

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

En Madrid, a 2 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de GENERA CUATRO, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de la Junta de Distrito Moncloa- Aravaca del Ayuntamiento de Madrid de fecha 8 de agosto de 2025, por la que se considera retirada la oferta de la recurrente al Lote 1 del contrato denominado *"Mantenimiento integral de los equipamientos adscritos al Distrito de Moncloa-Aravaca (3 lotes)"*, expediente 300/2024/00204, licitado por la mencionada Junta de Distrito, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 2 de abril de 2025 en el perfil del contratante de la Junta Municipal de Moncloa-Aravaca, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 19 de marzo de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 3 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 8.800.972,14 euros y su plazo de duración será de 4 años.

A la presente licitación se presentaron 7 licitadores, entre los que se encuentra el recurrente.

Segundo. - Antecedentes

Tras la tramitación del procedimiento de licitación y resultando como primera clasificada la oferta de GENERA CUATRO, S.L., (GENERA) la Mesa de Contratación le requiere para que acredite su capacidad de obrar, aptitud y solvencia, así como el resto de requerimientos que se detallan en el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Tras otorgar a GENERA un plazo de subsanación relativo a la aportación de la póliza de seguros recogida en el PCAP, la Mesa de Contratación acuerda en su sesión de 8 de agosto de 2025, considerar su oferta como retirada.

Este acuerdo fue notificado a GENERA el 12 de agosto de 2025.

Tercero. - El 2 de septiembre de 2025 la representación legal de GENERA, 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 de la oferta presentada al Lote 1 del contrato que nos ocupa.

El 18 de septiembre 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 Resolución de MMCC n.º 107/2025, sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 11 de septiembre de 2025, 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, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 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 considerada como retirada y que de estimarse sus pretensiones su oferta podría resultar adjudicataria, 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 8 de agosto de 2025, notificado el 12 de agosto de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 2 de septiembre de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se ha interpuesto contra un acto de tramite cualificado ya 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.

Es objeto del presente recurso discernir si la documentación aportada por el recurrente es correcta o en caso contrario, supone una retirada de su oferta.

1. Alegaciones de la recurrente.

El recurrente tras efectuar una breve síntesis del procedimiento de licitación, centra la controversia en la aportación documental del requisito de contar con un seguro de responsabilidad civil y profesional recogido en el apartado 14 del Anexo 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Manifiesta que si bien se solicita una póliza sin franquicias entre otros requisitos y la que tiene suscrita si establecen franquicias, se ha presentado una declaración responsable en la que la empresa se compromete a abonar directamente el importe de la franquicia en caso de siniestro.

En otro plano, considera que la presentación de la copia de la póliza de seguros no es un requisito de solvencia, de obligada acreditación previa a la adjudicación del contrato, sino es una condición de ejecución y por tanto primero se ha de adjudicar para poder iniciar la ejecución que será el momento en que pueda solicitarse la mencionada póliza.

Invoca el criterio de este Tribunal en su Resolución 321/2020 que examinó un supuesto sustancialmente idéntico al presente. Ante un pliego que exigía una póliza

de seguro sin franquicia, el licitador, aportó una póliza que contenía franquicia junto con un certificado por el que la aseguradora aseveró que, a los efectos del contrato en cuestión: (i) se tendría por no puesta la franquicia y (ii) su importe sería repercutido por la aseguradora al contratista.

En todo caso considera que la Mesa de Contratación ha seguido un criterio totalmente formalista y riguroso al considerar que la póliza suscrita y la declaración de la empresa no aseguran los posibles daños derivados de un siniestro. Considerando además que en caso de que no se cubriera el riesgo se podrían imponer penalidades de conformidad con el artículo 194 de la LCSP.

Por último, invoca el principio de actos propios de la Mesa de Contratación de la Junta de Distrito de Moncloa-Aravaca en el contrato de *“Servicios de vigilancia y seguridad de edificios e instalaciones dependientes del distrito de Moncloa-Aravaca n.º de expediente 300/2023/00530”*, en el que se solicitaba igual que en este caso, un seguro de responsabilidad civil y profesional sin franquicia y se aceptó la declaración de la recurrente de hacerse cargo del importe de la franquicia en caso de siniestro.

