

Recurso nº 276/2025
Resolución nº 293/2025

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

En Madrid, a 14 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el representante de la propuesta “NODO” contra el acuerdo del Jurado de 9 de junio de 2025, de exclusión de dicha propuesta en el contrato para el “Concurso de proyecto con intervención de jurado para la redacción de un proyecto de ejecución y dirección facultativas de las obras del Museo de la EMT” (Expediente 25/006/3) licitado por la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (en adelante, EMT), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 31 de enero de 2025, se remitió al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la licitación del citado expediente y se publicó anuncio inicial en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PCSP) el 2 de febrero de 2025 y en el DOUE el 3 de febrero de 2025. Si bien por subsanación del Pliego de Condiciones Generales, se publicó en la PCSP el 12 de febrero de 2025 y en el DOUE el 13 de febrero de 2025, el anuncio definitivo por el que se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 1.930.667,45 euros y su plazo de duración será de 1 mes desde el día siguiente a su inicio.

Segundo. - El 3 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el mismo día en este Tribunal, recurso especial en materia de contratación, interpuesto por el autor de la propuesta denominada “NODO” al concurso de proyecto con intervención de jurado para la redacción de un proyecto de ejecución y dirección facultativa de las obras del Museo de la EMT, contra el acuerdo de exclusión de su propuesta adoptado por el jurado el 9 de junio de 2025 y publicado en la plataforma de contratación del sector público el 25 de junio de 2025.

Tercero. - El 4 de julio 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 (LCSP).

Cuarto. – 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. No se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.2 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 recurso, pues la EMT es una sociedad mercantil de capital público perteneciente al Ayuntamiento de Madrid, que reviste carácter de poder adjudicador no Administración Pública.

Segundo. - El recurso se ha interpuesto por una persona legitimada para ello al tratarse de un licitador cuya propuesta ha sido excluida de la licitación y de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP se le reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación, ya que ostentan ésta aquellos “*cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso*”.

Tercero. – El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 9 de junio de 2025 y publicado en la Plataforma de contratación del sector público el 25 de junio de 2025, e interpuesto el recurso el 3 de julio 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 el acuerdo de exclusión de la propuesta de un licitador de un contrato de redacción de proyecto, dirección y ejecución de obras de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que es susceptible del recurso al amparo de los artículos 44.1 a) y 2.b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1.- Alegaciones de la recurrente.

El recurrente basa su recurso en que, aunque reconoce que incluyó un archivo Excel con metadatos identificativos, ello se ha producido de forma completamente involuntaria y sin ánimo alguno de transgredir las bases del concurso. La naturaleza técnica del archivo Excel, requerido o incluido como parte de la documentación técnica, ha generado automáticamente metadatos ajenos al contenido sustancial del proyecto y que en ningún caso se han introducido conscientemente datos identificativos en campos visibles o interpretables con un uso habitual del documento.

Por ello invoca el principio de proporcionalidad y el derecho a no ser excluidos por un defecto meramente formal y no sustancial, máxime cuando no ha existido ni intención de vulnerar el anonimato ni posibilidad real de identificar al autor a través de los medios previstos en la revisión ordinaria del jurado

Y solicita en base al principio de seguridad jurídica y a la protección del interés general, que se considere la posibilidad de subsanación o en su defecto, la no consideración de dicho archivo como documento invalidante, al no formar parte del cuerpo fundamental del proyecto y no contener datos determinantes para la valoración anónima.

2.- Alegaciones del órgano de contratación

Por su parte el órgano de contratación alega que el día 9 de junio de 2025, a las 09:30 horas, se reunió de forma telemática el Jurado del expediente de referencia para evaluar las incidencias acontecidas durante el proceso de recepción y apertura de propuestas.

El 25 de junio de 2025, se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el acta de dicha reunión en la que se han adoptado acuerdos de admisión y exclusión de propuestas técnicas, incorporando la causa y justificación de dicha decisión. A la misma se acompañó una nota informativa sobre los recursos que cabe interponer frente al acuerdo de exclusión adoptado por el Jurado.

