Recurso nº 505/2026

Resolución nº 547/2026

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

En Madrid, a 29 de ocubre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INCO ESTUDIO TÉCNICO, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Distrito de Chamberí del Ayuntamiento de Madrid, de 14 de septiembre de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de licitación del Lote 1 del «*Acuerdo marco de servicios de coordinación en materia de seguridad y salud en las obras o actuaciones y redacción de proyectos de obras en espacios públicos y equipamientos*», expediente 300/2025/02394 y licitado por la mencionada Junta de Distrito, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el dia 6 y 8 de abril de 2026 en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratacion del Sector Publico (PLCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 627.885,51 euros y su plazo de duración

Calle de Manuel Silvela, 15; 6ª planta
28010 Madrid
Tel. 91 720 63 46
e-mail: tribunal.contratacion@madrid.org

será de 24 meses.

A la licitación del Lote 1 presentaron oferta 6 licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. - Interesa a los efectos de resolver el presente recurso invocar el apartado 31 del anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), relativo al lote 1, que establece las condiciones que debe reunir el seguro de responsabilidad civil exigido para la prestación de los servicios. Entre los extremos que debe acreditar el certificado de la entidad aseguradora, el pliego exige expresamente *"el compromiso de esta de comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones".*

Tras la tramitación del procedimiento de licitación, INCO ESTUDIO TÉCNICO, S.L. (INCO), resultó propuesta como adjudicataria del lote 1.

Requerida la documentación preceptiva y previa a la adjudicación y presentada en plazo por INCO, la Mesa de Contratación en su sesión de 20 de agosto de 2026 acordó requerirle la subsanación de varias deficiendias advertidas en dicha documentación.

Entre la documentación aportada figuraba un certificado de MAPFRE, de fecha 21 de julio de 2026, relativo a una póliza de responsabilidad civil profesional, con vigencia declarada desde el 1 de noviembre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2026. El certificado acreditaba la existencia de la póliza y las coberturas correspondientes, pero no incorporaba el compromiso específico de la aseguradora de comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones.

La empresa había presentado, asimismo, una declaración responsable, de fecha 24 de julio de 2026, relativa a la renovación o prórroga de la cobertura aseguradora, que tampoco incluía el compromiso de la entidad aseguradora exigido por el PCAP.

La empresa respondió al requerimiento de subsanación el 10 de septiembre de 2026. Entre la documentación aportada figuraba un certificado de MAPFRE, de fecha 25 de agosto de 2026, en el que se hacía constar, entre otros extremos, la vigencia de la póliza, las coberturas y límites asegurados, la inclusión del Ayuntamiento de Madrid como asegurado adicional sin perder su condición de tercero, el pago de la prima y la previsión de que no se aplicaría franquicia frente a terceros perjudicados en las indemnizaciones derivadas del contrato, sin perjuicio del derecho de la aseguradora a reclamarla al tomador. No obstante, tampoco este certificado incorporaba el compromiso de comunicación exigido en el apartado 31 del anexo I del PCAP.

La documentación aportada incluía, además, comunicaciones de la correduría de seguros Howden Iberia, S.A., de fecha 9 de septiembre de 2026, en las que se trasladaba la negativa de MAPFRE a asumir dicho compromiso. En particular, la correduría manifestó que la aseguradora no aceptaba comprometerse a comunicar al Ayuntamiento de Madrid la cancelación de la póliza o las modificaciones sustanciales de sus condiciones, al entender que se trataba de una cuestión ajena a su relación contractual con el Ayuntamiento.

En sesión de 14 de septiembre de 2026, la Mesa de Contratación examinó la documentación presentada y constató que seguía sin acreditarse el compromiso expreso de la aseguradora exigido por el apartado 31 del anexo I del PCAP. En consecuencia, acordó la exclusión de INCO ESTUDIO TÉCNICO, S.L. del procedimiento respecto del lote 1, al considerar que la documentación aportada no cumplía íntegramente las condiciones establecidas en el pliego.

El acuerdo se notificó a la empresa el 16 de septiembre de 2026.

Tercero. - El 2 de octubre de 2026 , la representación legal de INCO, presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo dia, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la exclusión de su oferta, al considerar improcedente el requisito por el que ha sido excluido de la licitación. Asi mismo solicita la suspensión cautelar del

procedimiento de adjudicación.

