

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

En Madrid, a 20 de marzo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de COMPAÑÍA DE TRATAMIENTOS LEVANTE SL, contra la Resolución del Gerente de la Universidad Carlos III de fecha 21 de enero de 2025, por la que se excluye la oferta del recurrente y se declara desierto el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de mantenimiento higiénico sanitario de riesgo frente a la legionela de la Universidad Carlos III de Madrid*” Expte. 2024/0010135, licitado por la mencionada Universidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el DOUE el día 9 de diciembre de 2024 y en el perfil del contratante de la Universidad Carlos III, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día siguiente, 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 525.470,98 euros y su plazo de duración será de un año con posibles prórrogas hasta un máximo total de cinco años.

A la presente licitación presentaron oferta dos licitadores.

Segundo. - Reunida la mesa de contratación con el fin de descryptar las ofertas presentadas y proceder a su calificación, se constata que la licitadora NEURONA DIGITAL S.L., ha presentado la documentación correspondiente a otro procedimiento de licitación que promueve la Universidad, por lo cual es excluida de esta licitación.

La oferta de la recurrente COMPAÑÍA DE TRATAMIENTOS LEVANTE S.L. fue admitida a la licitación y posteriormente se procedió a la apertura del archivo que alberga la memoria técnica que servirá para calificar los criterios de adjudicación mediante juicio de valor. Acordando trasladar dicha documentación al técnico competente para efectuar su evaluación.

El día 17 de enero de 2021, se emite informe técnico que es presentado el mismo día a la mesa de contratación. Dicho informe pone de relieve que la oferta de la recurrente no cumple con las exigencias del PPT en cuanto al profesional que ejercerá las funciones de responsable técnico del servicio e interlocutor con la Universidad, proponiendo su exclusión.

La mesa de contratación en la misma sesión admite y hace suyo el informe técnico elaborado, acordando la exclusión de la oferta presentada por la recurrente y proponiendo la declaración como desierto del procedimiento de licitación del contrato que nos ocupa.

Con fecha 21 de enero de 2025, el Gerente de la Universidad Carlos III, resuelve excluir a ambas licitadoras del procedimiento de contratación y declararlo desierto. Dicha resolución fue publicada en la PCSP y notificada a los interesados el mismo día.

Tercero. - El 11 de febrero la representación legal de la mercantil COMPAÑÍA DE TRATAMIENTOS LEVANTE S.L. presentó en el Registro de la Comunidad de Madrid, (Registro auxiliar de la Consejería de Sanidad) recurso especial en materia de contratación, en el que solicita la anulación del acuerdo de exclusión de su oferta.

El 18 de febrero de 2025 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 acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 18 de febrero de 2025 con número MMCC 28/2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - 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. - 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 una persona jurídica licitadora excluida del procedimiento por incumplimiento de su oferta de los requisitos técnicos exigidos y *“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. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado y notificado el 21 de enero de 2025 e interpuesto ante este Tribunal el 11 de febrero 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 la declaración de desierto de la licitación, que se trata de un acto equiparable a la adjudicación en el marco 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 c) de la LCSP.

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

El recurso tiene su fundamento único en que el profesional que debe ejecutar el contrato con las funciones de responsable del contrato e interlocutor con la Universidad carece de los requisitos de formación exigidos en el PPT.

1. Alegaciones de la recurrente.

Admite la recurrente que puede haber inducido a error la redacción de su oferta, de modo que en un primer momento, podría considerarse que el profesional adscrito al puesto ya mencionado es don M.LL.R. Sin embargo, la profesional adscrita a dichas funciones es doña S.D.F., considerando a M.LL.R. como un simple coordinador y no como responsables del contrato, labores que recaían en S.D.F.

