

Recurso nº 532/2025
Resolución nº 538/2025

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

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SERANCO, S.A., contra la Orden, de 11 de noviembre de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se excluye su oferta del Lote 3 y se adjudica dicho lote, del procedimiento de licitación del *“Acuerdo Marco de obras de ingeniería civil urbana, edificación y/o zonas verdes y espacios urbanos promovidas por la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local en el marco de los Programas de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid (6 Lotes)”*, número de expediente A/OBR-018223/2024, licitado por esa Consejería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados, el 31 de marzo de 2025, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea, y el 8 de abril de 2025, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en seis lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 252.957.221,73 euros y su plazo de duración será de 18 meses.

A la presente licitación, en concreto al Lote 3, se presentaron 18 empresas, entre ellas, la recurrente.

Segundo. - Tramitado el procedimiento de licitación, mediante Orden, de 4 de agosto de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se adjudican los Lotes 1, 2 y 3 del Acuerdo Marco de referencia. A los efectos que aquí interesa, el Lote 3 se adjudicó a OBRASCON HUARTE LAIN, S.A.

El 20 de agosto de 2025, SERANCO, S.A., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del Lote 3, solicitando que se le asignen los seis puntos en el criterio de adjudicación 2.2. por ofertar tres vehículos “ECO” o “0 Emisiones”. Dicho recurso fue estimado mediante la Resolución 384/2025, de 18 de septiembre, acordando la anulación de la adjudicación y ordenando la retroacción del procedimiento a efectos de que se realice una nueva valoración de su oferta.

En cumplimiento de esta Resolución, el órgano de contratación procedió a valorar y clasificar nuevamente las ofertas, obteniendo como resultado que la oferta de SERANCO, S.A., queda clasificada en primer lugar por lo que de conformidad con el artículo 150.2 de la LCSP se le requiriere la documentación correspondiente acreditativa del cumplimiento de los requisitos para ser adjudicatario del contrato.

El 17 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación acordó requerir a la recurrente para que subsanase determinados aspectos en relación con la acreditación documental de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social.

A la vista de la documentación aportada por SERANCO, S.A. en el trámite de

subsanación, la Mesa de Contratación, en la sesión celebrada el 27 de octubre de 2025 concluye que la empresa no había subsanado lo requerido por lo que propuso adjudicatario del contrato al licitador clasificado en segundo lugar.

Mediante Orden, de 11 de noviembre de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se adjudica el Lote 3 a OBRASCON HUARTE LAIN, S.A., motivando la adjudicación en los siguientes términos:

“Características de la proposición de los adjudicatarios determinantes de la adjudicación a su favor. Por ser la mejor oferta, una vez excluida la empresa con mayor puntuación por no acreditar en el plazo otorgado hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social mediante certificado positivo de fecha posterior a 14 de octubre de 2025, conforme a los criterios de adjudicación establecidos y al orden de clasificación realizado, por orden decreciente, de las proposiciones presentadas en casa lote, y atendiendo en caso de que un mismo licitador concorra a varios lotes, y haya obtenido la mejor puntuación en dos o más lotes, al orden de preferencia de adjudicación indicado por el licitador (art. 150.1. LCSP y normas establecidas en el apartado 9 de la cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP))”.

Tercero. - El 27 de noviembre de 2025, SERANCO, S.A. presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal el mismo día, contra la Orden, de 11 de noviembre de 2025, por la que se adjudica el contrato y se excluye su oferta, solicitando que se admita ésta al procedimiento de adjudicación.

El 2 de diciembre 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 3, 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. Transcurrido el plazo no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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 excluido del procedimiento de licitación. En consecuencia, *“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).

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

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 11 de noviembre de 2025, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso el 27 de noviembre 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 Orden de adjudicación del contrato que incluye la exclusión de la oferta de la recurrente, de un acuerdo marco de obras, cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que fue propuesta adjudicataria del contrato, por lo que la Mesa de Contratación le requirió para que presentase la documentación correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP.

Al respecto, informa que presentó la documentación correspondiente a excepción de la relativa al cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, puesto que ésta sería recabada de oficio por parte de la Administración contratante.

El 20 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación le requirió en trámite de subsanación que aportase *“Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, de conformidad con la Cláusula 16.5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco”*.

En el oficio por el que se le requería esta documentación no se hacía referencia a que dicho requerimiento traía causa de un certificado de calificación negativa emitida por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), ni que la documentación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social que se estaba solicitando a SERANCO, S..A. debiera ser posterior a la fecha de dicho requerimiento.

