

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

En Madrid, a 4 de abril de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representaciones de las empresas INES INGENIEROS CONSULTORES S.L., y CLOTHOS S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, de 29 de febrero de 2024, por la que se acuerda la exclusión de su oferta del contrato de "Servicio de redacción de Proyecto de Acondicionamiento Urbano de la carretera M-513, entre Viñas Viejas-Sector B-Valenoso y la carretera M-50 en Boadilla del Monte", expediente EC/50/22, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de diciembre de 2022, se convocó la licitación del contrato de referencia, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 410.000 euros y su duración es de 18 meses.

**Segundo.** – A la presente licitación se presentaron 7 empresas, entre ellas la recurrente.

Mediante Decreto 3856/2023, de 29 de septiembre, del Segundo Teniente de Alcalde se resuelve la adjudicación del contrato a favor de la UTE FHECOR-META ENGINEERING, notificándose el 5 de octubre.

Con fecha 18 de octubre de 2023, INES INGENIEROS CONSULTORES S.L., y CLOTHOS S.L. presentaron recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato.

Mediante Resolución 396/2023, de 8 de noviembre se estimó el recurso anulando la adjudicación del contrato y la retroacción de actuaciones.

En fecha 4 de diciembre de 2023 se celebró Mesa de Contratación, en el que se da cuenta del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión de fecha 24 de noviembre de 2023, y se proponer solicitar al licitador siguiente, la UTE: INÉS INGENIEROS CONSULTORES-CLOTHOS la documentación acreditativa de su capacidad jurídica y de obrar, su solvencia económica y financiera, técnica o profesional, concreción de las condiciones de solvencia, póliza de seguros y acreditación condición especial de ejecución.

Con fecha 19 de enero de 2024 se suscribe, por el Director de la Oficina de Supervisión de Proyecto, Informe Técnico sobre la documentación presentada por la UTE propuesta como adjudicataria no quedando acreditada la solvencia técnica profesional y concreción de las condiciones de solvencia en cuanto a los perfiles de especialista en geotecnia, especialista en estructuras y Licenciado en Ciencias Ambientales.

Con fecha 26 de enero de 2024 se celebró Mesa de Contratación que, a la vista del Informe emitido, el día 19 de enero de 2024 por el Director de la Oficina de Supervisión de Proyecto, se acuerda conceder un plazo de tres días hábiles, con objeto de subsanar la documentación aportada respecto a los citados perfiles.

En base al informe técnico de 21 de febrero de 2024, con fecha 29 de febrero de 2024 se celebró Mesa de Contratación en el que se acuerda proponer la inadmisión de la oferta presentada por UTE al no haber acreditado documentalmente que cumple con la solvencia técnica y la concreción de las condiciones de solvencia en los términos exigidos en el PCAP.

Con fecha 20 de marzo de 2023 se interpuso recurso especial en materia de contratación contra la exclusión del licitador.

Mediante Decreto 1208/2024, de 22 de marzo, se adoptó de medida cautelar de suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso especial en materia de contratación, siendo publicada en la plataforma el mismo día 22.

**Tercero.** - En fecha 27 de marzo de 2024, se recibe el expediente administrativo e informe del órgano de contratación a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone 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).

**Cuarto.** - No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - La competencia para resolver el recurso corresponde a este Tribunal, al amparo del artículo 46.4 de la LCSP, así como lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una empresa excluida de la licitación *“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 acredita la representación de los firmantes de los recursos.

**Tercero.** - El recurso se interpone en plazo. El acuerdo de exclusión se dio por notificado el 16 de marzo de 2024, presentándose el recurso el día 20 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles del artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión 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.b) de la LCSP.

