

Recurso nº 515/2025

Resolución nº 524/2025

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. contra el Acuerdo, de 7 de noviembre de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por la que se adjudican los dos lotes del procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de atención psicológica a mujeres víctimas de violencias machistas*” de la Concejalía de Feminismo del Ayuntamiento de Fuenlabrada, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 2025/SVA/000674, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado, el 4 de julio de 2025, 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 y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 130.883,14 euros y su plazo de duración será de un año.

A la presente licitación, en concreto al Lote 1, presentaron oferta nueve empresas, y al Lote 2 ocho empresas. La recurrente presentó oferta a ambos lotes.

Segundo. - Tramitado el procedimiento de licitación, el 7 de noviembre de 2025, la Junta de Gobierno Local acuerda la adjudicación de ambos lotes a la empresa PROACTIVA FORMACIÓN, S.L.

Tercero. - El 19 de noviembre de 2025, EMOTIONAL TECHNOLOGIES, S.L. presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal el mismo día, solicitando que se excluya la oferta de la recurrente.

El 26 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, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - 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 sobre los acuerdos de adjudicación

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 PROACTIVA FORMACIÓN, S.L. ha presentado alegaciones.

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. - Sobre la legitimación de la recurrente, para impugnar la adjudicación de los Lotes 1 y 2 del presente contrato, hay que precisar que si bien presentó oferta a ambos lotes, quedó clasificada en segundo lugar en el Lote 1, y en tercer lugar en el Lote 2, tal y como ella misma reconoce.

Como señalamos en nuestra reciente Resolución 513/2025, de 3 de diciembre,

“A este respecto, para que pueda reconocerse interés legítimo, sería necesario que la resolución recurrida, con carácter general, colocara a la parte recurrente en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico, y que además, la decisión que se adopte sobre esa resolución repercuta, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del recurrente, condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo.”

De acuerdo con lo anterior, la recurrente está legitimada para impugnar la adjudicación del Lote 1. Sin embargo, no se puede reconocer legitimación para impugnar el Lote 2, pues ante una hipotética estimación de sus pretensiones, no sería propuesta adjudicataria del contrato, en tanto que ninguna de sus alegaciones van dirigidas sobre la oferta clasificada en segundo lugar.

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

Tercero. - El recurso especial se interpone en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 7 de noviembre de 2025, practicada la notificación el 18

de noviembre de 2025, e interpuesto el recurso al día siguiente, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el Acuerdo por el que se adjudica el contrato, en el marco 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.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el presente contrato tiene por objeto la presentación de un servicio sanitario-psicológico especializado, de naturaleza asistencial y terapéutica. A su juicio, el Pliego de Prescripciones técnicas (PPT) deja claro que su objeto es prestar apoyo y atención psicológica a mujeres víctimas de violencia machista, tanto a través de intervenciones individuales como grupales, con elaboración de itinerarios clínicos, preparación de materiales, coordinación con el Punto Municipal del Observatorio Regional de la Violencia de Género (PMORVG) y seguimiento continuado. La naturaleza sanitaria se refuerza con la clasificación CPV 85121270 y la exención de IVA prevista en el artículo 20.1.3.^º de la Ley del IVA, que se aplica a servicios de asistencia sanitaria. Por tanto, estamos ante un contrato de servicio de salud mental orientado a víctimas de violencia de género y sexual, que exige una altísima especialización profesional y que se integra en la Red de Puntos Municipales del Observatorio Regional de Violencia de Género.

Alega la recurrente que el objeto social de PROACTIVA FORMACIÓN S.L., tal y como consta en las bases de datos mercantiles y en su escritura social, se centra históricamente en la implantación, desarrollo y gestión de actividades extraescolares en centros de enseñanza, la organización de actividades educativas, de ocio y tiempo libre, la gestión de hostelería y servicios de restauración, y la prestación de servicios de formación. Aunque la Sociedad amplió en 2018 su objeto social, a la gestión de

programas de atención a la persona y actividades que respondan a necesidades sociales, esta ampliación se formula en términos genéricos y no incorpora explícitamente la prestación de servicios psicológicos ni sanitarios. La empresa no declara como actividad principal ni secundaria la atención psicológica, la psicoterapia ni servicios sanitarios, y su CNAE registrado es 9609 (Otros servicios personales), que no corresponde a la actividad sanitaria.