Además de la documentación que debía incluirse en el SOBRE B. PROPUESTA TÉCNICA, se exigía la presentación de “*Documentación digital (CD o preferiblemente USB) que reproducirá exactamente la documentación del punto a y b, sin ningún tratamiento adicional.*

(...)

Los documentos presentados y las propiedades de los archivos o ficheros incluidos en él no podrán contener ningún tipo de identificación de los autores o colaboradores de los mismos, ni en el nombre de los archivos ni en sus propiedades, ya que se incumplirían las condiciones de anonimato solicitadas en este concurso”.

El recurrente reconoce que el documento Excel contiene metadatos identificativos que rompen el anonimato. Por tanto, no puede compartir el órgano de contratación que se trate de “un defecto meramente formal y no sustancial, cuando no ha existido ni intención de vulnerar el anonimato ni posibilidad real de identificar al autor a través de los medios previstos en la revisión ordinaria del jurado”. Hay que tener en cuenta que la información contenida en dicho archivo compromete el anonimato de la propuesta ya que el Jurado examina las propuestas, no sólo mediante el soporte papel presentado -paneles y memoria técnica-, sino también de forma electrónica, de ahí que se solicite que toda la documentación se incorpore en un soporte USB o CD.

Sexto. - Consideraciones de este Tribunal

El anonimato de las propuestas es la base que sustenta el concurso de proyectos.

Así, el artículo 187 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece:

(...)

“4. El jurado adoptará sus decisiones o dictámenes con total autonomía e independencia, sobre la base de proyectos que le serán presentados de forma anónima, y atendiendo únicamente a los criterios indicados en el anuncio de licitación del concurso.

A estos efectos se entenderá por proyectos presentados de forma anónima aquellos en los que no solo no figure el nombre de su autor, sino que además no contengan datos o indicios de cualquier tipo que permitan conocer indirectamente la identidad del autor o autores del mismo.

5. El jurado hará constar en un informe, firmado por sus miembros, la clasificación de los proyectos, teniendo en cuenta los méritos de cada proyecto, junto con sus observaciones y cualesquiera aspectos que requieran aclaración, del que se dará traslado al órgano de contratación.

6. Deberá respetarse el anonimato hasta que el jurado emita su dictamen o decisión”.

Son numerosos los apartados del Pliego de Cláusulas Generales que insisten en la necesidad del anonimato de las propuestas, no sólo el punto 8.2 y el punto 11 de las Bases, sino también los siguientes:

Cláusula 1. Objeto.

“Las proposiciones se realizarán de manera anónima considerando que se cumple esta condición cuando, no solo no figure el nombre de su autor, sino que, además, no contengan datos o indicios de cualquier tipo que permitan conocer indirectamente la identidad del autor o autores del mismo.”

Cláusula 7.4. Resolución de consultas.

“Para preservar el anonimato, la cuenta de correo electrónico de los participantes ha de hacer referencia, exclusivamente, al lema, sin que se incluya ningún dato que permita la identificación del participante; el mismo criterio se aplica respecto del dominio del correo (por ejemplo: museo@gmail.com no se admitiría, por ejemplo, museo@emtmadrid.es).

Las consultas y sus respuestas se publicarán de forma anónima en el Perfil de Contratante de EMT www.emtmadrid.es (Perfil de Contratante > Licitación Electrónica) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público y tendrán carácter vinculante en los términos del artículo 138.3 de la LCSP.

Las consultas que se realicen deberán cumplir también con el anonimato propio del concurso de proyectos de manera que su posible identificación ha de ser, exclusivamente, bajo el lema en el que el participante presente su propuesta.”

Cláusula 8.1. Plazo de presentación de ofertas.

“Su presentación se realizará en el Registro General de EMT, sito en Madrid, calle Cerro de la Plata, 4, CP 28007, 1^a planta, en horario de 09:00 a 14:00 horas. A su presentación, se emitirá un justificante de recibo indicando la fecha y hora de recepción y el número/código de registro asignado a cada propuesta. Dicho código se indicará también en cada uno de los sobres recibidos para preservar el anonimato y permitir, con posterioridad a la selección que realice el jurado, la identificación del autor o autores de cada propuesta.