**Quinto.** – Antes de entrar en el fondo del asunto resulta de interés transcribir el PCAP en lo concerniente a la resolución del presente recurso: *“Requisitos mínimos de solvencia: Se exigirá a los licitadores el compromiso de adscribir específicamente los siguientes medios personales:*

*1. Se establece como obligación esencial de este contrato contar entre los medios personales adscritos con el siguiente personal mínimo y con los perfiles señalados*

*en los Pliegos:*

*a. (...)*

*b. Como especialista en geotecnia, un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (o Máster en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos) o un Ingeniero de Minas (o Máster equivalente), o un Licenciado en Geología (o Máster equivalente) o Grado en Ingeniería Geológica, así como las correspondencias de un título de niveles MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior - titulaciones de grado), con una experiencia mínima de 10 años y haber participado en la elaboración de al menos 5 anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras.*

*c. (...)*

*d. Un Licenciado en Ciencias Ambientales (o Máster equivalente), así como las correspondencias de un título de niveles MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior - titulaciones de grado), con al menos 10 años de experiencia y haber participado en la elaboración de al menos 5 estudios de impacto o evaluación ambiental de proyectos o estudios de construcción de infraestructuras.*

*Para su acreditación se deberá presentar la siguiente documentación:*

- Compromiso de adscribir específicamente los medios personales requeridos*
- Documentación relativa a las condiciones requeridas del personal técnico:*
- Copia del título del título indicado o titulación habilitante al efecto.*
- Curriculum propio, donde se detalle especialmente, su experiencia y conocimientos técnicos relacionados con el objeto del pliego.*
- Acreditará la experiencia y conocimientos técnicos mediante certificado firmado por la entidad pública o privada para la que ha realizado dichos trabajos donde figure que ha participado y de manera satisfactoria en los mismos.*

*Deberá quedar debidamente acreditado que los contratos que figuren en los certificados aportados para acreditar la solvencia técnica o profesional cumplen los requisitos exigidos”.*

El recurso se fundamenta en la indebida exclusión del recurrente por considerar que los perfiles del personal a adscribir al contrato, en concreto el especialista en geotecnia y el titulado en Ciencias Ambientales cumplen las exigencias de los pliegos.

Señala que el propio pliego, en la descripción de los apartados relativos a la solvencia técnica o profesional exigida a los licitadores, menciona que se hace de acuerdo con el artículo 90 de la LCSP, por tanto, son los empresarios los sujetos pasivos de esa demostración de esos conocimientos y no los profesionales exigidos. Es decir, la solvencia técnica es de la empresa, no de los especialistas. Además, en este caso, los profesionales que estas mercantiles aportan son de las propias empresas que licitan, es decir, no tienen que acudir a medios externos para sustentar esa solvencia técnica y, por tanto, bastaría con que, por medio de los certificados de sus directivos, pueden confirmar esa solvencia. Es decir, la solvencia técnica es de la empresa, no de los especialistas.

Sobre la indebida denegación del perfil del especialista en geotecnia, alega que la mesa de contratación no admite el certificado de la “entidad privada” con el que justifica su experiencia de 17 años de profesión en la misma empresa realizando estudios geotécnicos para proyectos de infraestructura, precisamente la figura que se demanda.

Sostiene que el informe técnico que sirvió de base para su exclusión va más allá de lo que refiere el PCAP, que no señala (como sí hace el informe) que *“los certificados deban especificar el haber participado en la elaboración de anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras”*. El requisito es haber participado en ellos, pero no dice (como sí hace el Informe) que el certificado tenga que expresar explícitamente *“haber participado en la elaboración...”*.

Respecto al perfil del ingeniero agrónomo para realizar estudios ambientales, alega que la mesa de contratación muestra un absoluto desconocimiento del régimen legal aplicable al perfil respecto de la titulación requerida. Prueba de ello es que en el caso del geólogo admite otras titulaciones y no lo hace en el caso del licenciado.

Señala que ambas cualificaciones son MECES 3 y, por tanto, equivalentes, tal y como refiere el pliego. Las competencias en medio ambiente están muy repartidas entre varios profesionales: licenciado en Ciencias Ambientales, ingenieros de Montes, Agrónomo, Forestal, Caminos etc, por lo que es perfectamente válido cualquiera de estos profesionales para hacer el trabajo solicitado. El estudio ambiental de un proyecto de infraestructuras no es competencia exclusiva del licenciado en Ciencias Ambientales; por tanto, y como así se recoge en el Pliego, pueden hacerlo otros profesionales MECES 3.

Respecto al nuevo perfil aportado (aceptado en forma por la Mesa y propuesto como subsidiario del Ingeniero Agrónomo para el caso en que este no fuera admitido) de la Licenciada en Ciencias Ambientales, alega que en base a la documentación presentada que incluye los correspondientes certificados, cumple las exigencias de los pliegos.