Continúa la recurrente alegando que el 22 de octubre de 2025 contestó el requerimiento efectuado. Así, entre otros documentos, aportó certificado de calificación positiva emitido por la TGSS, de 2 de octubre de 2025. Todo ello, considerando que el certificado se encontraba vigente por no haber transcurrido un periodo superior a 6 meses desde su emisión.

El 27 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación consideró que no había cumplimentado correctamente la subsanación requerida, concluyendo que se encontraba incurso en una prohibición de contratar del artículo 71.1.d) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”) y procediendo, por lo tanto, a recabar la documentación a la que se refiere el artículo 150.2 de la LCSP al siguiente licitador cuya oferta había sido clasificada en segundo lugar, esto es, OBRASCON HUARTE LAIN, S.A.

El razonamiento de la mesa de Contratación fue el siguiente:

“Respecto a la acreditación documental de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, se significa que se ha presentado un certificado de la Seguridad Social de fecha 2 de octubre de 2025. Ante esta situación se recuerda que en fecha 9 de octubre de 2025 SERANCO, SAU aportó la documentación de propuesto adjudicatario.

Tras la consulta efectuada por el órgano de contratación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, se aprecia una prohibición de contratar, pues a fecha 14 de octubre de 2025, la Seguridad Social certifica que no se encuentra al corriente de pago de sus obligaciones con la Tesorería General. Por ello en fecha 20 de octubre se le requirió para que aportara “Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, de conformidad con la Cláusula 16.5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco”. El 22 de octubre de 2025, en plazo de subsanación aportó un certificado de la Seguridad Social positivo de fecha 2 de octubre de 2025.

Ante esta situación, es decir, en el plazo de subsanación otorgado (que finalizaba el 22 de octubre) no se ha aportado un certificado positivo de fecha posterior al requerimiento, que desvirtúe la validez del certificado negativo de 14 de octubre, la mesa concluye que SERANCO, SAU se encuentra en una prohibición de contratar del artículo 71.1.d) de la LCSP y no ha subsanado”.

Alega SERANCO, S.A., que no es hasta el momento en que se publica este Acta, cuando tiene conocimiento de que la Mesa de Contratación había solicitado a la TGSS un certificado de cumplimiento de sus obligaciones de pago y que el resultado de dicha consulta fue la expedición de un certificado, de fecha 14 de octubre de 2025, en el que consta que no está al corriente de sus obligaciones de pago con la TGSS,

circunstancia que motivó el requerimiento de documentación que se le hizo.

A la vista de ello, el 29 de octubre de 2025 la recurrente presentó escrito justificando documentalmente que no era correcta su exclusión, aportando certificados acreditativos del cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social durante el periodo comprendido entre los días 9 a 29 de octubre de 2025, y que por tanto entraban en contradicción con el que la Mesa de Contratación había recabado el 14 de octubre de 2025.

Reprocha la recurrente que ni la Mesa de Contratación, ni el órgano de contratación hayan tomado en consideración estos certificados.

Continúa la recurrente su alegato defendiendo que la subsanación realizada por él, mediante la aportación del certificado expedido por la TGSS en fecha 2 de octubre de 2025, fue plenamente conforme con la literalidad del oficio de requerimiento de 20 de octubre de 2025, emitido por la Mesa de Contratación y con las previsiones del propio PCAP, resultando que, si la Mesa de Contratación necesitaba, a efectos de la adjudicación del Lote 3 del Acuerdo Marco, que aportase un certificado de calificación positiva de la TGSS posterior al 14 de octubre de 2025 (fecha del certificado de calificación negativa que habría recabado de oficio el Órgano de Contratación), debió explicitarlo en el requerimiento de subsanación o, al menos, dejar expresa constancia de que la razón de ser de dicho requerimiento de subsanación residía, precisamente, en la obtención de dicho certificado de calificación negativa de 14 de octubre de 2025, cosa que no hizo.

A su juicio, la falta de claridad del requerimiento de subsanación no puede perjudicarle por lo que solicita que se retrotraiga el procedimiento a efectos de que se le permita acreditar su cumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social con la aportación de un calificación positiva posterior al 14 de octubre de 2025.

