

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

En Madrid, a 29 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación celebrada el 12 de diciembre de 2025 por el que se excluye la oferta de la recurrente de la licitación al contrato del contrato denominado *“Programa Mujer De La Comunidad De Madrid”, cofinanciado en un 40% por el Fondo Social Europeo Plus 2021-2027, Expte. 112/2025 (A/SER-008355/2025)*, licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 23 de mayo en el DOUE y en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y el 3 de junio en el BOCM, 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 2.477.605,14 euros y su plazo de duración será de dos años, desde la formalización del contrato.

A la presente licitación se han presentado 6 licitadores, entre los que se encuentra el recurrente.

Segundo. - Tras ser calificada la oferta de INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. (IDL) en primer lugar, la Mesa de Contratación procedió a requerirle la acreditación de la capacidad, aptitud y solvencia en su momento declaradas.

Tras la aportación por parte de IDL de la mencionada documentación, la Mesa de Contratación acordó solicitar subsanación sobre los trabajos efectuados en los años 2022 y 2023 para la acreditación de la solvencia técnica.

Subsanada dicha documentación, la Mesa de Contratación en su sesión de 12 de diciembre, previo estudio e informe de ésta, acordó excluir la oferta al considerar que no ha acreditado suficientemente la solvencia técnica requerida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Tercero. - El 9 de enero de 2026 la representación legal de IDL presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación del acuerdo de exclusión al considerar válidamente acreditada su solvencia técnica.

El 16 de enero de 2026 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución MMCC Nº 16/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 15 de enero, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndolo un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de DELFO, DESARROLLO LABORAL Y FORMACIÓN de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida y, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han 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 del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 12 de diciembre de 2025, notificado el 16 de diciembre de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 9 de enero de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite que impide continuar al licitador en el procedimiento en el marco de 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.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

IDL inicia su alegato transcribiendo la Cláusula 1, apartado 7.2, de la cláusula 1 del PCAP en lo que se refiere a la solvencia técnica y profesional, el siguiente *“Criterio de selección”*:

“Criterio de selección: los licitadores deberán presentar una declaración responsable firmada por el representante legal de la empresa en la que se indique una relación de los principales servicios o trabajos de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, realizados en los últimos tres años, por un importe igual o superior de 433.580,90€ (70% de la anualidad media del contrato, artículo 90.2 LCSP).”

Así como la Cláusula 10 del PCAP, en su párrafo tercero y cuarto establece que:

*“Los licitadores podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y sobre la documentación complementaria con una antelación de 12 días a la fecha límite fijada para la recepción de ofertas en el anuncio de licitación. Esta información se facilitará seis días antes del fin del plazo de presentación de proposiciones.
En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación, las respuestas tendrán carácter vinculante y se harán públicas en el perfil de contratante.”*

En base a esta segunda referencia, con fecha 27 de mayo de 2025 y mediante correo electrónico al servicio promotor de la contratación solicitó información sobre la acreditación de la solvencia técnica, en concreto si los trabajos similares realizados en los últimos tres años con importe mínimo de 433.580,90 euros, tendrían que acreditarse en los tres años, o en el de mayor facturación.

Dicha cuestión fue contestada por el servicio promotor, también por correo electrónico, que se refería a la anualidad más alta de las tres últimas.

Propuesta su oferta como la primera clasificada se procedió a la solicitud, en lo que aquí nos interesa, de la acreditación de la solvencia técnica, presentando IDL los

certificados correspondientes a los años 2022, 2023 y 2024, con los siguientes importes:

Año 2022: 654.529,84 euros

Año 2023: 437.001,84 euros

Año 2024: 194.809,43 euros

Entendiendo que acreditaba su solvencia técnica tanto con el año 2022 y 2023. No obstante, la Mesa de Contratación en su sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2025, acordó requerir de subsanación a IDL para que desglosara los certificados aportados correspondientes a determinados trabajos realizados los años 2022 y 2023. IDL presentó la documentación el 28 de noviembre de 2025.

La Mesa de Contratación en su sesión de 12 de diciembre de 2025 determinó:

“De la documentación de subsanación aportada por INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L. (IDEL), se desprende que cumpliría con el criterio de selección para acreditar la solvencia técnica y profesional requerida conforme al artículo 90.1.a), en las anualidades 2022 y 2023, pero no así para el año 2024, en esta anualidad la cuantía de los trabajos acreditados quedaría muy lejos del 70% de la anualidad media del contrato (artículo 90.2 LCSP).”

A la vista de estos hechos IDL basa su recurso en la errónea interpretación que efectúa la Mesa de Contratación, tanto del PCAP como del artículo 90 de la LCSP. Recuerda que solicitó información al órgano de contratación sobre el importe total de los trabajos realizados de similar naturaleza y la contestación del órgano fue, como corresponde, la del año de mayor ejecución de los tres últimos.

