

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

En Madrid, a 8 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representaciones legales de las mercantiles PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS, S.L. e INGENIERÍA, OBRAS Y TECNOLOGÍA EUROPEA, S.L., que concurren en compromiso de UTE (en adelante, la UTE), contra la Resolución de fecha 7 de marzo de 2025, por la que se adjudica el Lote 3 del *“Acuerdo Marco de Ejecución de las Obras para Actuaciones Supramunicipales del Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid”*, licitado por Planifica Madrid, Proyectos y Obras, S.A., empresa pública adscrita a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, con número de expediente SUPRA-A-0017-2024-O, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 12 de julio de 2024 en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en cuatro lotes.

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 83.000.000 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

A la presente licitación se presentaron 32 licitadores, 20 de ellos presentaron oferta al Lote 3, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - Tras la celebración por la Mesa de contratación de los actos de apertura y calificación de la documentación relativa al cumplimiento de requisitos previos de las ofertas presentadas, y apertura y valoración de la documentación correspondiente a los criterios de adjudicación, en la sesión celebrada el 8 de noviembre de 2024, la Mesa acuerda proponer adjudicatarias de cada uno de los cuatro lotes a las empresas que figuran en el acta. En concreto, en lo referido al Lote 3, se propone su adjudicación a GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U. (en adelante, GYOCIVIL), a quien se requiere la documentación previa a la adjudicación.

En la sesión de 12 de diciembre de 2024, la Mesa procede a la comprobación de la documentación aportada por los propuestos adjudicatarios de cada uno de los lotes, con el siguiente resultado para el Lote 3:

“LOTE 3: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U.

Se observa que la documentación relativa a la efectiva disposición de medios personales que el licitador se ha comprometido a adscribir a la ejecución del acuerdo marco, según describe el apartado 5.3. de la cláusula 1 del PCAP, presenta una deficiencia que debe ser subsanada: la titulación de grado superior aportada de uno de los Jefes de Obra (O.A.F.) está emitida por universidad extranjera, por lo que precisa de la debida declaración de equivalencia u homologación, la cual no ha sido aportada, para que poder comprobar que es válida y tiene efectos conforme a la legislación española y, por lo tanto, cumple debidamente con la exigencia contenida en el PCAP.”

A la vista de lo anterior, se concede a GYOCIVIL un plazo de tres días naturales para que corrija o subsane las deficiencias observadas.

El 20 de diciembre de 2024, la Mesa celebra nueva sesión a los efectos de comprobación de la documentación presentada por los licitadores propuestos como adjudicatarios de los Lotes 3 y 4, para la subsanación de los defectos observados en la reunión anterior, de 12 de diciembre de 2024, recogiendo el Acta lo siguiente:

“LOTE 3: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U.:

Esta empresa pretende justificar la validez de la titulación extranjera del Jefe de Obra O.A.F. con base a que: por un lado, en las fases anteriores del proceso (apertura archivos/sobres electrónicos nº 1 y 3) la Mesa admitió a los tres Jefes de Obra propuestos en el compromiso de adscripción de medios personales, por los cuales se concedió puntuación en el criterio de “experiencia adicional del equipo mínimo adscrito”; y, por otro, que el PCAP no indica que la titulación superior deba ser española.

Tales argumentaciones carecen de fundamento, puesto que, en primer lugar, las actuaciones llevadas a cabo por la Mesa de contratación en fases anteriores del proceso de adjudicación en ningún momento otorgaron validez a la titulación extranjera del Jefe de Obra O.A.F. (...).

(...) la empresa GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U. ofrece una nueva persona para perfil de Jefe de Obra que entienden que sí cumple con los requisitos de titulación superior y experiencia que se requerían en el PCAP para adscribir al contrato.

Ahora bien, la adscripción de una nueva persona supone una alteración de su oferta (...).”