El 16 de octubre 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). En su informe se solicita la desestimación del recurso y se opone a la adopción de medidas cautelares.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución Nº 189/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 8 de octubre de 2026, 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.

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 excluida de la licitación 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 14 de septiembre de 2026, notificado el día 16 del mismo mes e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 2 de octubre, 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 tramite que impide continuar al licitador en el procedimiento en un Acuerdo Marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 44.2 b) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente impugna el acuerdo de la Mesa de Contratación del Distrito de Chamberí del Ayuntamiento de Madrid, de 14 de septiembre de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de licitación del lote 1 del expediente 300/2025/02394, relativo al «Acuerdo marco de servicios de coordinación en materia de seguridad y salud en las obras o actuaciones y redacción de proyectos de obras en espacios públicos y equipamientos».

La exclusión obedece a la documentación presentada por la empresa en respuesta al requerimiento de subsanación notificado el 7 de septiembre de 2026, cuya contestación tuvo lugar el 10 de septiembre siguiente. En concreto, la Mesa considera que el certificado de la entidad aseguradora aportado por la recurrente no contiene el compromiso expreso de comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza de responsabilidad civil o cualquier modificación sustancial de sus condiciones, exigido en el apartado 31 del PCAP, calificando la deficiencia como no subsanable, de conformidad con el artículo 140.4 de la LCSP.

La recurrente sostiene que la exigencia de que la aseguradora se comprometa a comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación o modificación sustancial de la

póliza resulta contraria a la normativa de protección de datos. Considera que MAPFRE ESPAÑA, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A., no tendría por qué comunicar a un tercero ajeno al asegurado que este ha procedido a cancelar la póliza o a modificar sustancialmente sus condiciones, por entender que dicha comunicación afectaría a la debida protección de los datos correspondientes a INCO.

La recurrente considera que la exclusión vulnera los principios recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP, al sustentarse en una exigencia que califica de imposible cumplimiento para el licitador.

Alega que el PCAP requiere que el certificado de la aseguradora incluya una declaración literal por la que esta se comprometa a comunicar al Ayuntamiento la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones. Sin embargo, la obtención de dicha declaración no depende de la voluntad del licitador, sino de la de una entidad aseguradora privada que no mantiene vínculo jurídico o contractual alguno con el Ayuntamiento de Madrid.

Expone que ha intentado obtener de MAPFRE la inclusión del compromiso exigido, tanto verbalmente como por escrito, sin conseguirlo. A tal efecto, aportó con la documentación de subsanación los correos electrónicos intercambiados con la correduría de seguros Howden Iberia, S.A., en los que se refleja la negativa de la aseguradora a asumir dicho compromiso. La recurrente sostiene que esa negativa obedece a que la aseguradora no considera justificada la asunción de una obligación frente al Ayuntamiento, dada la inexistencia de una relación jurídica entre ambas entidades.

Añade que comunicó al órgano de contratación las gestiones realizadas y las razones manifestadas por la aseguradora, sin que ello impidiera que la Mesa acordase su exclusión.

La empresa afirma, asimismo, que dispone de la misma póliza de responsabilidad civil profesional desde hace aproximadamente veinticinco años y que nunca había tenido

problemas por la falta de una declaración de estas características ni había sido excluida de una licitación por tal motivo. Señala que ha ejecutado o está ejecutando contratos de objeto similar con el Ayuntamiento de Madrid, mencionando, entre otros, el expediente 511/2024/47044, lote 2, relativo a servicios de coordinación de seguridad y salud en el ámbito geográfico interior a la M-30, así como el expediente 300/2026/00747, correspondiente a servicios de coordinación de seguridad y salud en obras del Distrito Centro, sin que se le hubiera exigido el compromiso controvertido.

A juicio de la recurrente, el requisito introduce una carga desproporcionada y potencialmente discriminatoria, puesto que hace depender la continuidad en el procedimiento de la política interna de una aseguradora sobre la que el licitador carece de capacidad de decisión. Considera que esta circunstancia le coloca en una posición de desventaja que no guarda relación con su capacidad para ejecutar el contrato.

Asimismo, sostiene que la propia exigencia prevista en los pliegos, que relaciona con las cláusulas 46 y 54 y con el apartado 31 del anexo correspondiente del PCAP. Entiende que dicha exigencia impone al licitador la obligación de obtener una declaración cuyo cumplimiento depende exclusivamente de la voluntad de una entidad aseguradora ajena al procedimiento de contratación y al futuro contrato.