Las propuestas a aportar por los interesados se presentarán en DOS SOBRES CERRADOS Y ANÓNIMOS, en cuyo anverso figure un lema, elegido libremente por los interesados, pero sin ningún dato que permita su identificación.

El nombre del autor o autores no podrá figurar en el exterior del embalaje, resguardos, etc., de la documentación presentada. No se admitirán propuestas que vulneren el anonimato de la/s persona/s participante/s.

En caso de enviar la documentación por cualquier tipo de servicio de correos o mensajería será imprescindible aclarar con las personas responsables del envío que no debe figurar en estos sobres o paquetes ningún sello o ficha adhesiva del servicio con el nombre o datos de identificación del remitente.

(...)

b) Que su envío se haya notificado también a EMT, antes del término del plazo, mediante correo electrónico (contratacion@emtmadrid.es), que preserve el anonimato, con indicación de un número de referencia de imposición que permita identificarlo, y el LEMA de la propuesta.

Para el envío por correo electrónico de la notificación de entrega se utilizará la misma cuenta de correo electrónico creada a partir del LEMA, específica para el concurso y anónima, que se utilizará a efectos de comunicación con EMT

SOBRE A

SOBRE A: CONCURSO DE PROYECTO CON INTERVENCIÓN DE JURADO PARA LA CONTRATACIÓN DE LA REDACCIÓN DE ANTEPROYECTO, PROYECTO BÁSICO, PROYECTO DE EJECUCIÓN VISADO Y DIRECCIÓN FACULTATIVA DE LAS OBRAS PARA EL MUSEO DE EMT MADRID EN LA PARCELA EQ.4 DEL APE.02.27 NUEVO MAHOU-CALDERÓN

Documentación Administrativa LEMA (donde se indica LEMA, debe ponerse el lema elegido libremente por el interesado, por ejemplo, MUSEO).

Dirección de la cuenta de correo electrónico (anónimo creado a efectos de comunicación).

SOBRE B

SOBRE B: CONCURSO DE PROYECTO CON INTERVENCIÓN DE JURADO PARA LA CONTRATACIÓN DE LA REDACCIÓN DE ANTEPROYECTO, PROYECTO BÁSICO, PROYECTO DE EJECUCIÓN VISADO Y DIRECCIÓN FACULTATIVA DE LAS OBRAS PARA EL MUSEO DE EMT MADRID EN LA PARCELA EQ.4 DEL APE.02.27 NUEVO MAHOU-CALDERÓN

Propuesta Técnica LEMA (donde se indica LEMA, debe ponerse el lema elegido libremente por el interesado, por ejemplo, MUSEO).

Dirección de la cuenta de correo electrónico (anónimo creado a efectos de comunicación).

Cláusula 8.2. Forma y contenido de la documentación a presentar por los concursantes.

Todas las proposiciones se presentarán de forma anónima bajo lema y durante el período del concurso los participantes no podrán revelar su identidad ni mantener comunicaciones sobre el concurso con los miembros del jurado.

El lema será libremente elegido por el participante y deberá figurar en todos los documentos obrantes al SOBRE B de propuesta técnica de manera que, bajo anonimato, puedan ser examinados por el jurado.

Serán inadmitidas todas aquellas propuestas en las que concurran las siguientes circunstancias:

- *Ruptura del anonimato, en el envío o en la documentación aportada.*
- *Entrega fuera de plazo.*

SOBRE B. PROPUESTA TÉCNICA.

En el interior de este sobre se incluirá la documentación que se indica a continuación, debidamente anonimizada. En la propuesta sólo podrá figurar el lema, sin que se admitan propuestas en las que aparezca información que permita identificar a su autor/autores. La contravención de esta prohibición comportará la descalificación automática del participante.

(...)

Los documentos presentados y las propiedades de los archivos o ficheros incluidos en él no podrán contener ningún tipo de identificación de los autores o colaboradores de los mismos, ni en el nombre de los archivos ni en sus propiedades, ya que se incumplirían las condiciones de anonimato solicitadas en este concurso.

Cláusula 9.3. Funciones del Jurado.