En virtud de lo expuesto, la mesa considera que el licitador GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U. no cumple con los requisitos exigidos en cuanto a la adscripción de medios personales establecidos en el apartado 5.3. de la cláusula 1 del PCAP, por lo que acuerda excluir de la licitación a dicha empresa y formular propuesta de adjudicación del LOTE 3 a favor de la UTE PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS, S.L. - INGENIERÍA, OBRAS Y TECNOLOGÍA EUROPEA, S.L., que es el siguiente licitador mejor clasificado, en función del orden de preferencia establecido.”

Mediante Resolución del Consejero Delegado de PLANIFICA MADRID, PROYECTOS Y OBRAS, S.A, de 20 de enero de 2025, se adjudica el Lote 3 del Acuerdo Marco a la referida UTE.

Por parte de GYOCIVIL, se interpuso el 27 de enero de 2025 recurso especial en materia de contratación contra los acuerdos de la Mesa de contratación de fechas 20 de diciembre de 2024 y 16 de enero de 2025, por los que, respectivamente se excluye su oferta presentada al Lote 3, y se propone la adjudicación del referido lote en favor de la UTE PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS, S.L. – INGENIERIA, OBRAS Y TECNOLOGÍA EUROPEA, S.L.; así como contra la Resolución de 20 de enero de 2025, de adjudicación del referido Lote 3, del Acuerdo Marco. En dicho recurso solicitaba la declaración de nulidad de los tres actos impugnados, ordenándose retrotraer actuaciones al momento anterior a su dictado, a efectos de la admisión por la Mesa de contratación de la subsanación efectuada por GYOCIVIL, al haberse cumplimentado los requerimientos de documentación y justificado lo exigido en los pliegos.

Mediante Resolución de este Tribunal número 79/2025, de 27 de febrero, se estima el recurso especial anterior contra el acuerdo de la Mesa de contratación de fecha 20 de diciembre de 2024, por el que se excluye la oferta presentada por GYOCIVIL al Lote 3 del Acuerdo Marco, inadmitiéndose el recurso respecto del acuerdo de la Mesa de 17 de enero de 2025 y respecto de la resolución de adjudicación de dicho lote.

Notificada la citada resolución a las partes, la Mesa de contratación, en su sesión de 5 de marzo de 2025 acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de anulación del acuerdo de exclusión de la oferta de GYOCIVIL al Lote 3 y de la propuesta de adjudicación en favor de la UTE PRODESUR-IOTE, así como propuesta de adjudicación del Lote 3 en favor de GYOCIVIL.

Mediante Resolución del Consejero Delegado de PLANIFICA MADRID, de 7 de marzo de 2025, se adjudica el Lote 3 del Acuerdo Marco que nos ocupa a GYOCIVIL.

Tercero. - El 28 de marzo de 2025 se interpone, ante el órgano de contratación, recurso especial en materia de contratación por la representación de la UTE PRODESUR-IOTE, contra la Resolución de adjudicación del Lote 3 a GYOCIVIL. En el mismo escrito se solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 3 de abril de 2025, el órgano de contratación remite a este Tribunal el recurso especial interpuesto, junto con 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, oponiéndose a su estimación.

Cuarto. - La tramitación del Lote 3 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, se han presentado alegaciones por parte de GYOCIVIL.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso, pues Planifica Madrid, Proyectos y Obras, M.P., S.A., es una empresa pública de la Comunidad de Madrid, adscrita a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador que perdió la adjudicación del Lote 3 del acuerdo marco, como consecuencia de la estimación del recurso anterior y que, siendo ahora el segundo clasificado en el referido lote, pretende la nulidad de la nueva adjudicación, por lo que de estimarse sus pretensiones podría alcanzar la adjudicación y por tanto, *“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. - Especial mención debe hacerse al plazo de interposición del recurso, pues la mercantil GYOCIVIL, en su escrito de alegaciones, defiende la extemporaneidad del recurso. Considerando que el plazo para interposición del recurso finalizaba el día 28 de marzo de 2025, alude a la fecha en que tuvo entrada el recurso en este Tribunal, el 3 de abril de 2025, para entenderlo presentado fuera de plazo.