Así mismo repara en el carácter vinculante de las respuestas que se emitan de conformidad con la cláusula 10 del PCAP.

Considera que de acuerdo con una interpretación literal del apartado 7.2 de la Cláusula 1 del PCAP no puede deducirse que el importe anual igual o superior a 433.580,90 euros, que responde al 70 % de la anualidad media del contrato, hay de exigirse para todos y cada uno de los tres últimos años, pues de ser así, debería de

constar explícitamente en la letra de dicho apartado del PCAP, lo que no se produce.

A mayor abundamiento el propio apartado ya mencionado, se refiere al artículo 90.2 de la LCSP, donde de forma supletoria se establece como modo de acreditar la solvencia una relación de los trabajos similares efectuados en cuantía igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato en alguno de los tres últimos años.

Considera que la propia Mesa de Contratación inicialmente barajaba el criterio interpretativo correcto, pues la subsanación de los certificados afectó a los trabajos ejecutados en los años 2022 y 2023, donde el importe total de cada uno de ellos es superior a 433.580,90 euros.

Manifiesta IDL que entender la acreditación de la solvencia, tal y como lo ha hecho la Mesa de Contratación, podría ser considerado como solvencia desproporcionada. Invoca el Informe de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid, 13/1997 que en relación con la interpretación de la acreditación de la solvencia determino que la cuantía de los servicios prestados, debería alcanzarse en una de las tres últimas anualidades.

Por todo ello solicita la anulación de su exclusión y la consideración como acreditada su solvencia técnica.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta, en cuanto al primero de los motivos de éste, que la consulta efectuada no fue publicada ni tratada de conformidad con lo establecido en el artículo 138.3 de la LCSP, por lo tanto, pierde su carácter de vinculante.

En cuanto a la interpretación literal de la cláusula del PCAP (aunque el informe nombre el PPT) es la razón por la que la Mesa de Contratación considera que la acreditación de la solvencia técnica de IDL no es suficiente.

En relación a lo anterior, y respondiendo al punto 3 de la alegación, el órgano de contratación considera que lo establecido en los pliegos es un criterio propio y completo en sí mismo y que la alusión al artículo 90.2 de la LCSP no implica que deba completarse con éste, sino que alude al precepto aplicable en materia de solvencia técnica que indica un criterio general que se aplica en defecto de un criterio propio y completo.

Respecto al principio de proporcionalidad invocado en el punto 6 de la alegación, considera que no toda variación respecto al requisito supletorio (experiencia acumulada del 70 %) es desproporcionada. En este caso, se considera proporcionada al valor y al objeto del contrato, permitiendo, además, aportar solvencia con varios trabajos realizados en cada una de las anualidades, sin restringir indebidamente la concurrencia.

Por todo ello se solicita la desestimación del recurso.

3.- Alegaciones de los interesados

DELFO, en su escrito de alegaciones considera, primeramente, que no existe una consulta vinculante al no haber sido publicada y en consecuencia conocida por todos los licitadores.

En segundo lugar, considera que la interpretación literal del apartado 7.2 de la cláusula 1 del PCAP no da lugar a dudas pues la frase "*importe anual*" no puede ser objeto de interpretación. Si es anual, es por cada uno de los tres años. No es el de mayor ejecución, ni es el acumulado, es por año.

Asimismo, en contra de lo que se alega en el recurso, entiende que el pliego sí tiene un criterio propio y completo que se concreta en que, la cantidad mínima que se pide como solvencia técnica de 433.580,90 euros, sea por cada año. La remisión al artículo 90.2 LCSP que hace la cláusula del pliego viene referida a que esta cantidad, esto es,

el 70 % de la anualidad medial contrato. Así lo indica entre paréntesis en dicha cláusula.

En cuanto a la subsanación solicitada sobre los certificados de los años 2022 y 2023, considera que la Mesa de Contratación solicitó la subsanación de aquellos defectos que afectaban a la falta de acreditación del cumplimiento, al no haber desglosado a qué años se referían los certificados de Illescas y Torrejón, pero no podía solicitar la subsanación del cumplimiento del propio criterio.

Por último, en cuanto a la proporcionalidad de la solvencia exige, entre otras cosas, que las condiciones impuestas a los posibles licitadores no sean excesivas, ni desproporcionadas con el objeto del contrato y el fin que persigue. En este caso, considera que este principio se respeta. Se trata de un contrato que, como dice la propia Memoria de necesidad e idoneidad que se publicó en la licitación, pretende ser un referente en la Comunidad de Madrid y, para llevarlo a cabo, se quiere contar con empresas privadas que dispongan del conocimiento y la especialización que tal recurso requiere.