Por ello, considera la recurrente que la adjudicataria no tiene capacidad de obrar para prestar los servicios que son objeto del presente contrato, pues no incluye en su objeto social la asistencia psicológica.

Al respecto, reprocha la recurrente que ni la Mesa de Contratación, ni la Junta de Gobierno Local hicieron un análisis sobre este extremo, de tal forma que se limitaron a comprobar la existencia de la escritura social y su inscripción en el Registro Mercantil, sin verificar la adecuación del objeto social a la naturaleza sanitaria del servicio.

En segundo lugar, alega la recurrente que la adjudicataria del contrato no cumple con los requisitos de solvencia técnica exigida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

En su defensa, sostiene que en el expediente de contratación no consta el detalle de cómo PROACTIVA FORMACIÓN, S.L., acreditó la formación y experiencia exigidas.

La certificación de la Junta de Gobierno Local se limita a afirmar que la documentación ha sido verificada, sin exponer qué títulos, cursos, horas de formación, experiencia y colegiación presentó la adjudicataria. La falta de motivación y de publicidad de la acreditación impide conocer si el personal propuesto cuenta realmente con 100 horas de formación específica y con un año de experiencia en recursos especializados.

Por ello, considera que la Mesa de Contratación debió haber excluido a PROACTIVA

FORMACIÓN, S.L. por no acreditar la solvencia específica o, al menos, haber requerido para que subsanase o aclarase tales extremos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que la cláusula 1 del PCAP establece el objeto del contrato en los siguientes términos:

“El contrato tiene por objeto el fijar las condiciones técnicas que ha de regir la contratación del SERVICIO “ATENCIÓN PSICOLÓGICA A MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIAS MACHISTAS” para la prestación de apoyo y atención psicológica a mujeres víctimas de violencias sexuales y violencia de género, en la Concejalía de Feminismo del Ayuntamiento de Fuenlabrada, con el fin de procurar una atención integral que favorezca su recuperación, reparando el daño asociado a la violencia sufrida, a través de atención individual.”

Y la cláusula 3 del PPT señala que:

“De acuerdo con los objetivos del servicio, la prestación del servicio de intervención psicológica especializada se divide en dos lotes, cada uno enfocado en un tipo de violencia distinto: el Lote 1 está dirigido a la atención de mujeres víctimas de violencia de género, mientras que el Lote 2 se centra en mujeres víctimas de violencias sexuales.

Aunque los objetivos generales de ambos servicios son similares y se orientan hacia el empoderamiento, la resiliencia y la promoción de relaciones igualitarias, cada lote cuenta con un enfoque particular adaptado a las características de cada tipo de violencia. De este modo, aunque los principios de intervención son comunes, las estrategias y dinámicas se ajustarán a las experiencias específicas vividas por las mujeres afectadas por cada tipo de violencia.”

El objeto social de PROACTIVA FORMACIÓN,S.L. incluye programas de atención a la persona, intervención social y actividades de carácter asistencial, encajando plenamente en el ámbito del presente contrato.

El objeto social inicial de PROACTIVA FORMACIÓN, S.L., fue ampliado en la escritura otorgada el 25 de octubre de 2007 por el notario de Alcobendas Don Eduardo Martín Alcalde, al número 2.965 de su protocolo, de ampliación del objeto social de la sociedad, en la que entre otros se incluyó implantación, desarrollo y gestión de

programas y servicios de atención a la persona; implantación, desarrollo y gestión de actividades que respondan a necesidades sociales, tales como prevenir, paliar o corregir proceso de exclusión social, atención a personas dependientes, y promover procesos de inclusión, reinserción, dinamización y participación social; y consultoría de servicios educativos y de intervención social. A la vista de lo expuesto, el objeto social de PROACTIVA FORMACIÓN, S.L. incluye las actividades de intervención social y atención a la persona, que son actividades que responden a las actividades sociales exigidas.

Asimismo defiende, que de acuerdo con numerosa doctrina y jurisprudencia, la adecuación del objeto social al objeto del contrato debe interpretarse en sentido amplio, de manera que no es necesaria una identidad absoluta entre las prestaciones objeto del contrato y las contempladas en el objeto social de la empresa.