Invoca que los pliegos deben ajustarse a la LCSP y sostiene que la cláusula controvertida no puede ampararse en la aceptación de los pliegos por los licitadores cuando impone una obligación que considera irrealizable y contraria a Derecho.

En particular, argumenta que la obligación de comunicar al Ayuntamiento las modificaciones de la póliza no afecta propiamente a la solvencia económica y financiera del licitador ni al riesgo derivado de la ejecución del contrato, sino que constituye una carga administrativa que no presenta, a su juicio, una relación directa con el objeto contractual.

Subraya que el órgano de contratación no cuestiona la existencia de la póliza ni la suficiencia de sus coberturas, sino que fundamenta la exclusión exclusivamente en la

ausencia del compromiso de comunicación por parte de la aseguradora. De ello deduce que la exclusión no responde a una insuficiencia material del seguro, sino a la imposibilidad de obtener un documento con el contenido literal exigido.

Reitera que los pliegos de condiciones no pueden imponer obligaciones a terceros ajenos a la relación contractual, por cuanto únicamente vinculan al órgano de contratación y al futuro adjudicatario. Afirma que la Administración no puede exigir al licitador la obtención de un compromiso de actuación de una entidad aseguradora que no es parte del procedimiento y que no está sometida, por esa sola circunstancia, a las obligaciones derivadas de la LCSP.

La recurrente considera que no resulta conforme a Derecho exigir la aportación de documentos cuya emisión depende de terceros ajenos al contrato y cuya obtención no está bajo el control del licitador, por entender que esa exigencia vulnera los principios de proporcionalidad, igualdad y libre concurrencia recogidos en la LCSP.

Por todo lo expuesto, INCO solicita que se estime el recurso especial, se revise la exigencia que ha determinado su exclusión y se considere cumplida la documentación requerida, dejando sin efecto el acuerdo de la Mesa de Contratación y permitiendo la continuación del procedimiento con la adjudicación del contrato a su favor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone al recurso por varios motivos. El apartado 31 del anexo I del PCAP exigía expresamente que el certificado de la aseguradora incluyera el compromiso de comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones.

Dicha exigencia vinculaba a todos los licitadores y no fue introducida por la Mesa de Contratación después de la presentación de las ofertas.

El certificado aportado por INCO acreditaba la existencia de una póliza de

responsabilidad civil profesional, pero no incorporaba el compromiso específico exigido. La declaración responsable de la propia empresa tampoco podía sustituir el documento requerido, al tratarse de una declaración de naturaleza y contenido distintos.

La empresa tuvo ocasión de completar la documentación tras los requerimientos efectuados. Sin embargo, la documentación presentada el 10 de septiembre de 2026 continuó sin incluir el compromiso de la aseguradora.

El órgano de contratación considera, por ello, que la exclusión no respondió a una deficiencia advertida por primera vez al resolver, sino a la persistencia del incumplimiento de una exigencia expresa del pliego después de haber concedido a la licitadora la oportunidad de atenderla.

El órgano de contratación destaca que, en la documentación correspondiente al lote 2, constaban certificados de aseguradoras que sí incorporaban el compromiso de comunicación requerido. A su juicio, ello demuestra que la exigencia no era objetivamente imposible de cumplir y que dispensar a INCO de ella supondría aceptar una forma de acreditación distinta de la establecida en el PCAP.

Por todo ello, considera ajustada a Derecho la actuación de la Mesa de Contratación y solicita la desestimación del recurso interpuesto.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes y transcrito en los antecedentes de esta Resolución los presupuestos de hecho que originan la controversia, debemos centrar el debate en determinar, si el certificado expedido por Mapfre y la declaración responsable de INCO resultan suficientes para acreditar el compromiso recogido en el apartado 31 del anexo I al PCAP.

El artículo 139.1 de la LCSP establece que la presentación de una proposición supone

la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones de los pliegos, sin salvedad o reserva alguna.

La presentación de la oferta implica, por tanto, la aceptación de las reglas que rigen la licitación, que vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores. Esta vinculación responde a las exigencias de seguridad jurídica, transparencia e igualdad de trato, que impiden alterar o dispensar selectivamente, una vez presentadas las ofertas, las condiciones previamente establecidas.

