



Dirección General
de Infancia, Familia
y Fomento de la Natalidad
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía todas las firmas auténticas y se han ocultado los datos personales protegidos y los códigos que permitirían acceder al original

INFORME JUSTIFICATIVO SOBRE LA SUBSANACIÓN POR PARTE DE LA ASOCIACIÓN CENTRO TRAMA DE LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA RELATIVA AL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO "EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO PSICOLÓGICO INDIVIDUALIZADO DE MENORES EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL", A ADJUDICAR MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO (EXPEDIENTE 027/2026)

La Mesa de contratación, en su reunión celebrada el día 25 de febrero de 2026, acordó requerir a la entidad propuesta como adjudicataria del contrato de referencia, Asociación Centro Trama (en adelante, Asociación Trama) la subsanación de documentación relativa a la solvencia y a la aportación de medios personales y materiales.

Examinada la documentación presentada por la Asociación Trama dentro de plazo, se informa lo siguiente:

1.- Por lo que se refiere a la adscripción de medios personales respecto a la persona CAE, se requería la aportación de nuevos contratos laborales para cumplir con la experiencia mínima de 5 años.

- La Asociación Trama aporta las prórrogas del contrato de duración determinada del período 2020-2012, que se extendió hasta el año 2016, así como un contrato laboral de carácter indefinido formalizado con posterioridad.

Conforme a la vida laboral, se observa una continuidad en su relación con la Asociación Trama que suma en el mes de enero, 4.687 días cotizados.

Con la documentación presentada, se confirma el cumplimiento por la profesional del requisito de experiencia mínima, **quedando acreditada y subsanada**.

2.- Respecto a la persona SOG, se requería la presentación de su habilitación sanitaria.

- Se aporta certificado oficial expedido por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

Con la documentación presentada, se confirma el cumplimiento por la profesional del requisito de habilitación profesional, considerándose subsanado el requerimiento en este aspecto.

3.- Por lo que se refiere a la adscripción de medios materiales, se requería la presentación de la autorización sanitaria para ejercer la actividad.

- 


Con la documentación presentada, se confirma la obtención de la autorización sanitaria necesaria para prestar el servicio de atención psicológica, considerándose subsanado el requerimiento.

Asimismo, se consideró que la Asociación Trama no cumplía la solvencia técnica específica contemplada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), por lo cual, se le requirió la aportación de certificados de otros servicios que acreditasen la misma.

Frente a esta decisión, la Asociación Trama manifiesta su disconformidad con la interpretación de la Mesa, sosteniendo que los contratos aportados (BARNAHUS, CAI y CIASI) son de *"igual o similar naturaleza"* al licitado y que deben considerarse válidos para acreditar la solvencia requerida.

Analizados de nuevo dichos documentos y el conjunto del expediente, la Asociación Trama alega los siguientes motivos:

1.- Los contratos desarrollados por la Asociación Trama y los certificados para el cumplimiento de la solvencia tienen el mismo objeto que el licitado, que es la atención psicológica especializada a menores en contextos de alta vulnerabilidad y con medidas de protección, con la única particularidad de que el contrato licitado hace referencia a menores en acogimiento residencial.

De hecho, los tres precitados servicios también han atendido a menores en acogimiento residencial derivados desde la propia Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (en adelante, la DGIFFN), lo que demuestra experiencia en intervención clínica con menores protegidos, de igual o similar naturaleza al contrato licitado.

Es decir, no señalan específicamente que se atienda a menores en acogimiento residencial, dado el ámbito global del objeto de los tres servicios certificados pero forman parte del mismo, y de facto, se han atendido y atienden dichos perfiles de menores en acogimiento residencial con medidas de protección derivados.

2.- Coincidencia del régimen jurídico básico de todos los servicios concernidos.

3.- En relación con la necesidad de acreditar la solvencia técnica o profesional conforme a lo estipulado en la cláusula 15 del PCAP y requisitos del apartado 7.2 de la Cláusula 1 del Capítulo I del PCAP.

El apartado 7.2 de la Cláusula 1 del Capítulo I del PCAP hace referencia al artículo 90.1.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), **aludiendo a que la solvencia se acredita mediante servicios de igual o similar naturaleza.**

Los contratos aportados:

- contemplan intervención psicológica sanitaria especializada.
- Atienden a menores con medidas de protección,
- y gestionan servicios con niveles de complejidad análogos a los del contrato licitado.