Por su parte, el órgano de contratación se ratifica en la valoración que realizó de los certificados presentados, tanto en fase de petición de documentación como en la de subsanación.

Vistas las alegaciones de las partes, nuestro análisis debe partir del contenido del artículo 150.2 de la LCSP y de los pliegos, en el sentido que han sido extractados:

*...2. Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya*

*presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.*

*De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71. En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas...*

Procede dilucidar si los perfiles propuesto como adscripción de medios personales de especialista en geotecnia y de Licenciado en Ciencias Ambientales cumplen las exigencias de los pliegos.

En primer lugar, no pueden acogerse las alegaciones de la recurrente referidas a que son los empresarios los sujetos pasivos de la demostración de esos conocimientos y no los profesionales exigidos, ya que estamos ante la exigencia de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato y por tanto, esos

profesionales deberán acreditar el cumplimiento de las exigencias contenidas en los pliegos, todo ello sin perjuicio del cumplimiento de la solvencia técnica del licitador conforme a los pliegos.

Empezando por el licenciado en Ciencias Ambientales, el informe técnico en que se basa su exclusión lo justifica en que *“la titulación aportada no coincide con la exigida en los pliegos que rigen la contratación al presentar Título de Ingeniero Agrónomo e Informe emitido por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, sobre las competencias de estos profesionales en el ámbito del medio ambiente y la correspondencia del título MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, al considerar que éste perfil tiene competencias para la realización de estudios de impacto o evaluación ambiental de proyectos o estudios de construcción de infraestructuras, no constando en el expediente recurso contra los pliegos y los documentos contractuales que establecen las condiciones que deben regir la contratación.*

En cuanto a la alternativa presentada en periodo de subsanación de la licenciada en Ciencias Ambientales, doña I.L.M., el informe señala que *“Por tanto, se estima para este nuevo perfil propuesto como Licenciado en Ciencias Ambientales, no haberse justificado adecuada y suficientemente el mismo, al no haberse presentado curriculum propio y no quedar acreditada, mediante la presentación de los cinco certificados en los que figure que el perfil propuesto, haber participado en la elaboración de estudios de impacto o evaluación ambiental de proyectos o estudios de construcción de infraestructuras, conforme se indica en el PCAP, así como el hecho de no haberse incluido Compromiso de adscripción como medios personales al equipo multidisciplinar hacia este perfil por parte de la UTE CLOTHOS, S.L. -INES INGENIEROS CONSULTORES, S.L.”.*

Respecto al primer perfil propuesto con el título de Ingeniero Agrónomo, hay que señalar que el PCAP transcrito anteriormente exige un Licenciado en Ciencias Ambientales (o Máster equivalente), así como las correspondencias de un título de

niveles MECES.

La recurrente señala en su recurso que para analizar el estudio de soluciones de la carretera y el proyecto constructivo es para lo que se están solicitando los especialistas en carreteras, estructuras y geotecnia, y para hacer el trámite ambiental, se está solicitando la participación del licenciado en Ciencias Ambientales.

Ahora bien, como señala el órgano de contratación las funciones del licenciado en Ciencias Ambientales se desarrollan durante todo el contrato, no únicamente en el trámite ambiental. Su participación es determinante tanto para el trámite ambiental, como para el establecimiento de alternativas y redacción del proyecto constructivo, y así viene indicado a lo largo del PPTP, donde se incluyen todas las obligaciones del adjudicatario con respecto a este perfil, de ahí la relevancia y especificidad de este perfil en el contrato.

El licitador argumenta que el título de Ingeniero Agrónomo es equivalente en nivel MECES al del licenciado en Ciencias Ambientales, pero, como alega el órgano de contratación, el PCAP no dice eso, ya que se considera válido un Máster equivalente, así como las correspondencias de un título de niveles MECES, no cualquier título con un nivel MECES equivalente. El título de Licenciado en Ciencias Ambientales corresponde a un nivel MECES 3, con lo que según su argumentación cualquier nivel MECES 3 cumpliría solvencia.

En definitiva, no ha quedado acreditado por la recurrente que la titulación de Ingeniero Agrónoma cumpla las exigencias de los pliegos para el perfil requerido.