Por último, apela a la doctrina del *self-cleaning*, de tal forma que no puede ser excluido

un licitador si demuestra que ha aplicado medidas correctoras restaurando su fiabilidad y se ha restituido la situación que dio lugar a la prohibición para contratar.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Manifiesta el órgano de contratación que, el 9 de octubre de 2025, SERANCO,S.A., presentó diversa documentación en fase del artículo 150.2. de la LCSP, y que entre ella no se encontraba la *“Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes y de que no existen deudas en periodo ejecutivo con la Comunidad de Madrid”*, y dado que no se había opuesto a la consulta de datos por parte de la Administración, la División de Contratación, el 14 de diciembre de 2025, realizó una consulta mediante el sistema de intercambio de datos de la Comunidad de Madrid (ICDA) obteniendo un certificado negativo de estar al corriente con las obligaciones de la Seguridad Social.

En la sesión celebrada, el 17 de octubre de 2025, por la Mesa de Contratación se realizó una nueva consulta en la que se obtiene el mismo resultado, es decir, *“no estar al corriente de sus obligaciones”* por lo que se acordó requerir, en plazo de subsanación a la recurrente para que aportara entre otros *“Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes de conformidad con la Cláusula 16.5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco”*.

La actual recurrente presentó un certificado positivo de la Seguridad Social de fecha 2 de octubre de 2025. A la vista de lo presentado, la División de Contratación realizó una nueva consulta el 23 de octubre de 2025 siendo el *resultado “El emisor CERTIFICA que el titular arriba referenciado NO está al corriente de pago de sus obligaciones con la Tesorería General de la Seguridad Social.”*

Por ello, el 27 de octubre de 2025 la Mesa de Contratación concluyó que SERANCO, S.A., se encuentra en prohibición para contratar de conformidad con lo regulado en el artículo 71.1.d) de la LCSP.

Alega el órgano de contratación, que teniendo en cuenta que lo único que se le requirió a la recurrente, fue la certificación de hallarse al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, y nada de la AEAT ni de la Comunidad de Madrid, cabe deducir que alguna consulta se ha realizado, y el resultado no ha sido el correcto, más teniendo en cuenta la amplia experiencia profesional de la recurrente en el ámbito de la contratación pública, por lo que el requerimiento fue suficiente claro.

Si bien en respuesta al requerimiento, la recurrente presentó un certificado de 2 de octubre de 2025, de estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) *“Efectos de las certificaciones: el carácter de positivo o negativo, no afecta a lo que pudiera resultar de actuaciones posteriores de comprobación o investigación”*, es decir, que a la vista de los certificados negativos de fechas 14, 17 y 23 de octubre, no se podía admitir.

Considera el órgano de contratación que no es aplicable la doctrina del *self-cleaning* en este supuesto, pues se realizaron numerosas consultas por la Mesa de Contratación (hasta en tres ocasiones), para ver si SERANCO, S.A., se encontraba al corriente del cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social, habiendo restaurado su fiabilidad.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes el debate se centra en determinar si el requerimiento efectuado a la recurrente para que acreditase que está al corriente en su obligaciones con la Seguridad Social era claro en sus propios términos, y por lo

tanto SERANCO, S.A., no dio debido cumplimiento al mismo; o si por el contrario, tal requerimiento no fue formulado adecuadamente, circunstancia que le impidió a la recurrente apreciar el alcance del mismo.

El requerimiento efectuado a la recurrente se realizó en los siguientes términos:

“Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, de conformidad con la Cláusula 16.5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco”.

La Cláusula 16.5 del PCAP dispone:

“Documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes y de que no existen deudas en período ejecutivo con la Comunidad de Madrid.

*El órgano de contratación consultará por medios electrónicos que el licitador se halla al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, salvo que conste su oposición expresa, en cuyo caso deberá presentar la siguiente documentación:
(...)*

Obligaciones con la Seguridad Social:

Certificación positiva expedida por la Tesorería de la Seguridad Social, en la que se contenga genéricamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 del RGLCAP.”

El artículo 14 del del RGLCAP regula:

“1. A los mismos efectos de lo previsto en el artículo 20, párrafo f), de la Ley, se considerará que las empresas se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social, cuando en su caso, concurran las siguientes circunstancias.

(...)

d) Estar al corriente en el pago de las cuotas o de otras deudas con la Seguridad Social.

2. El cumplimiento de las circunstancias indicadas en el apartado anterior se acreditará mediante la presentación por la empresa ante el órgano de contratación de la certificación positiva regulada en el artículo 15 de este Reglamento.