Dado el objeto de los servicios BARNAHUS, CIASI y CAIs y la especial y compleja atención psicológica y sanitaria desarrollada, donde los perfiles de los menores atendidos son tan complejos y vulnerables, se considera por esta parte (Asociación Trama) la acreditación de la experiencia y solvencia en el servicio, en su nivel de exigencia, quedando demostrada y certificada la calidad en la prestación de los servicios, garantizando no solo su cobertura sino la seguridad en la ejecución y el bienestar de menores protegidos.

En otro orden de ideas, postular un exceso de celo garantista cuando la Asociación Trama acredita la prestación de servicios de igual o similar naturaleza, y con una experiencia acreditada y demostrada en la atención de menores con medida de protección y atención psicológica sanitaria, en programas muy sensibles y también especialmente complejos, limita

la posibilidad de concurrencia de entidades (no solo a entidades que vengán prestando servicios de igual o similar naturaleza, sino a empresas de nueva creación) quedando restringida, de facto, a la entidad que actualmente viene prestando dicho servicio, por cuanto cumplir con un requisito tan ceñido a menores de ámbito residencial, no solo limita, sino que prácticamente anula el principio de libre concurrencia, proporcionalidad de las exigencias de solvencia e igualdad de oportunidades por los que han de velar las Administraciones Públicas (Arts 1 y 132 LCSP).

La competencia técnica es análoga, quedando acreditada la solvencia técnica porque el PCAP **exige similitud, no identidad absoluta del objeto del contrato.**

4.- CPV: Artículo 90 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) regula la solvencia técnica o profesional específicamente para los contratos de servicios.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el PCAP podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato.

En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV.

En todo caso, la coincidencia en los tres primeros dígitos del CPV, constituye un **indicador objetivo** de que se trata de servicios de igual o similar naturaleza a efectos de acreditar la solvencia técnica o profesional requerida.

El CPV con que el PCAP identifica el objeto del del Servicio denominado Contrato de Servicios Evaluación Y Tratamiento Psicológico Individualizado de Menores en Acogimiento Residencial es el: CPV: 85311300-5 "Servicios de bienestar social proporcionados a niños y jóvenes".

Dicho CPV es coincidente en las tres primeras cifras con los CPV de los servicios que se han presentado a efectos de solvencia técnica o profesional por la Asociación Trama:

BARNAHUS (Expte: 13/2023): **85312000-9**

CAIs (EXPTE. N.º: 300/2023/00047): **85312000-9**

CIASI (EXPTE. N.º 012/2019): **85312300-2**

-----**-----

A continuación se rebate cada uno de los argumentos esgrimidos por la Asociación Trama, siguiendo su orden expositivo.

1) Experiencia en servicios de naturaleza similar

En contratos con objeto altamente específico, **la doctrina** de recursos contractuales **exige similitud material estricta entre la experiencia alegada y el servicio licitado**, no basta con una analogía genérica, por lo que no puede invocarse experiencia "*próxima*" **si no cubre el núcleo duro del servicio exigido por los pliegos.**

En este sentido, la redacción del PCAP elimina la posibilidad de interpretar “similar naturaleza” de forma expansiva, ya que, a diferencia de otros contratos, este PCAP define por sí mismo, qué se considera “*servicio de naturaleza similar*”, no remitiendo al criterio general del artículo 90 de la LCSP, **sino que lo concreta y acota** conforme a su apartado 3 (“*Si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, de prestación de servicios de proximidad u otras análogas, en todo caso se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias*”) y que es la **gestión de un servicio de atención psicológica terapéutica a menores protegidos en acogimiento residencial**.

Así, aunque la entidad refiera que BARNAHUS, CAI y CIASI atienden a menores con medidas de protección, esto es obvio pues cualquier menor, se haya adoptado o no una medida de protección, puede ser atendido por este servicio, ya que son servicios para la atención de menores víctimas de abuso sexual o en el caso de los CAIs, en situación de riesgo pero sin haber sido separados de su familia, no acreditan “per se” la gestión de un servicio clínico-terapéutico a menores protegidos en régimen de acogimiento residencial, que es el elemento nuclear de la solvencia exigida por el PCAP, y en el que lo relevante es el tratamiento del trauma derivado de la separación familiar y la gestión de la institucionalización en un centro de protección.