La propuesta razonada de exclusión de aquellas propuestas técnicas no admitidas que se recogerá en acta y que podrá tener por causa, entre otras: la entrega de la documentación fuera de plazo; incumplimiento de alguna de las exigencias contenidas en el presente PCG; la insuficiencia de documentación para la adecuada valoración de las propuestas técnicas; quebranto del anonimato o de las normas de presentación.

Cláusula 10. Criterios de valoración de las propuestas.

El jurado gozará de discrecionalidad técnica para la valoración de las diferentes propuestas presentadas. El jurado adoptará sus decisiones o dictámenes con total independencia, sobre la base de ideas o proyectos que le sean presentados de manera anónima y atendiendo únicamente a los criterios indicados.

Cláusula 11. Causas de exclusión del concurso.

Serán causas de exclusión del concurso de proyecto:

(...)

El quebrantamiento del anonimato, bien por haberse desvelado la autoría por cualquier medio, bien por presentar elementos identificativos de la identidad del autor de la propuesta.

Cláusula 12. Selección de la propuesta ganadora.

El jurado antes de emitir su decisión podrá solicitar cuantos informes técnicos considere precisos y se relacionen con el objeto del concurso. De ser necesario, podrá invitarse a los participantes a que respondan a preguntas que el jurado haya incluido en el acta para aclarar cualquier aspecto de las propuestas, debiendo levantarse un acta completa del diálogo entre los miembros del jurado y los participantes. En todo caso, este diálogo será siempre por escrito y anónimo, remitiéndose el listado de preguntas al participante a través de la cuenta de correo electrónico que hubiera designado para realizar las comunicaciones y notificaciones.

Anexo IX Guía para el tratamiento de metadatos.

“El desvelado de autoría por medio de datos ocultos constituye un problema inminente que excluye a muchos profesionales de la arquitectura de la valoración adecuada de su trabajo en concursos. Esta problemática encuentra su raíz en los metadatos, los cuales, al contener información personal, comprometen el anonimato de manera significativa.”

Y se adjunta enlace a la guía para el tratamiento de metadatos publicada por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid que permite abordar de forma adecuada la participación al presente concurso. La guía puede descargarse en el siguiente enlace: 240621-guia-metadatos.pdf.

En este sentido, tal y como ha señalado el órgano de contratación el recurrente ha tenido conocimiento de su exclusión y de la causa que lo motiva, y el mismo admite que quebrantó el anonimato.

Ya en Resolución 464/2022, de 7 de diciembre de 2022, indicamos que en un concurso de proyectos con inclusión de datos personales -metadatos- en un archivo pdf, señala que “*a estos efectos se entenderá por proyectos presentados de forma anónima aquellos en los que no solo no figure el nombre de su autor, sino que además no contengan datos o indicios de cualquier tipo que permitan conocer indirectamente la identidad del autor o autores del mismo. El anonimato de los proyectos deberá respetarse hasta que el jurado emita su dictamen o decisión, (...)*”.

Por otro lado, como es sabido, los pliegos conforman la ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual y no puede admitirse lo alegado por el recurrente de que no se considere dicho archivo Excel, al no ser un defecto invalidante, ya que los pliegos son claros al respecto.

No cabe alterar sobre la marcha y a la vista del resultado de la licitación las condiciones de la misma, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

Y en cuanto a la posibilidad de la subsanación del defecto en cuestión en la propuesta del recurrente, este Tribunal, en consonancia con la doctrina y la jurisprudencia, viene aplicando, con carácter general, un criterio antiformalista, si bien el análisis debe

realizarse casuísticamente, analizando las circunstancias que concurren en cada caso.

Con carácter general, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa viene entendiendo, desde el informe 18/10, de 24 de noviembre, que: “*Se reconoce como subsanable, ya sea por errores u omisiones, la aportación de documentos exigidos para concurrir siempre que el contenido del mismo, como elemento acreditativo, exista en el momento en que se presenta y en el momento en que concluye el plazo de presentación de proposiciones, que evidentemente es anterior al momento de subsanación. Es decir, puede subsanarse lo que existe, pero no se ha aportado; no se puede subsanar lo que en el momento citado no existe de manera indudable*”.