Concluye considerando que el acuerdo de exclusión se basa en una interpretación excesivamente rigorista de los pliegos del contrato en clara contravención de: (i) el artículo 150.2 de la LCSP y (ii) la doctrina de los Tribunales especiales en materia de contratación y, además:

“- El PCAP configura la suscripción de una póliza de seguros sin franquicias como una condición de ejecución y no como un requisito de solvencia;

- El cumplimiento de las condiciones de ejecución no puede ser exigido por el Órgano de Contratación durante la fase de licitación. Únicamente durante la ejecución del contrato.

- No cabe una interpretación de los pliegos por los cuales la falta de acreditación de la suscripción de la póliza sin franquicias determine la retirada forzosa de la oferta.

El incumplimiento de las condiciones de ejecución no puede ser sancionado con la retirada forzosa de la oferta. El carácter de ultima ratio de la exclusión impide tener

por retirada la oferta. Si el Órgano de Contratación entiende que el propuesto como adjudicatario no cumple con las condiciones de ejecución, debe emplear medios menos gravosos para exigir su cumplimiento como las penalidades durante la ejecución. La retirada forzosa de la oferta hurta a Genera Quatro la posibilidad de suscribir una nueva póliza en atención a un eventual procedimiento de imposición de penalidades.

- En cualquier caso, la retirada forzosa de la oferta por razón de incumplimientos meramente formales atenta contra los principios que inspiran la contratación pública. Genera Quatro ha garantizado la protección del bien jurídico protegido con pleno respeto al espíritu y finalidad de los pliegos. La omisión es meramente formal y no tiene relevancia material alguna.

- La desproporción de la retirada forzosa de la oferta queda confirmada por los actos propios de la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Madrid en otros expedientes.

- La prueba aportada, junto con la que se practicará, acredita suficientemente una evidente diferencia de trato dispensada por parte de la misma Mesa de Contratación a distintos licitadores en un supuesto idéntico. El cambio de criterio de la Mesa de Contratación quiebra el principio de igualdad y transparencia que preside la contratación pública”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso, efectúa una breve síntesis del procedimiento de licitación, transcribiendo el texto exacto de la obligación de contar con un seguro de responsabilidad civil y profesional sin franquicias y cuyo beneficiario sea el propio Ayuntamiento de Madrid, entre otras condiciones.

Indica que el primer requerimiento de documentación efectuado dio lugar a un requerimiento de subsanación, que consistió en la inclusión de una declaración del apoderado de la empresa en la que se compromete a abonar directamente el importe de las franquicias en caso de siniestro.

Indica que la Mesa entendió que no había lugar a interpretaciones sobre el contenido de la documentación a presentar por no ser estas conocidas por el resto de los licitadores, como es el caso claro que nos ocupa, que la póliza del seguro no debe contener franquicia alguna, extremo este que la Mesa no puede desvirtuar al

considerar otras alternativas no indicadas en el PCAP y que, por tanto, desconocen el resto de los licitadores.

Considera que aceptar una póliza del seguro con franquicia y que esta franquicia sea asumida por la empresa, conlleva que los costes de contratación de la póliza sean menores que los de una póliza sin franquicia, de modo que el coste sería desigual para cada licitador repercutiendo en el importe ofertado para la prestación del servicio por cada licitador.

A mayor abundamiento, indican que la empresa licitadora cuando se presentó a la licitación aceptó los Pliegos en todos sus términos, por tanto, no cabe alegar que dicho requisito de cumplimiento de seguro de responsabilidad civil, que garantiza la indemnidad del Ayuntamiento de Madrid cuando ocurra un siniestro, no debería haberse pedido como requisito previo de presentación en el PCAP, al tratarse del cumplimiento de una condición de ejecución.

Por todo ello, y en aplicación del artículo 139.1 de la LCSP, según el cual las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los Pliegos y a la documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, se entiende que la Mesa de Contratación ajustó su actuación a lo exigido en los citados Pliegos reguladores, por lo que debe ser desestimado su recurso .

3.- Alegaciones de ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A.

El segundo clasificado en su escrito de alegaciones considera que en el PCAP se indica que el licitador que fuese propuesto como adjudicatario, como paso previo a la adjudicación, debe acreditar tener en vigor las pólizas de seguros especificadas en el pliego y que, en ningún caso, cabía que aquellas contuviesen franquicias.

Estos extremos eran conocidos por todos los licitadores, incluido GENERA, sin que, ni se solicitase aclaración alguna antes de la presentación de ofertas ni se procediese a interponer recurso contra el Pliego por considerar que dicha disposición, la relativa a las pólizas de seguro, contraviniese la legislación vigente.