De acuerdo con el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, TACP), el órgano puede exigir esa **concreción** para asegurar experiencia realmente equivalente.

“...es evidente que en algunos casos no deben admitirse todos los servicios o trabajos incluidos en la división correspondiente de la CPV, por lo que el órgano de contratación habrá de establecer un grado mayor de precisión en el pliego indicando los trabajos o servicios que se consideren adecuados para acreditar la solvencia”.

El apartado 7.2 de la Cláusula 1 del Capítulo I del PCAP establece que los licitadores deben acreditar experiencia “*en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, esto es, la gestión de un servicio de atención psicológica terapéutica a menores protegidos en acogimiento residencial*”.

Asimismo, el PCAP añade que:

“la complejidad y gravedad de los casos y el especial perfil de los menores atendidos justifican un especial nivel de exigencia en cuanto a la solvencia técnica y profesional.”

Igualmente, el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) establece que el contrato tiene como finalidad:

“prestar atención psicológica individualizada a menores con medida de protección en situación de acogimiento residencial, que precisen atención terapéutica específica e intensiva para elaborar traumas psicológicos graves y regular sus emociones y conducta”.

Esta finalidad determina que el perfil de usuario no es genérico, centrándose en:

- menores con medida administrativa de protección.
- Residentes en recursos residenciales de protección y
- cuya situación vital (desamparo, trauma, institucionalización) condiciona su marco terapéutico, la intervención técnica y la coordinación con los equipos educativos y residenciales.

La Mesa concluyó que los certificados aportados por la Asociación Trama no acreditaban solvencia suficiente porque en ninguno de ellos se gestionaba un servicio de atención psicológica terapéutica a menores protegidos en acogimiento residencial, dándose por reproducidos los argumentos que explicaban la diferencia entre los servicios presentados y el licitado en el primer informe emitido.

De lo que se deriva que no se exige experiencia:

- en atención psicológica infantil generalista,
- ni en servicios sociales,
- ni en contextos de desprotección social amplios.

Por tanto, no basta con atender a menores en riesgo, ni a menores víctimas de violencia sexual, ni a menores derivados por la DGIFFN, si no se ha prestado el servicio en el contexto residencial de protección.

El PCAP exige experiencia específicamente en:

*“atención psicológica terapéutica a menores protegidos **EN** acogimiento residencial”*

Por tanto, la Mesa no introduce requisitos nuevos en su interpretación limitándose a aplicar literalmente lo previsto en el PCAP, cuyo tenor es inequívoco, por lo que no puede ampliar ni flexibilizar dicho requisito.

El trabajo con menores en acogimiento residencial presenta diferencias operativas esenciales, ya que el marco terapéutico está condicionado por la vida del menor en un centro residencial y la coordinación con educadores, dirección del centro, y servicios de protección.

La experiencia en servicios ambulatorios o comunitarios (CAI, CIASI, BARNAHUS) no asegura la adquisición de las anteriores competencias.

2) Coincidencia del régimen jurídico básico entre los servicios aportados y el contrato.

La solvencia técnica se acredita por la experiencia material y no por la coincidencia del marco jurídico de los servicios, así, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid recuerda que la solvencia es una condición de aptitud que debe vincularse al objeto concreto y verificarse con transparencia según los medios tasados y no se satisface por el hecho de operar bajo igual normativa general.

“La solvencia es una de las condiciones de aptitud, debiendo los órganos de contratación indicar desde el momento en que se convoque la licitación tanto los criterios de selección como el nivel de capacidades específicas que exijan en cumplimiento del principio de transparencia.”

Conforme a la reiterada doctrina del TACRC (Res. 538/2022) y la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 03 2001, *la Mesa no puede flexibilizar ex post la solvencia exigida sin vulnerar los principios de igualdad y transparencia*

Además, el TACP, en su Resolución nº 170/2025, de 8 de mayo reitera que los pliegos son la *lex contractus* y vinculan a todas las partes, por lo que ni el órgano de contratación ni los licitadores pueden modular ex post lo exigido en solvencia en función de consideraciones ajenas a lo que el pliego definió. Cuando el pliego pide experiencia muy concreta, es esa experiencia la que ha de probarse, lo que viene ratificado en la LCSP (el artículo 139.1 de la LCSP, los pliegos son *“ley del contrato”*).