En este sentido, el Tribunal Supremo señala en su Sentencia 2415/2015 que:

“*Una interpretación literalista de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, y un excesivo formalismo que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contrario a los principios que deben regir la contratación pública enunciados en el artículo 1 del TRLCSP, la libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos, que exigen que en los procedimientos de adjudicación de los contratos deba tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos (en este sentido, Resoluciones de este Tribunal núm. 64/2012 y 177/2012)*”.

Por su parte, el TACRC en su Resolución 639/2020, de 21 de mayo señalaba:

“*En el caso que nos ocupa, la omisión se aprecia en la documentación aportada con la oferta económica, de modo que la posible subsanación, como refleja la doctrina ut supra, ha de ser aplicada con suma cautela, erigiéndose como límite infranqueable la modificación de la oferta. Es cierto que la concesión a las recurrentes de un trámite de subsanación les habría permitido justificar, en los términos que los pliegos indican, las circunstancias que forman parte de su oferta y que son valoradas para la adjudicación del contrato, pues así se deduce de la documentación que acompaña al recurso interpuesto, consistente en certificaciones nominativas que acreditan la experiencia de los trabajadores adscritos al contrato en obras en las que se desarrollan trabajos análogos a los que conforman el objeto del contrato de referencia.*

La cuestión fundamental estriba en determinar si dicha subsanación supondría una modificación de la oferta; en este caso la proposición presentada inicialmente por las recurrentes mencionaba la experiencia de sus trabajadores, aportándose con el Sobre Nº 3 la documentación con la que pretendía acreditarse, siendo patente su voluntad de que fueran objeto de valoración, por lo tanto, la simple acreditación de dicha experiencia, ya reflejada en la propuesta, no modificaría en forma alguna los términos de la oferta, esta permanecería inalterable, pues no se añade o incorpora ningún elemento a la misma, sino que se limita a acreditar de forma efectiva los elementos que ya configuraban la proposición inicial.

De conformidad con el mencionado principio antiformalista, así como la aplicación que viene realizando del mismo la propia Administración, entiende este Tribunal que la Mesa de Contratación debería haber concedido trámite de subsanación a la UTE recurrente cuya documentación tendente a acreditar las condiciones relativas a la cualificación y experiencia profesional del personal adscrito al contrato, adolecía de defectos formales en los términos expuestos, admitiéndose tal subsanación siempre y cuando la oferta presentada permanezca inalterable.

Por consiguiente, debemos estimar este primer motivo del recurso por entender contrario al criterio antiformalista la no concesión a la UTE recurrente de un trámite para subsanar los defectos de acreditación advertidos en su oferta”.

De la jurisprudencia y de la doctrina mencionada se puede colegir que la oferta o propuesta en un concurso de Proyectos, solo podría ser subsanada con los límites infranqueables de su modificación, en el caso que nos ocupa, el propio recurrente reconoce la ruptura del anonimato de la propuesta presentada y no cabe la subsanación de la misma una vez revelada la autoría de la propuesta pero además de forma extemporánea una vez cerrado el plazo de presentación de propuestas por lo que procede la exclusión de la propuesta, de conformidad con lo expuesto en las bases.

De hecho, el órgano de contratación solicita imposición de multa por mala fe del recurrente porque es conocedor de esta obligación y de las consecuencias y alcance de su contravención ya que, como se ha indicado, son reiterados los apartados de las Bases en las que se contiene la necesidad del anonimato, siendo los pliegos ley entre las partes.

Aunque por este Tribunal no se aprecie dicha mala fe como merecedora de la imposición de la multa solicitada; ya que, por otro lado, el procedimiento no está suspendido puesto que el recurrente no ha pedido la suspensión.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el representante de la propuesta “NODO” contra el acuerdo de exclusión de 9 de junio de 2025 de dicha propuesta en el contrato para el “*Concurso de proyecto con intervención de jurado para la redacción de un proyecto de ejecución y dirección facultativas de las obras del Museo de la EMT*” (Expediente 25/006/3) licitado por la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.

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.

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