3. A los efectos de la expedición de las certificaciones reguladas en dicho artículo, se considerará que las empresas se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas o se hubiera acordado su suspensión con ocasión de la impugnación de tales deudas.”

Y el artículo 15 del Reglamento establece:

1. Las circunstancias mencionadas en los artículos 13 y 14 de este Reglamento se acreditarán mediante certificación administrativa expedida por el órgano competente, excepto la referida al apartado 1, párrafo a), del artículo 13, cuya acreditación se efectuará mediante la presentación del alta, referida al ejercicio corriente, o del último recibo del Impuesto sobre Actividades Económicas, completado con una declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado Impuesto. No obstante, cuando la empresa no esté obligada a presentar las declaraciones o documentos a que se refieren dichos artículos, se acreditará esta circunstancia mediante declaración responsable.

2. Las certificaciones expedidas podrán ser positivas o negativas:

a) Serán positivas cuando se cumplan todos los requisitos indicados en los citados artículos 13 y 14 de este Reglamento. En este caso, se indicarán genéricamente los requisitos cumplidos y el carácter positivo de la certificación.

b) Serán negativas en caso contrario, en el que la certificación indicará cuales son las obligaciones incumplidas.

3. Las certificaciones serán expedidas por el órgano competente en un plazo máximo de cuatro días hábiles, quedando en la sede de dicho órgano a disposición del solicitante.

4. Las certificaciones remitidas al órgano de contratación por vía electrónica tendrán los efectos que en cada caso determine la normativa aplicable”.

Y el artículo 16 del RGLCAP establece respecto de los efectos de las certificaciones que “En todo caso su contenido, con el carácter de positivo o negativo, no afecta a lo que pudiera resultar de actuaciones posteriores de comprobación o investigación” y

que “Una vez expedida la certificación tendrá validez durante el plazo de seis meses a contar desde la fecha de expedición”.

En contestación al requerimiento, la recurrente presentó un certificado de la Seguridad Social, emitido el 2 de octubre de 2025 en el que se indica *“CERTIFICA: Que conforme a los datos que obran en la Tesorería General de la Seguridad Social, el solicitante arriba referenciado se encuentra al corriente de sus obligaciones de Seguridad Social”* con el carácter de *“positivo”*.

Al respecto significar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del RGLCAP los certificados tienen una validez de 6 meses desde su expedición, por lo que dicho certificado estaba vigente.

Por lo tanto, considerando que en el requerimiento efectuado por la Mesa de Contratación a la recurrente, se solicitaba que presentase la documentación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, hemos de concluir que SERANCO, S.A. dio debido cumplimiento al requerimiento efectuado, pues en el mismo no se indicaba que tal certificado tuviese que ser emitido a una fecha concreta.

El órgano de contratación defiende que, como el único documento que se había requerido a la recurrente es la certificación de hallarse al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, *“cabe deducir que alguna consulta se ha realizado”*. Sin embargo, no se puede admitir tal pretensión pues los requerimientos han de ser claros y precisos de tal forma que los licitadores tengan conocimiento de la documentación concreta que se les solicita.

Si bien, es lícito que el órgano de contratación realice todas las comprobaciones oportunas, para verificar que efectivamente el propuesto adjudicatario del contrato cumple con los requisitos exigidos en los PCAP previo a la adjudicación, ello no exime que los requerimiento de documentación a los licitadores sean precisos, pues no se

puede pretender que los licitadores deduzcan la documentación que se les está solicitando, creando una absoluta inseguridad jurídica e indefensión.

Por tanto, procede ordenar la retroacción del procedimiento a los efectos de que se requiere a la recurrente el certificado de estar al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, indicando los términos en los que debe ser expedido éste.

Este segundo requerimiento de subsanación no supone una subsanación de lo subsanado previamente, pues el requerimiento inicialmente efectuado no recogía lo pretendido por el órgano de contratación.

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 SERANCO, S.A., contra la Orden, de 11 de noviembre de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local , por la que se excluye su oferta del Lote 3 y se adjudica dicho lote, del procedimiento de licitación del *“Acuerdo Marco de obras de ingeniería civil urbana, edificación y/o zonas verdes y espacios urbanos promovidas por la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local en el marco de los Programas de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid (6 Lotes)”*, número de expediente A/OBR-018223/2024, licitado por esa Consejería,

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, para el Lote 3, 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.

Cuarto. - 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