Refuerza el órgano de contratación sus alegaciones, adjuntando un informe técnico del servicio promotor del contrato, en el que se expone que las prestaciones objeto del contrato no constituyen una actividad sanitaria sujeta a registro o habilitación clínica, sino que se corresponden con una intervención psicosocial especializada en línea con los servicios prestados por los Puntos Municipales del Observatorio Regional de Violencia de Género.

Además, el empleo del CPV 85121270 no convierte el contrato en una prestación sanitaria que requiera habilitación empresarial médica o sanitaria, ni contradice la decisión de no exigir dicha habilitación.

En este sentido, expone de forma detallada las diferencias existentes entre la psicología social y la sanitaria, para concluir que no es necesaria la psicología sanitaria en el caso que nos ocupa, pues la atención a mujeres víctimas de violencia de género es una intervención psicosocial, centrada en el acompañamiento, la contención emocional, la orientación, la evaluación del riesgo, la coordinación de recursos y el

empoderamiento. No se trata de una intervención clínica, ni requiere diagnóstico o tratamiento sanitario.

La recurrente también alega que la adjudicataria del contrato no cumple con los requisitos de solvencia técnica, pues no consta en el expediente de contratación ningún detalle de cómo PROACTIVA FORMACIÓN, S.L. acreditó la formación y experiencia exigidas. Sin embargo, consta en el expediente de contratación, el informe de valoración técnica de las ofertas presentadas por las entidades propuestas como adjudicatarias del contrato, en el que se concluye que cumple con la solvencia técnica exigida en el PCAP. Al respecto, pone de manifiesto que la recurrente no solicitó acceso al expediente de contratación.

A mayor abundamiento, señala que la adjudicataria tiene una sólida experiencia en programas de intervención social en favor de mujeres víctimas de violencia de género, incluyendo la intervención psicológica terapéutica, que va desde el año 2009 hasta la actualidad, y a estos efectos, relaciona una amplia relación de servicios que ha prestado dicha empresa.

Por último, pone en duda que la recurrente tenga el objeto social exigido para prestar el servicio objeto del presente contrato.

3. Alegaciones de los interesados

La adjudicataria del contrato, PROACTIVA FORMACIÓN, S.L., defiende en similares términos que el órgano de contratación, que cumple con el objeto social y la solvencia técnica que se exige en el PCAP.

Señala que no es cierto, como afirma la recurrente, que en el año 2018 la empresa ampliase su objeto social para incluir programas como el presente, sino que lo hizo en el año 2007, razón por la cual desde esa fecha, ha prestado servicios en multitud de

programas de atención física, económica, emocional y psicológica a mujeres víctimas de violencia de género y sexual y a sus hijos e hijas.

Asimismo, pone en duda que el objeto social de la recurrente permita prestar los servicios objeto del presente contrato.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes la controversia se centra en determinar si la adjudicataria del contrato, tiene definido en sus escrituras un objeto social que le permita ejecutar las prestaciones objeto del presente contrato.

El artículo 65 de la LCSP regula las condiciones de aptitud del contratista en los siguientes términos:

“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.

(...)

2. Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato.

(...)”.

El requisito de capacidad específico para las personas jurídicas que desean contratar con la Administración aparece regulado en el artículo 66.1 de LCSP: *“1. Las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.”*

Para la acreditación de esta capacidad de obrar, dispone el artículo 84.1 de LCSP: *“la capacidad de obrar de los empresarios que fueren personas jurídicas se acreditará mediante la escritura o documento de constitución, los estatutos o el acto fundacional,*

en los que consten las normas por las que se regula su actividad debidamente inscritos, en su caso, en el Registro público que corresponda según el tipo de persona jurídica de que se trate".

La finalidad perseguida por la norma es evitar que pueda resultar adjudicatario de un contrato público una mercantil cuya actividad no tenga relación con las prestaciones a desempeñar, y por ende no pueda ejecutar el objeto del contrato, pero esa finalidad no puede convertirse, mediante una aplicación restrictiva, en una limitación de la libre concurrencia. En todo caso, el examen de su concurrencia debe ser finalístico, esto es teniendo en cuenta si permite o no la indicada ejecución.