El perfil profesional de la mencionada técnica es el siguiente:

- Ingeniero Técnico Agrícola (1996).
- Licenciada en Ciencia y Tecnología de los Alimentos (2001)
- Técnico Superior en Calidad de Ambiente Interior
- Curso Mantenimiento Higiénico-Sanitario de Instalaciones de Riesgo frente a la Legionella. Año 2003 y renovaciones posteriores.
- Curso de desinfección de Instalaciones Amplificadoras de Legionella. ANECPLA 2001
- Auditor Norma UNE 100030:2017 de Legionella. AquaEspaña y FEDECAI, 2018

Considera que nos encontramos ante un error de simple apreciación por parte del órgano de contratación, e informa que su empresa cuenta con más de 60 profesionales que poseen las exigencias académicas y formativas exigidas en el PPT, por lo que, si el órgano de contratación tenía dudas sobre cuál de los dos profesionales era el destinado a ejercer las funciones de responsable del contrato debería haber solicitado una aclaración de oferta antes de acordar la exclusión de la misma.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación refiere el informe técnico emitido en fecha 17 de enero de 2025, como justificación de la exclusión de la oferta y en consecuencia transcribe su texto:

1.- En el documento denominado Memoria Tecnica_compressed_signed (1).pdf que forma de los presentados por la empresa COMPAÑÍA TRATAMIENTOS LEVANTE S.L. dentro del sobre 2 a la licitación SERVICIO DE MANTENIMIENTO HIGIÉNICO SANITARIO DE INSTALACIONES DE RIESGO FRENTE A LA LEGIONELLA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, se presenta como Responsable del Servicio y Coordinador del expediente a una persona determinada en sus páginas 19 (dos últimas líneas), 80 (línea 18) y 127 (líneas 3 y 4).

2.- En la página 20 del mismo documento (líneas 9 a 18) se indican las funciones y dedicación del puesto de Responsable del Servicio y Coordinador del expediente: Encargado de los planes de prevención y control de la legionelosis en CTL delegación Madrid: Asesoramiento técnico a empresas y Ayuntamientos. Responsable de la ejecución de los trabajos a realizar. Supervisión y elaboración de registros y libros de mantenimiento. Coordinadora general de los servicios para las instalaciones descritas en el pliego. Dirección técnica ante casos de Legionella. Resolución de problemas y asesoría técnica multidisciplinar.

Grado de dedicación: *Completa al servicio de la Universidad Carlos III de Madrid. Además de todas las visitas necesarias ante incidencias, visitas periódicas de seguimiento con el responsable del expediente, inspecciones por parte de la autoridad sanitaria o cualquier tipo de anomalía que se pudiera presentar. (El subrayado es nuestro)*

3.- *De acuerdo con la descripción de las funciones y de la dedicación del puesto de Responsable del Servicio y Coordinador del expediente que se hace en el documento, se deduce que dicho puesto se corresponde con el interlocutor de la empresa adjudicataria del servicio que se describe en el apartado 2.2.2 del Prescripciones Técnicas Particulares de la licitación de la siguiente manera:*

“El interlocutor responsable de la empresa adjudicataria del servicio será titulado universitario del ámbito biosanitario o químico con experiencia mínima de cinco años en cargo o funciones similares en contratos de estas características. Estará disponible para todas las convocatorias que se le hagan desde la universidad”

4.- *En el apartado 8.3.- Obligaciones esenciales del Anexo I del Pliego Administrativo, respecto a los medios personales se dice que: "Específicamente es obligatorio acreditar disponer para la ejecución del contrato del siguiente personal mínimo, con la titulación y/o la experiencia que se exige seguidamente: El responsable técnico de la empresa que es el interlocutor con la universidad debe aportar la titulación académica universitaria del ámbito biosanitario o químico".*

5.- *En la página 20 del mismo documento (líneas 1 a 8) se presenta un listado con la formación de la persona propuesta por la empresa para el puesto de Responsable del Servicio y Coordinador del expediente. Ninguno de los títulos de formación presentados es de nivel universitario tal como se requiere en el apartado 2.2.2. del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de la licitación para el caso del interlocutor responsable de la empresa adjudicataria del servicio*

6.- *De todo lo anterior se concluye que la oferta relativa a criterios de valoración basada en juicios de valor presentada por la empresa COMPAÑÍA TRATAMIENTOS LEVANTE S.L. no se ajusta a los pliegos y documentación que rigen la licitación.*

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes el objeto de controversia se reduce a comprobar si el responsable del contrato e interlocutor con la Universidad propuesto por la recurrente es don M.LL.R. o doña S.D.F, pues la segunda cumpliría con los requisitos

académicos y de experiencia exigidos mientras que el primero de ellos no los cumpliría.