Como ya hemos señalado en el antecedente de hecho tercero, el 28 de marzo de 2025 se interpone el recurso ante el órgano de contratación, siendo posteriormente remitido por PLANIFICA MADRID a este Tribunal, el día 3 de abril de 2025, junto con el correspondiente informe y el expediente de contratación, por lo que confunde el adjudicatario la fecha de entrada del recurso en este Tribunal, con la fecha de interposición del mismo.

Tomando en consideración que el acto de adjudicación impugnado fue adoptado el 7 de marzo de 2025 y publicado ese mismo día, y que el recurso fue interpuesto el 28 de marzo de 2025 ante el órgano de contratación, dentro del plazo de quince días hábiles previsto por el artículo 50.1 de la LCSP, el recurso especial se considera interpuesto en tiempo y forma.

Cuarto. - El recurso se interpone contra la Resolución de adjudicación del Lote 3 de un acuerdo marco de obras de valor estimado superior a tres millones de euros, siendo, por tanto, un acto susceptible de recurso especial al amparo de lo establecido en el artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene la recurrente que la valoración efectuada por la Mesa a la oferta de GYOCIVIL en el criterio 8.2.1 relativo a la “*experiencia adicional del equipo mínimo adscrito*”, es errónea en lo concerniente a los tres Jefes de Obra. Y entiende que es a través del recurso contra la adjudicación cuando tiene la posibilidad de impugnar la puntuación atribuida a la oferta de otro licitador.

Apunta que GYOCIVIL recibió la máxima puntuación en este criterio, 15 puntos, en atención a la declaración responsable presentada por este licitador en el modelo del Anexo IV al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; sin embargo, entiende que no debería haberse otorgado puntuación a esta oferta en este criterio al infringirse manifiestamente lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas, en lo concerniente a la documentación acreditativa a presentar para obtener valoración en este criterio. En concreto, entiende infringido lo establecido en el Anexo III del PCAP, que atribuye cero puntos a la oferta que no cumpla los requisitos establecidos en la adscripción de medios humanos ofertados.

Considera que la Mesa aplicó inicialmente la puntuación correcta en función de la documentación presentada por GYOCIVIL en el sobre 3, esto es, la declaración responsable del licitador, marcando en el Anexo IV la casilla correspondiente a “5 o más años” de experiencia adicional para los tres Jefes de Obra, D. F.J.G.S, D. V.J.B.S.M. y D. O.A.F., que incluían titulación de grado superior y experiencia mínima de cinco años como jefes de obra.

Sin embargo, posteriormente, en la fase de acreditación de los medios personales, se ha conocido que esta documentación incluida en la oferta evaluable de forma objetiva no se ajustaba a lo solicitado en el Anexo IV, pues se ha constatado que el Jefe de Obra, identificado como D. O.A.F no tiene la titulación requerida, por carecer de la titulación homologada en España. Por este motivo, entiende que no pudo ser baremado, y la puntuación máxima en este criterio, otorgada a GYOCIVIL, parte de un dato falso incluido en la oferta.

Manifiesta que la Mesa excluyó la oferta de GYOCIVIL al dar por no justificada la documentación acreditativa de los medios personales a adscribir y que, presentado recurso especial por parte de GYOCIVIL, el mismo fue resuelto por este Tribunal anulando la exclusión impugnada, por lo que el órgano de contratación, a su juicio, “*sin solución de continuidad*”, procede a adjudicar el Lote 3 del acuerdo a dicho licitador.

En opinión de la UTE, no estamos en el supuesto de que se pueda sustituir un Jefe de obra titulado por otro Jefe titulado, pues la oferta presentada por GYOCIVIL lo que hace era presentar a una persona sin titulación oficial, y en fase de acreditación de documentos, la sustituye por una persona con titulación oficial. Es decir, no se sustituyen iguales, sino personas con distinta cualificación. Si no se disponía de cualificación, tampoco se disponía de la experiencia exigida y que también era baremada de forma objetiva.