La recurrente defiende que las prestaciones objeto del presente contrato tiene naturaleza sanitaria, basándose para ello en el CPV que se indica en el contrato, asimismo refiere que la adjudicataria no tiene la habilitación empresarial o profesional exigida. Sin embargo, hay que destacar, por un lado, que en el PCAP no se exige habilitación empresarial o profesional alguna, y por otro, que el CPV, esto es el Vocabulario Común de Contratos Públicos, es un sistema de clasificación único aplicable a la contratación pública, con el fin de normalizar las referencias utilizadas por los órgano de contratación y las entidades adjudicadoras para describir el objeto del contrato, no pudiendo desprenderse del CPV determinado en la presente licitación la naturaleza sanitaria del presente contrato. Además, la recurrente tampoco indica en qué cláusula del PCAP se determina esta naturaleza sanitaria.

Por su parte la Clasificación Nacional de Actividades Económicas o CNAE de España permite la clasificación y agrupación de las unidades productoras según la actividad que ejercen de cara a la elaboración de estadísticas, referida a amplios sectores de producción que tampoco son todos los que hay, de tal forma que su comparación por sí sola tampoco resulta relevante a efectos de identificar la identidad del objeto social con el objeto del contrato.

En este sentido destacar que el artículo 28 de la LCSP refiere que corresponde al órgano de contratación determinar las necesidades a satisfacer y la forma en que se han de cumplir. Al respecto, los técnicos municipales exponen *in extenso* las diferencias existentes entre la prestación sanitaria clínica y la intervención psicosocial, para concluir que el objeto del presente contrato es el servicio de apoyo y atención psicológica de carácter psicosocial.

Sentado lo anterior, procede analizar si el objeto social de PROACTIVA FORMACIÓN, S.L., comprende las prestaciones objeto del presente contrato. Se comprueba por este Tribunal, que en la escritura otorgada, el 25 de octubre de 2007, por la que se elevan a público los Acuerdos Sociales, se acuerda ampliar el objeto social de la Sociedad, encontrando, entre ellas, las siguientes actividades:

- Implantación, desarrollo y gestión de programas de servicios de atención a la persona.
- Implantación, desarrollo y gestión de actividades que respondan a necesidades sociales, tales como prevenir, paliar o corregir procesos de exclusión social, atención a personas dependientes y promover procesos de inclusión, reinserción, dinamización y participación social.

El PPT señala que el objeto del contrato es la prestación del servicio de intervención psicológica especializada, que se divide en dos lotes , cada uno enfocado a un tipo de violencia distinto, violencia de género y violencias sexuales, cuyos objetivos generales se orientan al empoderamiento, la residencia y la promoción de relaciones igualitarias.

A juicio de este Tribunal, el objeto social de la adjudicataria del contrato incluye las prestaciones que son objeto del presente contrato, pues entre ellas se encuentra la implantación y desarrollo de programas de atención a la personas, así como promover y corregir situaciones de exclusión social.

Como señalábamos en nuestra Resolución 283/2025, de 10 de julio, y así mismo reconoce la recurrente “*La redacción del objeto social en los estatutos de la licitadora no es preciso que sea en idénticos términos a los que definen las prestaciones objeto del contrato, bastando con que se encuentren dentro del “ámbito de actividad” de aquélla*”.

En segundo lugar, la recurrente defiende que PROACTIVA FORMACIÓN, S.L. no tiene la solvencia técnica exigida en el PCAP. A ello, hay que oponer que sus alegaciones son generalistas, pues no señala porqué motivos considera que no cumple con dicha solvencia, y simplemente presume que la Mesa de Contratación no ha analizado el cumplimiento de la misma, presunción que decae con la simple comprobación de la documentación que consta en el expediente de contratación, en la que se incluye un informe técnico que valora la solvencia técnica de la actual adjudicataria, en el que concluye que cumple con lo exigido en el PCAP.

Por tanto, procede la desestimación del recurso interpuesto contra la adjudicación del Lote 1.

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

ACUERDA

Primero. - Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. contra el Acuerdo, de 7 de noviembre de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada por la que se adjudica el Lote 2 del contrato denominado “*Servicio de atención psicológica a mujeres víctimas de violencias machistas*” de la Concejalía de Feminismo del Ayuntamiento de Fuenlabrada, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 2025/SVA/000674, por falta de legitimación de la recurrente.

Segundo. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por

la representación legal de EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. contra el Acuerdo, de 7 de noviembre de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por la que se adjudica el Lote 1 del contrato de referencia.

Tercero. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto. - 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