Como ya hicimos en la Resolución 396/2923 citada anteriormente, en la que estimábamos el recurso de la ahora recurrente, procede traer a colación la consolidada doctrina de que los pliegos constituyen la ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores.

Así mismo, 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, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea*”.

Esta doctrina fue alegada por la propia recurrente en el Recurso 377/23, sobre este mismo expediente, que dio lugar a la resolución estimatoria citada, donde el propio recurrente señalaba “*En efecto, la labor del órgano y de la Mesa de contratación no es suplir omisiones negligentes en las ofertas presentada, que deben en todo caso, ajustarse a lo señalado en el Pliego dado su carácter preceptivo y vinculante para ambas partes. La luego adjudicataria se beneficia, indebidamente, de esta actuación, que, a nuestro juicio, falsea la competencia o tiene, al menos, un efecto discriminatorio*”.

Por tanto, a juicio de este Tribunal, no se ha acreditado la titulación conforme al apartado 14 del Anexo I del PCAP, procediendo la desestimación de este motivo del primer perfil propuesto.

Respecto de la alternativa presentada en fase de subsanación de la Licenciada en Ciencias Ambientales, analizada la documentación presentada, no consta haberse presentado Curriculum propio y no queda acreditada, mediante la presentación de los cinco certificados en los que figure que el perfil propuesto, haber participado en la elaboración de estudios de impacto o evaluación ambiental de proyectos o estudios de construcción de infraestructuras, conforme se indica en el PCAP.

La ausencia de esta documentación no puede ser objeto de subsanación, ya que como ha declarado este Tribunal de numerosas resoluciones, no cabe subsanación de la subsanación.

En consecuencia, procede la desestimación del presente motivo y en consecuencia del recurso.

En cuanto al especialista en geotecnia, el informe elaborado por este técnico sobre la solvencia elaborado en fecha 19 de enero de 2024 se indicó: *“Los certificados presentados no acreditan haber participado en la elaboración de al menos 5 anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras. Los trabajos acreditados no cumplen los criterios establecidos en el PCAP, toda vez que los certificados aportados firmados por entidad pública o privada no especifican el haber participado en la elaboración de anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras.”*

Como se ha transcrito anteriormente, el pliego exige una experiencia mínima de 10 años y haber participado en la elaboración de al menos 5 anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras. El pliego señala que acreditará la experiencia y conocimientos técnicos mediante certificado firmado por la entidad pública o privada para la que ha realizado dichos trabajos donde figure que ha participado y de manera satisfactoria en los mismos.

Por ello, no puede acogerse la alegación de la recurrente sobre *“El requisito es haber participado en ellos, pero no dice (como sí hace el Informe) que el certificado tenga que expresar explícitamente “haber participado en la elaboración...”*. El modo de acreditar haber participado en la elaboración de al menos 5 anejos o estudios geotécnicos de proyectos de construcción de infraestructuras debe realizarse, como dice el pliego, mediante certificado firmado por la entidad pública o privada para la que ha realizado dichos trabajos donde figure que ha participado y de manera satisfactoria en los mismos. Por tanto, los

certificados que no acreditan esta circunstancia no pueden ser tenidos en cuenta para su acreditación.

Si consideraba que esta exigencia no era ajustada a Derecho o apreciaba falta de claridad debió haber procedido a la impugnación de los pliegos en este ámbito. Una vez consentidos, procede la aplicación de la doctrina expuesta sobre que los pliegos constituyen la ley del contrato, además de la aplicación del citado artículo 139.1 de la LCSP.

Por tanto, procede la desestimación de este motivo.

En consecuencia, se desestima el presente recurso especial en materia de contratación.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representaciones de las empresas INES INGENIEROS CONSULTORES S.L., y CLOTHOS S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, de 29 de febrero de 2024, por la que se acuerda la exclusión de su oferta del contrato de "Servicio de redacción de Proyecto de Acondicionamiento Urbano de la carretera M-513, entre Viñas Viejas-Sector B-Valenoso y la carretera M-50 en Boadilla del Monte", expediente EC/50/22.

**Segundo.** - 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.

**Tercero.** - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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.