Por todo ello considera que debe desestimarse el recurso formulado.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes es necesario transcribir el apartado 7.2 de la cláusula 1 del PCAP en toda su extensión, pues la defensa que hace el órgano de contratación sobre su acuerdo se basa en su interpretación literal:

7.2. SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL.

Artículo 90.1.a) de la LCSP: “Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante

certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.”

Criterio de selección: *los licitadores deberán presentar una declaración responsable firmada por el representante legal de la empresa en la que se indique una relación de los principales servicios o trabajos de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, realizados en los últimos tres años, por un importe anual igual o superior de 433.580,90 € (70% de la anualidad media del contrato, artículo 90.2 LCSP).*

Forma de acreditación: *los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos por la entidad para la que se realizaron dichos trabajos o documento probatorio similar con el detalle del importe sin IVA, fecha/s y/o periodo de realización y contenido de los trabajos. En todo caso, la acreditación de los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.*

Se entenderá por servicios de igual o similar naturaleza a la que constituye el objeto del contrato aquellos contratos con CPV:

- ☐ 9820000-5: *Servicios de asesoramiento sobre igualdad de oportunidades.*
- ☐ 80500000-9: *Servicios de formación”.*

Del tenor del PCAP, no se deduce en ningún momento si la cuantía de 433.580,90 euros debe de responder a la suma de las tres anualidades, a cada una de las tres anualidades o a alguna de las tres anualidades.

El artículo 90 de la LCSP tampoco indica en su apartado primero esta circunstancia, pero es en el apartado 2 donde establece: *“cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato”.*

Es doctrina unánime que 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, vinculando en sus propios términos.

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 cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación por ninguna de las partes, lo que incluye también al órgano de contratación. Además, se ha de mencionar que las dudas sobre la interpretación de las cláusulas contenidas en los contratos ha de realizarse de acuerdo con el artículo 1.288 del Código Civil, en el sentido más favorable para la parte que hubiera suscrito el contrato, ya que su oscuridad no puede favorecer los intereses de quien los ha ocasionado.

Efectivamente tal y como defiende el órgano de contratación, los pliegos de condiciones son la ley del contrato, pero no puede basar su decisión en una interpretación literal que nada dice sobre la controversia que nos ocupa y ante el silencio la interpretación deberá ser la más favorable al licitador.

Ante el silencio de los pliegos de condiciones para determinar la acreditación de la solvencia técnica de forma completa, tenemos que acudir al apartado 2 del artículo 90 LCSP, que establece claramente que será tomada en consideración la anualidad de mayor importe en ejecución de trabajos similares de los tres últimos años.

En el mismo sentido dispone el artículo 11.4 b) del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo siguiente: *“El criterio para la acreditación de la solvencia técnica o profesional será (...) y el requisito mínimo será que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% del valor estimado del contrato, o de su anualidad media si esta es inferior al valor estimado del contrato”*.

La referencia que efectúa IDL a un informe de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid del año 1997, nos indica que la interpretación de la forma de acreditación

de la solvencia técnica mediante los trabajos similares efectuados es totalmente pacífica y aceptada por la doctrina y la jurisprudencia desde antaño.

De todo ello se deduce que, la interpretación de la Mesa de Contratación no es correcta, lo que unido a la solicitud de subsanación de los certificados correspondientes a los años que acreditan sobradamente la solvencia requerida y a la contestación del servicio promotor de la contratación a la pregunta realizada por IDL, demuestran su error interpretativo y en consecuencia la estimación del recurso.

En cuanto al carácter vinculante de la pregunta efectuada por IDL, hemos de recordar que el artículo 138.3 de la LCSP establece unos requisitos, límites y plazos para que una duda o solicitud de información al órgano de contratación sobre los pliegos de condiciones deba entenderse como vinculante, entre ellas destaca, sin lugar a dudas, la publicidad de dicha solicitud y recibo de información, hechos que no se han producido en el presente caso, al haber utilizado un medio como el correo electrónico, en lugar de la plataforma de contratación de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, procede la estimación del recurso

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación celebrada el 12 de diciembre de 2025 por el que se excluye la oferta de la recurrente de la licitación al contrato del contrato denominado *“Programa Mujer De La Comunidad De Madrid”, Cofinanciado En Un 40% Por El Fondo Social Europeo Plus 2021-2027, Expte. 112/2025 (A/SER-008355/2025)*, anulando el acuerdo de exclusión de la oferta y considerando acreditada la solvencia técnica requerida.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MMCC 16/2026 de 15 de enero.

Tercero. - 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.

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