Por ello entiende que el procedimiento está viciado de nulidad.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone el órgano de contratación a la estimación del recurso apuntando que lo que manifiesta ahora la recurrente no fue alegado en su debido momento, cuando este Tribunal le dio traslado del recurso especial en materia de contratación interpuesto por GYOCIVIL, en cumplimiento de la previsión del artículo 56.3 de la LCSP, para la formulación de alegaciones. Añade que el motivo de impugnación que fundamenta el nuevo recurso, la errónea valoración de la oferta de GYOCIVIL, es una cuestión que ya fue resuelta por el propio TACP en la referida resolución, en la que se entendió que no había modificación de la oferta.

Defiende que las actuaciones acordadas por la Mesa de contratación, en su sesión de 5 de marzo de 2025, así como por el Órgano de contratación en la Resolución de adjudicación de 7 de marzo de 2025, por las que se anula el acuerdo de exclusión de GYOCIVIL y la adjudicación a la UTE, y se adjudica el Lote 3 a GYOCIVIL, se efectúan

de conformidad con lo establecido en la resolución de aquel recurso, resolución de este Tribunal nº 079/2025.

3. Alegaciones del adjudicatario.

Coincide GYOCIVIL con el órgano de contratación en que el motivo de impugnación de este recurso viene a ser el mismo que el que fue objeto de la impugnación contra su exclusión, que es la modificación de su oferta con posterioridad a su valoración.

Alega que este Tribunal ya se ha pronunciado en la Resolución 79/2025 sobre si considera que la sustitución del perfil inicialmente propuesto por otro nuevo que reúne los requisitos exigidos en el PCAP a fecha de presentación de una oferta, supone una modificación de la oferta o no, concluyendo que en este caso no es así, pues al momento de puntuación objetiva de las ofertas GYOCIVIL sí disponía de al menos tres jefes de obra con los requisitos exigidos.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, el análisis de este Tribunal debe centrarse en si se ha producido una modificación de la oferta presentada por GYOCIVIL al Lote 3, derivada de la sustitución de uno de los jefes de Obra, por otro.

Esta cuestión ya fue objeto de análisis por este Tribunal en la resolución 79/2025 citada por todas las partes, que resolvía el recurso interpuesto por GYOCIVIL contra la exclusión de su oferta al lote 3.

En aquella resolución señalábamos expresamente lo siguiente:

“En el caso que nos ocupa, la experiencia adicional de los perfiles aportados para cumplir el compromiso de medios, se valora como criterio de valoración. Para estos supuestos en que los pliegos configuran la adscripción de medios personales (aportación de un equipo de trabajo) como solvencia técnica adicional del artículo 76.2

LCSP y, a la vez, como criterio de adjudicación, valorándose la experiencia adicional del equipo de trabajo, el criterio de este Tribunal, establecido en Resoluciones números 029/2022, de 10 de febrero; y 256/2021, de 25 de junio, atiende a si la sustitución de alguno de los miembros del equipo de trabajo presentados para cumplir con el requisito de solvencia técnico adicional implicaría o no la obtención de la misma puntuación por la oferta.

La Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 14 de junio de 2023, señala al respecto que “la exigencia de adscribir determinados medios personales para la ejecución del contrato de referencia debe cumplirse una vez declarada la adjudicación, bastando en principio que se realicen a través de idénticos perfiles -en cuanto a la cualificación profesional y experiencia- que los consignados en la oferta, aunque lo fuese mediante personas diferentes, de modo que si se mantienen tales perfiles no cabe en principio apreciar una modificación de la oferta, salvo que expresamente no se permitiese en los pliegos.”

Recientemente en nuestra Resolución 247/2024 de 20 de junio, al respecto de esta cuestión señalamos: “La puntuación no se otorga a una persona con nombres y apellidos sino a un profesional con una determinada cualificación, por lo que la calidad técnica en la prestación del servicio no se ve mermada si se sustituye por otra persona que obtiene la misma puntuación, pues las características de los medios personales ofertados no han variado y en consecuencia tampoco la oferta. Precisar aquí que tiene que obtener la misma puntuación, pues en caso contrario sí se estaría modificando la oferta y no se podría aceptar dicha sustitución”.