Recuerda la reiterada doctrina que determina que los pliegos que rigen la licitación y ejecución de los contratos constituyen la ley de los mismos y que, de no haber sido impugnados en tiempo y forma y declaradas nulas algunas de sus cláusulas, los mismos deben ser aplicados en su integridad.

En cuanto a que la acreditación de la existencia de un seguro de responsabilidad civil y profesional es una condición de ejecución, rechaza la argumentación del recurrente, pues para todos los licitadores era conocido y aceptado que el que fuese propuesto como adjudicatario debería aportar, como paso previo a la adjudicación, las pólizas de seguro con las coberturas y condiciones exigidas en el apartado 14 del Anexo I.

Considera que admitir que la empresa asuma la franquicia es no poner límite a esta posibilidad, pues dicha franquicia puede ser una cantidad fija o un porcentaje sobre la cobertura por siniestro y la asunción de indemnización por parte de la adjudicataria podría ser de un 10 % o de un 90%, desvirtuando el carácter de la solicitud del seguro propiamente dicho.

Niega la analogía de este caso con la Resolución 321/2020 dictada por ese Tribunal.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

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, 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. 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.

El apartado 14 del Anexo I al PCAP establece:

“14.- Pólizas de seguros. (Cláusula 38)

Procede: SÍ

Se exige la siguiente póliza de seguro en la cual no se podrá prever el establecimiento de franquicias:

SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y PROFESIONAL

La empresa adjudicataria del contrato se compromete a suscribir y mantener en vigor durante la ejecución del contrato y hasta su finalización, incluyendo el período de garantía, un contrato de seguro que cubra todo tipo de riesgos de responsabilidad civil, incluida la profesional, para garantizar los daños y perjuicios que pueda ocasionar a terceros, incluido al propio Ayuntamiento de Madrid y que sean reclamados por éstos, sin perjuicio de la responsabilidad del adjudicatario de responder por todos los daños y perjuicios que cause.

El Ayuntamiento de Madrid aparecerá como asegurado adicional de la póliza sin perder su condición de tercero, y se incluirá en dicha póliza a los Técnicos Municipales que intervengan en el seguimiento del contrato. La empresa adjudicataria se compromete a comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones”.

“Momento de entrega de las pólizas: Previa a la adjudicación del contrato, la empresa propuesta como adjudicataria aportará el certificado de la aseguradora, en el que habrán de constar los extremos indicados, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Madrid pueda solicitar copia de la póliza emitida cuando así lo considere necesario. En caso de modificarse la póliza o constituirse otra nueva, el adjudicatario aportará un certificado de la aseguradora que certifique los extremos indicados”.

De la transcripción del anterior apartado se deduce que la póliza de seguro de responsabilidad civil y profesional no puede contener franquicias, por lo que la aportación de una declaración responsable de asumir el coste de dichas franquicias por la empresa no es apta para alejarse de lo dispuesto en el PCAP.

En segundo lugar, el apartado transcrito es diáfano en cuanto al momento de acreditar la existencia y términos de la póliza de seguros que nos ocupa, por lo cual intentar desviar la atención poniendo en duda la naturaleza jurídica de este requisito no tiene razón alguna ni anula lo establecido en los pliegos de condiciones.

En cuanto a la referencia a la Resolución de este Tribunal nº 321/2020, no se trata de un supuesto análogo, pues en aquel caso, la propia aseguradora era la que mediante un documento aparte, puso en conocimiento del órgano de contratación la anulación de la franquicia que se expresaba en la póliza del seguro.

No habiendo sido impugnados los pliegos de condiciones en su momento procesal oportuno y habiendo presentado oferta a la licitación, el recurrente no puede ahora pretender un cambio en los requisitos exigidos en el mismo.

Habiendo quedado claramente demostrado que la póliza de seguro de responsabilidad civil y profesional conlleva la inclusión de franquicias, la oferta de la recurrente no cumple con los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones por lo que debe considerarse ajustada a Derecho la actuación de la Mesa de Contratación y desestimar el recurso planteado.

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 GENERA CUATRO, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de la Junta de Distrito Moncloa- Aravaca del Ayuntamiento de Madrid de fecha 8 de agosto de 2025, por la que se considera retirada la oferta de la recurrente al Lote 1 del contrato denominado *"Mantenimiento integral de los equipamientos adscritos al Distrito de Moncloa-Aravaca (3 lotes)"*, expediente 300/2024/00204

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de Medidas Cautelares 107/2025 de 11 de septiembre de 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