Este Tribunal ha reiterado la naturaleza vinculante de los pliegos. Así, la Resolución 482/2026, de 24 de septiembre, recuerda que los pliegos vinculan a los licitadores desde su aceptación incondicional, conforme al artículo 139.1 de la LCSP, y que no cabe alterar durante el procedimiento las condiciones previamente establecidas sin comprometer el principio de igualdad de trato. Esta vinculación impide dispensar a un licitador del cumplimiento de una exigencia expresamente prevista en el PCAP por el hecho de que su cumplimiento le haya resultado particularmente difícil.

En el presente supuesto, el apartado 31 del anexo I del PCAP establecía expresamente que el certificado de la aseguradora debía incluir el compromiso de comunicar al Ayuntamiento de Madrid la anulación de la póliza o cualquier modificación sustancial de sus condiciones. No se trata, por tanto, de una exigencia incorporada por la Mesa de Contratación con posterioridad a la presentación de las ofertas, sino de una condición previamente establecida en los documentos rectores de la licitación.

INCO presentó su proposición sin impugnar en tiempo y forma dicha previsión. Es al conocer las consecuencias de su incumplimiento, tras ser requerida para completar la documentación, cuando cuestiona la legalidad de la cláusula y solicita que se tenga por cumplido un requisito que reconoce no haber podido acreditar en los términos exigidos.

La recurrente sostiene que el compromiso exigido depende de la voluntad de una

entidad aseguradora ajena al procedimiento de contratación y que, al no poder obligarla a asumirlo, la cláusula introduce una carga de imposible cumplimiento, contraria a los principios de concurrencia, igualdad y proporcionalidad.

Por ello, ofrece la posibilidad de ser él mismo quien acredite las circunstancias solicitadas mediante una declaración responsable. En términos concordantes, nuestra Resolución 410/2025, de 2 de octubre, relativa a la acreditación de un seguro de responsabilidad civil y profesional, desestimó un recurso en el que se pretendía sustituir la condición aseguradora exigida por el PCAP por una declaración responsable de la propia empresa. El Tribunal señaló que, no habiendo sido impugnados los pliegos en el momento procesal oportuno, la recurrente no podía pretender posteriormente modificar los requisitos exigidos.

Es cierto que la documentación aportada acredita que INCO solicitó a su correduría la emisión de un certificado con el contenido requerido y que, mediante comunicaciones de 9 de septiembre de 2026, Howden trasladó la negativa de MAPFRE a asumir el compromiso. No cabe, por tanto, desconocer que la empresa encontró una dificultad real para obtener el documento exigido.

Ahora bien, deben diferenciarse dos cuestiones como son la dificultad concreta que haya encontrado un licitador para obtener un documento de su aseguradora y la legalidad de la condición establecida en el pliego.

La negativa de MAPFRE acredita la imposibilidad de obtener de esa compañía, en las circunstancias del expediente, el compromiso solicitado pero no acredita por sí sola que la condición sea jurídicamente imposible de cumplir para cualquier licitador ni que su inclusión en el PCAP determine una infracción que permita dejarla sin efecto una vez consentida.

A este respecto, el informe del órgano de contratación indica que en la documentación correspondiente al lote 2 se presentaron certificados de aseguradoras que sí incorporaban el compromiso de comunicación requerido. Este dato no elimina la

dificultad experimentada por INCO, pero constituye un elemento relevante para valorar su alegación de imposibilidad objetiva y general de cumplimiento.

Debemos indicar que la cláusula objeto de controversia, es de dudosa legalidad, puesto que extienden obligaciones a terceros que no son parte en la relación contractual.

Pero nuevamente la falta de impugnación de los pliegos de condiciones en su momento procesal opotuno, impide ahora su anulación, por los motivos ya expresados anteriormente.

Por último, en cuanto a la alegación de vulneración de la normativa de protección de datos, la recurrente no identifica de forma concreta qué datos personales serían objeto de tratamiento ilícito ni acredita que la comunicación de la anulación de la póliza o de sus modificaciones sustanciales resulte necesariamente incompatible con dicha normativa.

Por todo ello procede 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 la representación legal de INCO ESTUDIO TÉCNICO, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Distrito de Chamberí del Ayuntamiento de Madrid, de 14 de septiembre de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de licitación del Lote 1 del «*Acuerdo marco de servicios de coordinación en materia de seguridad y salud en las obras o actuaciones y redacción de proyectos de obras en espacios públicos y equipamientos»,* expediente 300/2025/02394.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 189/2026, de 8 de octubre, 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.

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