referirse al personal efectivamente adscrito al contrato, justificarse su incidencia significativa en la calidad y quedar vinculada a la ejecución comprometida.

Al margen de lo anterior, señala que el criterio de adjudicación controvertido acota los servicios valorables al periodo 2005-2024. De este modo, permite valorar trabajos realizados hace casi dos décadas y, al mismo tiempo, excluye de la puntuación experiencias equivalentes y más recientes ejecutadas durante 2025 y 2026. Tal configuración carece de una conexión apreciable con la calidad concreta de la oferta futura, sin que el propio criterio explique la razón objetiva de ese corte temporal, además de no estar justificada esta limitación temporal en el expediente de contratación vulnerando el artículo 116.4.c) de la LCSP.

Subsidiariamente, la recurrente invoca el artículo 40.b) de la LCSP como regla de protección frente a ventajas derivadas de la contratación previa con la Administración, pues dicho precepto incluye expresamente entre las causas de anulabilidad, las cláusulas o actos que otorguen, directa o indirectamente, ventajas a empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración. En el presente supuesto el criterio controvertido no limita literalmente los trabajos puntuables a contratos públicos, por lo que alega la recurrente que no hace descansar en dicho precepto su

motivo principal de impugnación. No obstante, la norma refuerza la interpretación restrictiva de cualquier criterio que premie la mera trayectoria histórica del licitador y excluye que pueda justificarse la preferencia por antecedentes empresariales sobre la base de una previa relación contractual con el sector público. Si la aplicación práctica del criterio atribuyera ventaja por tal circunstancia, concurriría además la causa específica de anulabilidad prevista en el artículo 40.b) de la LCSP.

Por ello, solicita que se declare contrario a Derecho el criterio de adjudicación relativo a la «experiencia de la entidad que va a realizar el contrato», que se valora con hasta 10 puntos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Sobre la delimitación temporal 2005-2024 de los servicios que serán valorados en el criterio de adjudicación controvertido, opone el órgano de contratación que la referencia final al año 2024 no responde a una decisión del centro gestor destinada a excluir experiencia reciente. Se trata de una errata material que se ha producido en la redacción del pliego. La intención era que el periodo de experiencia alcanzara hasta el año 2026, atendiendo al momento real de la licitación

Este error es consecuencia del momento en que se inició la elaboración de los pliegos en el año 2024, de tal forma que se mantuvo en la redacción final sin actualizarse al momento de la publicación de la licitación en el año 2026.

Respecto del inicio en el año 2005, la explicación técnica es que se tomó como referencia el inicio de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta norma fue publicada el 29 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 28 de enero de 2005.

La inclusión de un criterio de adjudicación vinculado a la experiencia específica de la entidad licitadora, se realizó por las características particulares del servicio objeto del contrato. No se pretendía premiar la mera antigüedad de una persona jurídica, sino reducir riesgos en una prestación especializada en la que la continuidad metodológica, la especialización y la coherencia institucional tienen una incidencia relevante en la calidad de la intervención.

La experiencia acumulada por una entidad especializada puede incorporar procedimientos internos, herramientas de intervención, sistemas de coordinación, criterios de seguimiento y aprendizajes organizativos que no se agotan en la experiencia individual de una persona profesional.

La finalidad del órgano gestor era, favorecer que la prestación se apoyara en una organización que hubiera desarrollado previamente una experiencia suficientemente específica en la materia, disminuyendo el riesgo de que la ejecución dependiera exclusivamente de conocimientos individuales y de que la salida o sustitución de una persona profesional implicara una pérdida sustancial de conocimiento institucional.

La recurrente sostiene que la experiencia de la empresa pertenece al ámbito de la solvencia técnica y no puede utilizarse, por sí sola, como criterio de adjudicación. Sin embargo, el artículo 145.2.2.º de la LCSP permite valorar como criterio cualitativo la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutarlo, siempre que la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a la mejor ejecución.

Finalmente, el órgano de contratación, considera que, dada la especial sensibilidad y especialización de la prestación, la experiencia específica en intervención grupal con mujeres supervivientes de violencia de género guarda una relación material directa con la calidad del servicio que se pretende contratar.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede remitirnos a lo regulado en el PCAP sobre el criterio de adjudicación controvertido y la solvencia técnica exigida.

El ANEXO I del PCAP, en su apartado 14, establece que:

Solvencia técnica:

a) 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 (intervención en programas de violencia de género), 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 38.894,80 €.