Dado que el PCAP exige expresamente experiencia en acogimiento residencial, la Mesa actuó conforme al pliego, no pudiendo rebajar las exigencias establecidas en el PCAP conforme a la LCSP.

Por tanto, invocar que los servicios previos comparten “régimen jurídico básico” no suple la falta de certificados que demuestren exactamente la gestión de atención terapéutica a menores en acogimiento residencial que exige el PCAP.

3) Artículo 90.1.a) de la LCSP y PCAP: “igual o similar naturaleza” y principios de concurrencia y proporcionalidad.

El artículo 90.1.a) de la LCSP permite exigir servicios iguales o de similar naturaleza, pero la doctrina del TACP ha precisado que si el pliego concreta qué cuenta como similar, esa concreción es válida si está vinculada y es proporcionada al objeto, no vulnerando la concurrencia exigir experiencia específica cuando el servicio lo es por propia naturaleza; al contrario, es un medio legítimo de garantía de calidad.

En cuanto a la proporcionalidad, los tribunales administrativos sancionan requisitos excesivos o injustificados pero no consideran desproporcionado acotar la solvencia a la experiencia sustantiva indispensable para el contrato. La doctrina utiliza el control de proporcionalidad frente a umbrales económicos desmedidos o a exigencias accesorias, **no para eliminar la especificidad técnicamente requerida por el objeto.**

La Asociación Trama sostiene que exigir experiencia específica limita la concurrencia.

No obstante:

- la doctrina del TACP es clara: cuando un servicio tiene alta especialización, es legítimo exigir experiencia igualmente específica.
- El requisito es proporcionado al objeto del contrato, que afecta directamente al bienestar de menores protegidos en contextos de máxima vulnerabilidad.
- No constituye barrera injustificada, ya que es indispensable para garantizar la calidad del servicio y protege el interés público (bienestar de los menores).

La exigencia de experiencia residencial resulta idónea, necesaria y proporcionada para garantizar la adecuada atención psicológica de menores altamente vulnerables, conforme a la doctrina del TACRC (Res. 993/2018) y a la línea marcada por la STS de 4 de julio de 2023.

Por tanto, el principio de concurrencia no permite rebajar exigencias técnicas justificadas por la naturaleza del contrato.

4) Coincidencia de los tres primeros dígitos del CPV como prueba de similitud

El criterio de los tres primeros dígitos CPV del art. 90 LCSP **es subsidiario y no absoluto.** Se utiliza solo “en defecto” de definición en pliegos o cuando el objeto se ha configurado con poca precisión. Cuando el objeto queda claramente definido, los órganos de recurso priorizan la equivalencia material sobre la coincidencia CPV genérica; **en definitiva, la identidad CPV no suple la ausencia de experiencia en el núcleo operativo del servicio.**

La coincidencia de los tres primeros dígitos CPV es un criterio supletorio aplicable únicamente cuando el pliego no define qué servicios se consideran similares (TACP Madrid 242/2024). En el presente contrato, el PCAP sí lo hace, por lo que prevalece su definición, e incluso, el órgano puede incluso acotar más (dentro de la división CPV) los trabajos

considerados “similares” para evitar analogías superficiales que desvirtúen la finalidad de la solvencia.

Aunque los servicios BARNAHUS/CAI/CIASI compartan el prefijo 853, eso no acredita automáticamente la experiencia clínica-terapéutica en acogimiento residencial exigida por el PCAP. Por tanto, la coincidencia de la CPV no desplaza la prueba de similitud real en el contenido y contexto del servicio.

Sentado lo anterior, es importante volver a reproducir la justificación nuclear del objeto del contrato y la razón por la cual los servicios presentados por la Asociación Trama no cumplen con la específica solvencia exigida por el PCAP.

Los menores que tienen medida de protección y están en acogimiento residencial son menores que están alejados de su entorno natural de socialización, se han incorporado como consecuencia de la adopción de una medida de protección a un nuevo contexto, **el centro de menores, en el que se pretende garantizar el bienestar de los mismos**, pero en la atención residencial en el sistema de protección se encuentran menores que pasan de experimentar un entorno hostil a una institución, un recurso de acogimiento residencial, que no es un contexto normalizado aunque se trabaje siempre buscando la normalización.