Es doctrina reiterada de este Tribunal y del resto de Tribunales de Recursos Contractuales 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 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.

La regulación legal del contenido del PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, concretamente en este caso la cualificación profesional de uno de los técnicos adscritos a su ejecución.

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.

Así solo resta comprobar si en la oferta de la recurrente se propone como responsable del contrato a don M.LL.R. o a doña S.D.F.

El PCAP en su apartado 8 del Anexo I establece:

“Conforme a lo previsto en el artículo 76 de la LCSP, los licitadores, además de acreditar su solvencia o, en su caso la clasificación, deberán comprometerse a dedicar

o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales que se indican a continuación.

Este compromiso tiene el carácter de obligación esencial a los efectos previstos en el artículo 211.f) de la LCSP.

Específicamente es obligatorio acreditar disponer para la ejecución del contrato del siguiente personal mínimo, con la titulación y/o la experiencia que se exige seguidamente:

o El responsable técnico de la empresa que es el interlocutor con la universidad debe aportar la titulación académica universitaria del ámbito biosanitario o químico.

o El responsable técnico debe tener experiencia mínima de cinco años en cargo o funciones similares en contratos del mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto de este contrato (servicios de mantenimiento higiénico sanitario de instalaciones de riego frente a la legionela)”.

Solicitada la memoria técnica al departamento de contratación, ya que inicialmente no constaba entre los documentos remitidos a este Tribunal y comprobado como don M.LL.R., aparece como Responsable técnico y coordinador del servicio en todas las paginas señaladas por el órgano de contratación, mientras que doña S.D.F aparece como Directora de Servicios de departamento de legionella y aguas, quedando de esta forma demostrado, que el primero de ellos es el profesional que la empresa aporta para el mencionado puesto de responsable técnico y coordinador del servicio.

En consecuencia, no se han cumplido los requisitos exigidos en el PCAP sobre los méritos del responsable técnico y coordinador del servicio.

En cuanto a la posibilidad de subsanar este defecto este Tribunal ha tenido ocasión de manifestarse en un caso similar en la Resolución nº 64/2025 de 12 de febrero:

“En cuanto al segundo punto de controversia, esto es si se ha producido una modificación de la oferta, el artículo 139.1 de la LCSP determina la aceptación incondicional de los pliegos de condiciones con la mera presentación de la oferta, lo que inevitablemente provoca que solo los méritos presentes puedan formar parte de la oferta, pues los futuros o hipotéticos no cumplirán con el principio de aceptación integra de los pliegos de condiciones.

En su apartado 2, el precepto determina que la oferta será única, lo cual implica que

no podrá ser modificada.

No obstante, es necesario hacer mención al criterio de este Tribunal y así de acuerdo con las Resoluciones número 029/2022, de 10/02/2022 y la número 256/2021, de 25/06/2021, en los casos en los que los pliegos configuran la adscripción de medios personales (aportación de un equipo de trabajo) como solvencia técnica adicional (artículo 76.2 LCSP) y, a la vez, como criterio de adjudicación (valorándose la experiencia adicional del equipo de trabajo -como sucede en este caso-), el Tribunal ha concluido que la sustitución de alguno de los miembros del equipo de trabajo presentados para cumplir con el requisito de solvencia técnica adicional no tenía la consideración de modificación de oferta si la persona entrante cumplía tanto con los requisitos mínimos de solvencia técnica como con el criterio de adjudicación.

En concreto y recientemente en la Resolución n.º 247/2024 de 20 de junio al respecto de esta cuestión se dice “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”.