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 a la coincidencia en los tres primeros dígitos de sus respectivos códigos CPV.”

El anexo II del PCAP establece los criterios de adjudicación, siendo uno de ellos:

“3. EXPERIENCIA DE LA ENTIDAD QUE VA A REALIZAR EL CONTRATO (hasta un máximo de 10 puntos)

i) Se otorgará 1 punto por cada trabajo de intervención grupal para la recuperación de mujeres supervivientes de violencia de género, desarrollados entre 2005 y 2024, que no sea coincidente con lo acreditado en la solvencia técnica, hasta un máximo de 10 puntos. Los trabajos estarán relacionados con el objeto del contrato y realizados con grupos de mujeres supervivientes de violencia de género, tanto en el ámbito de la mejora de la empleabilidad como de la recuperación psicosocial.

ii) Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados o justificantes expedidos por el órgano competente para el que se prestaron los servicios. No se valorarán aquellos documentos en los que no consten las fechas de ejecución, las características y los fines del servicio realizado.”

Como puede observarse, los pliegos configuran la experiencia de los licitadores como un criterio de adjudicación.

Llegados a este punto, es preciso citar el artículo 65 de la LCSP que regula la capacidad y solvencia de los empresarios, esto es, las condiciones de aptitud que deben poseer los licitadores para poder participar en un procedimiento de licitación:

“1. Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.”

La diferencia fundamental entre la solvencia y los criterios de adjudicación es que la solvencia exigida es un requisito para participar en un determinado procedimiento de licitación, es una condición de aptitud, mientras que los criterios de adjudicación permiten obtener una mayor puntuación a aquellos licitadores que oferten tales criterios, pero la ausencia de los mismos no les priva de participar en el procedimiento.

El artículo 145 de la LCSP regula los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, cuya finalidad es obtener la mejor relación calidad-precio.

En este sentido el artículo 145.2.2.º de la LCSP establece que:

“La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos:(...)”

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutarlo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.”

De lo expuesto, hemos de concluir que la experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutarlo se puede configurar como un criterio de adjudicación, mientras que la experiencia de una determinada empresa es una condición de aptitud de la misma, constituye solvencia técnica.

Diversas Resoluciones de este Tribunal han analizado la distinción de la experiencia técnica como solvencia y como criterio de adjudicación, citando por todas, la Resolución 054/2025, de 6 de febrero, en la que argumentábamos:

Como señalamos en nuestras Resoluciones 126/2022, de 31 de marzo, y 251/2024, de 20 de junio “cabe configurar como criterio de adjudicación la experiencia del personal que el licitador adscriba a la ejecución del contrato, pero siempre que quede demostrado y debidamente justificado por el órgano de contratación que dicha experiencia se traducirá en una mejora de la calidad del servicio, mejora que debe ser significativa. Fuera de esos supuestos, no cabe utilizar la experiencia como criterio de adjudicación, quedando limitada su consideración como requisito de solvencia técnica.”

El órgano de contratación, pretende defender que el motivo por el que ha establecido este criterio de adjudicación es para *“evitar que una experiencia empresarial multiservicios o servicios asistenciales de cualquier índole, pudiera situarse en condiciones equivalentes a una experiencia específicamente acumulada en intervención grupal con mujeres supervivientes de violencia de género en proceso de intervención”*. Sin embargo, esta finalidad se consigue precisamente mediante la exigencia de una solvencia técnica adecuada, que esté en consonancia con el objeto del contrato, debiendo justificarse en el expediente de contratación la solvencia exigida, al igual que sucede con los criterios de adjudicación, de conformidad con lo regulado en el artículo 116 de la LCSP.

Por tanto, procede anular el criterio de adjudicación «EXPERIENCIA DE LA ENTIDAD QUE VA A REALIZAR EL CONTRATO», dado que la experiencia de la entidad no se puede configurar como criterio de adjudicación. Anulado este criterio, carece de sentido pronunciarse sobre la limitación temporal establecida en el mismo.

La anulación del criterio de adjudicación conlleva la anulación de los pliegos.

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

ACUERDA

Primero.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado *“Servicio de apoyo grupal a mujeres*

supervivientes de violencia de género en proceso de recuperación en el Punto Municipal del Observatorio Regional de Violencia de Género de Getafe”, licitado por el Ayuntamiento de Getafe, número de expediente 2025000075, y, en consecuencia, anular los pliegos.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 177/2026, de 17 de septiembre, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero.- 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