La solvencia técnica en el trabajo psicológico con menores protegidos en acogimiento residencial es necesaria debido a la complejidad de los perfiles atendidos y a la naturaleza de la especificidad del entorno de protección, así, **este trabajo no es solo de carácter clínico, por lo que no se está pidiendo sólo experiencia en tratamiento psicológico a cualquier colectivo**, como por ejemplo los que se han presentado (víctimas de abuso sexual, víctimas de violencia de género, menores y familia en situación de riesgo) **sino también de intervención en un entorno de crisis constantes y de atención clínica a situaciones de emergencia**. Los menores que viven en acogimiento residencial presentan, en su mayoría, trauma complejo, han sufrido daños repetidos y crónicos, han estado expuestos a estresores severos que son prolongados o repetitivos, que involucran daño o abandono, y ocurren en períodos de desarrollo como la infancia o adolescencia.

En el trabajo del psicólogo con los destinatarios de este contrato no basta con aplicar la intervención clínica estándar para la intervención en traumas y apego complejo sino que es necesario entender la desconfianza sistémica de los menores acogidos en centros de protección hacia las figuras de autoridad y protección. Este conocimiento y experiencia es el que permite al psicólogo prevenir y gestionar las crisis, diferenciar entre la patología mental y reacciones adaptativas de los menores al entorno residencial. Así mismo, el conocimiento de las etapas y fases de los procesos de acogimiento residencial sitúa al clínico con acierto en la evaluación y seguimiento de casos.

Entre los servicios que debe prestar el licitador de este contrato también se han incluido en el PPT:

- La orientación, asesoramiento y apoyo puntual a profesionales de los centros en los que residen los menores, en relación a los mismos.
- Evaluación y seguimiento de casos que se deriven para el programa de atención residencial, con la finalidad de ayudar a analizar cómo se ha intervenido y qué se ha conseguido. Con este servicio se abordarán, analizarán y evaluarán, a través de reuniones con los equipos de los recursos residenciales, problemáticas y situaciones de menores que los equipos de los centros residenciales propongan al licitador, así como las intervenciones realizadas con ellos.

En el trabajo con los equipos de los centros, **el conocimiento y la experiencia previa con menores en acogimiento residencial va a garantizarse si el psicólogo entiende el engranaje del servicio y sabe cómo orientar a los equipos en los casos derivados, siendo capaces de traducir los diagnósticos en pautas prácticas para los equipos.**

Sin experiencia en la intervención clínica con menores en acogimiento residencial, o al menos, en servicios que contemplen la atención de menores con media de protección, que podría ser un trabajo de naturaleza similar, es difícil dar orientación a equipos de centros de protección.

CONCLUSIÓN

- La documentación requerida relativa a la adscripción de medios personales y materiales queda subsanada.
- La solvencia técnica específica no se considera acreditada, dado que los certificados aportados inicialmente no demuestran la gestión de un servicio de atención psicológica terapéutica en acogimiento residencial, elemento exigido de forma expresa, específica y vinculante por el PCAP.
- Los servicios presentados (BARNAHUS, CAI y CIASI) no reúnen el contenido material requerido, ni su actividad es homologable al contexto residencial de protección definido en el contrato.

Conforme al apartado 7.2 del PCAP, la solvencia técnica debe acreditarse mediante la gestión de un servicio de atención psicológica terapéutica a menores protegidos en acogimiento residencial.

Los certificados aportados (BARNAHUS, CAI y CIASI), aun referidos a menores con medidas de protección, no acreditan la gestión de servicios clínico-terapéuticos para menores en régimen residencial, careciendo del componente operativo propio de dicho entorno (coordinación con equipos educativos residenciales, gestión de crisis y seguimiento terapéutico en régimen de convivencia).

- La interpretación de la Mesa se ajusta a la literalidad del PCAP y a la doctrina de los distintos tribunales administrativos, especialmente del TACP, sin introducir requisitos nuevos ni aplicar criterios restrictivos.

A la vista de lo anterior, y dado que la carencia de solvencia técnica específica constituye una insuficiencia insubsanable, en tanto se trata de un requisito material y no documental (TACP Madrid 139/2024), se propone la exclusión de la Asociación Trama del procedimiento de adjudicación por no haber acreditado la solvencia técnica exigida, conforme al apartado 7.2 del PCAP y al artículo 90 de la LCSP.

En Madrid, a la fecha de la firma

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Firmado digitalmente por: GÓMEZ APARICIO ANA CRISTINA
Fecha: 2026.03.24 09:33

Fdo: Ana Cristina Gómez Aparicio