Este mismo criterio lo encontramos en la Resolución del TARCR Resolución n.º 660/2019 de fecha 20 de junio de 2019 el TACRC y en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de junio de 2023 (ECLI:ES:AN:2023:3184) que confirma la resolución administrativa del TACRC, que al caso que nos ocupa, manifiesta la SAN, asimila en algunos momentos la significación jurídica del compromiso de aportación de recursos humanos que puede haberse requerido en una licitación con el sentido y requisitos de la oferta de profesionales concretos que son objeto de valoración para la adjudicación del contrato. En el caso singular que se enjuicia parece que los perfiles profesionales de las personas ofrecidas en la oferta y después en el momento de justificación previa a la adjudicación son “similares” pero, ciertamente, la cuestión de no tratarse de una modificación de la oferta puede plantear dudas razonables.

A mayor abundamiento el TACRC en la Resolución 1117/2024, siguiendo la previa Resolución 861/2024, explica que han de distinguirse dos escenarios distintos de subsanabilidad, bien se trate de la documentación administrativa referida a los requisitos de aptitud, bien de la documentación atinente a los criterios de adjudicación.

“En el primer caso se entiende obligatoria la subsanación, dulcificando además su rigor, en la medida en que el único límite de la subsanación vendría dado porque los requisitos exigidos han de existir en la fecha final del plazo de presentación de dicha documentación (sobre 1). Esa flexibilidad permite que, respetando el límite señalado, la subsanación pueda englobar no sólo los supuestos de documentación defectuosa sino también los de la falta de presentación de la documentación acreditativa.

Por el contrario, cuando se trata de los criterios de adjudicación, se niega el carácter obligatorio del trámite de subsanación, por un lado, y se recuerda que el ámbito de la subsanabilidad se constriñe severamente. Aclara el TACRC que resulta fundamental diferenciar si se trata de defectos apreciados en la oferta o en su documentación, o se trata aclarar dudas en su contenido, cuya subsanación se permite aunque muy limitadamente (y cita algunos ejemplos, como la firma de la oferta, un error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible), de aquellos otros en los que concurre un complemento de oferta, esto es, cuando el licitador no ha aportado la documentación claramente exigida por los pliegos a efectos de acreditar su oferta, en cuyo caso no es viable su aportación posterior.

Entiende el TACRC que el supuesto de hecho analizado por la sentencia del Tribunal Supremo se encuadra en el primero de los casos, distinto, por tanto, del complemento de oferta, de lo que deduce que los criterios imbricados en aquella doctrina no serían aplicables a este último supuesto. Debemos convenir que el Tribunal Supremo no realiza expresamente los distinguos perfilados por el TACRC, aunque ha de reconocerse que el pronunciamiento judicial emplea los términos de “subsanación de acreditación” o “subsanación de la documentación” lo que concede presumir que su doctrina excluye los supuestos en los que ha acontecido una “omisión de la documentación”.

El TACRC remarca su posicionamiento, insistiendo en que el principio de igualdad y no discriminación vindica mantener una interpretación contraria a la posibilidad de aportar cualquier documentación relativa a la oferta con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando aquella es claramente exigida en los pliegos”.

En definitiva, el TACRC pone en valor aquel principio para reconducir (o restringir) la doctrina jurisprudencial sólo a los casos distintos del complemento de oferta”.

Aplicando todo lo expuesto a este caso concreto debemos plantear si la inclusión de determinados recursos en el trámite de subsanación de la acreditación de la solvencia técnica conlleva necesariamente la modificación de la oferta inicialmente propuesta. La respuesta no es otra que la afirmativa, pues todo el recurso interpuesto por la actora pretende primero hacer creer que la profesional designada es doña S.D.F., cuando verdaderamente es don M.LL. R y subsidiariamente adscribir a dicho puesto a alguno de los 60 profesionales que forman parte de la empresa COMPAÑÍA DE TRATAMIENTOS LEVANTE SL.

Por tanto, procede desestimar el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de COMPAÑÍA DE TRATAMIENTOS LEVANTE S.L., contra la Resolución del Gerente de la Universidad Carlos III de fecha 21 de enero de 2025, por la que se excluye la oferta del recurrente y se declara el desierto el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de mantenimiento higiénico sanitario de riesgo frente a la legionela de la Universidad Carlos III de Madrid Expte. 2024/0010135”

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 18 de febrero de 2025 con número MMCC 28/2025.

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.

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