Por cuanto antecede, siendo posible, sin tratarse de una modificación de oferta, la sustitución del perfil inicialmente propuesto por uno nuevo, siempre que reúna los requisitos exigidos en el PCAP a fecha final de presentación de ofertas y que obtenga la misma puntuación en el criterio de adjudicación que la obtenida con la persona inicialmente propuesta, procede anular el acuerdo de exclusión de la oferta de GYOCIVIL presentada al Lote 3, pues en la documentación presentada tras el requerimiento de subsanación, se propone un nuevo perfil “con las mismas

características que O. A. F. para que no haya cambios en los puntos dados en el sobre nº3 sobre la experiencia acreditada adicional.”

Precisa aclarar este Tribunal que no puede aplicarse la excepción de “cosa juzgada administrativa”, a efectos de resolver la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la UTE, por cuanto que no se cumple el triple requisito de identidad de sujetos, objeto y causa entre ambos recursos. El recurso que ahora nos ocupa, interpuesto por la UTE, reitera los motivos de impugnación esgrimidos por GYOCIVIL en su anterior recurso, coincidiendo en ambos recursos no sólo el procedimiento y el órgano de contratación, sino también la cuestión en litigio. Ahora bien, el anterior recurso fue interpuesto por GYOCIVIL, licitador excluido que interponía su recurso en un momento procesal en que la UTE ahora recurrente había resultado adjudicataria. En el nuevo recurso, la UTE ostenta la posición de recurrente, pues como consecuencia del recurso anterior, ha perdido su adjudicación. De lo anterior puede deducirse que, pese a que el litigio afecta a ambos licitadores, estos no ostentan la misma situación procesal en los dos casos, por lo que no puede apreciarse identidad subjetiva entre ambos recursos, sustanciándose el primer recurso entre GYOCIVIL y PLANIFICA MADRID y el segundo, entre la UTE y PLANIFICA MADRID.

A este respecto, la STSJ de Madrid de 22/04/2021 (Sección 8ª. Recurso nº 520/2019, ECLI: ES: TSJM:2021:3936) señala lo siguiente:

“(...) el art. 28 LJCA establece que " No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma". Este precepto contiene lo que se ha dado en llamar "cosa juzgada administrativa" y que exige: i) que el contexto de la resolución firme reproducida y el de la resolución que la reproduce sea idéntico; ii) que ambas se hayan dictado en presencia de los mismos hechos y como consecuencia de iguales argumentos; iii) que la segunda resolución recaiga sobre idénticas pretensiones resueltas por la resolución anterior y en relación a los mismos interesados; y iv) que en la segunda no se amplíe la primera con afirmaciones esenciales ni por distintos fundamentos”.

Lo anterior no impide partir de lo ya resuelto por este Tribunal a la hora de resolver el nuevo recurso planteado, pues la posible modificación de la oferta de GYOCIVIL fue objeto de análisis, como ya se ha señalado, en el recurso anterior, concluyendo nuestra resolución 79/2025 que no existe modificación de oferta.

En este sentido, lo que impugna la UTE es la valoración del criterio de la experiencia adicional del Jefe de Obra sobre el mínimo que debía acreditarse como compromiso de adscripción, y, reuniendo la persona que sustituía a D. O.A.F., los mismos requisitos de experiencia y, por ende, no variando la puntuación a otorgar en este criterio, se reitera este Tribunal, partiendo de los pronunciamientos contenidos en nuestra anterior resolución, en que no se ha producido una modificación de la oferta.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las representaciones legales de las mercantiles PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS, S.L. e INGENIERÍA, OBRAS Y TECNOLOGÍA EUROPEA, S.L., que concurren en compromiso de UTE, contra la Resolución de fecha 7 de marzo de 2025, por la que se adjudica el Lote 3 del *“Acuerdo Marco de Ejecución de las Obras para Actuaciones Supramunicipales del Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid”*, licitado por Planifica Madrid, Proyectos y Obras, S.A., adscrita a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, con número de expediente SUPRA-A-0017-2024-O.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación del 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