



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1062/2025

Resolución nº 1570/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de octubre de 2025.

VISTA la reclamación interpuesta por D. B.T.G., en representación de BLAS TORRES GUTIÉRREZ, S.L. contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de Project Management y ATDOCV para los aeropuertos de la red de AENA Lotes Canarias, Baleares, Norte, Este, Sur y Centro*”, con expediente DIN-212/2025, convocado por AENA, S.M.E., S.A.; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El contrato se rige por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en lo sucesivo el RDL 3/2020). Los pliegos se publicaron en la web de AENA y en DOUE en fecha 1 de julio de 2025.

Segundo. El anuncio de licitación y el documento de Pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 2 de julio de 2025, posteriormente rectificados el 4 de julio siguiente.

Tercero. El día 9 de julio de 2025, y en el Registro del Ministerio de Hacienda se presenta recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación.

Quinto. En fecha 23 de julio de 2025 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, adoptó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de la reclamación la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de la reclamación según los artículos 119 a 122 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, en concreto, en lo relativo a la contratación en sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales

Segundo. Se ha respetado el plazo de 15 días para la interposición del recurso.

Tercero. Los pliegos son susceptibles de recurso en virtud del artículo 119.2 del RDL 3/2020, que dispone que podrán ser objeto de reclamación:

“a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

Cuarto. Debe reconocerse legitimación a la empresa recurrente toda vez que se trata de una mercantil cuyo objeto social coincide con el que podría desarrollar el objeto del contrato, y las cláusulas impugnadas le impiden su participación.

Quinto. Alega el recurrente que (i) el Pliego de Cláusulas Particulares (PCP en adelante), excluye como “trabajos similares” a efectos de justificación de la solvencia técnica actividades tales como Sistemas de Tratamiento de Equipajes (SIEB/SATE), Sistemas de Mando y Presentación (SMP), Pasarelas de embarque, Energías renovables y puntos de recarga, Project Management Office (PMO), Asistencias Técnicas de Control y Vigilancia (ATDOCV) que conforman el objeto del contrato; (ii) se exige que, a efectos de acumular

su solvencia al de resto de componentes de la UTE, cada empresario debe tener una participación mínima del 32% en la misma; (iii) prohíbe la integración de la solvencia de los licitadores con la de terceros; (iv) se exige acreditación individual de solvencia por cada miembro de la UTE, no permitiéndose que la solvencia sea acreditada conjuntamente por sus integrantes; (v) restringe los trabajos aptos para acreditar la solvencia técnica a aquellos realizados en terminales o campos de vuelo cuya superficie construida o de actuación sea superior a 15.000 m²; y (vi) el PCP exige que parte del personal técnico disponga de la certificación PMP (Project Management Professional) emitida exclusivamente por el Project Management Institute (PMI), sin admitir ninguna otra certificación profesional equivalente en dirección de proyectos, nacional o internacional.

Sexto. Comenzando por la primera de las cuestiones, transcribimos el apartado 13 del cuadro de características (clasificación/solvencia técnica o profesional):

“Los operadores económicos deberán acreditar la solvencia técnica por los siguientes medios:

a) Indistintamente

(...)

a.2) Relación de los servicios ejecutados del mismo tipo o naturaleza al objeto del contrato, en el curso de los cinco últimos años, avalada por certificados de ejecución; estos certificados indicarán el número y título del expediente, empresa adjudicataria, lugar de ejecución de los servicios, fecha inicio y fecha fin, importe total e importe anual y el destinatario, público o privado de los mismos. Con una cuantía mínima de forma que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del periodo citado sea igual a:

Cuantía mínima POR LOTE:

- Lote nº 1 CENTRO: 5.000.000,00 €

- Lote nº 2 ESTE: 5.000.000,00 €



- Lote nº 3 CANARIAS: 5.000.000,00 €

- Lote nº 4 BALEARES: 5.000.000,00 €

- Lote nº 5 SUR: 4.529.664,16 €

- Lote nº 6 NORTE: 4.018.696,64 €

Cuando el destinatario sea una entidad del sector público, los certificados serán expedidos por el órgano competente. Cuando el destinatario sea un sujeto privado, los certificados serán expedidos por este; o a falta de este, mediante una declaración del empresario. En este último caso, acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación.

En el caso de presentación en forma de UTE en esta licitación, solo serán válidos los certificados presentados por la/s empresa/s que tenga un porcentaje de participación en dicha UTE de al menos un 32%.

Se consideran trabajos de similares características aquellos que consisten en

Asistencias Técnicas de Project Management, Project Construcción Management y Dirección Integrada de Proyectos, con plena responsabilidad, en grandes infraestructuras de aeropuertos. Estas asistencias técnicas abarcan actividades de control de gestión necesarias para alcanzar los objetivos de presupuesto, plazo y calidad definidos en el Expediente.

No se consideran trabajos similares:

- *Asistencias técnicas de control y vigilancia de obras (ATDOCV)*
- *Asistencias técnicas de Project Management Office (PMO)*

Asistencias técnicas de instalaciones aeroportuarias específicas, como:

- *Tratamiento de equipajes (SIEB/SATE)*

- *Sistemas de Mando y Presentación (SMP) y Navegación Aérea (SNA)*
- *Pasarelas de embarque*
- *Actuaciones de implantación de energías renovables, reducción de emisiones o puntos de recarga.*

Para acreditar dicha experiencia, se aportará el cálculo del cumplimiento del importe mínimo solicitado, suscrito por representante legal de la empresa, adjuntando a continuación los certificados de ejecución válidos que avalen dicho cálculo”.

El órgano de contratación entiende adecuada la exclusión de los trabajos considerados. Dice que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante) determina que el objeto del contrato consiste en la prestación de servicios de Project Management integral y de dirección, control y vigilancia de obras, asociados a actuaciones de arquitectura, edificación aeroportuaria (ampliación de terminales) y obra civil en campos de vuelo (pistas, calles de rodaje, plataformas y balizamiento), actuaciones todas ellas que pueden impactar en la seguridad operacional y que requieren experiencia y conocimientos técnicos y experiencia distintos y más especializados que los que se exigen para los trabajos excluidos.

Examinada la documentación preparatoria del expediente, nada se refiere en la denominada “memoria publicable” sobre la solvencia técnica exigible a los licitadores. La denominada “memoria complementaria”, por su parte, se limita a excluir los trabajos en litigio, sin aportar consideración alguna sobre las razones de esta decisión.

El recurrente se limita a considerar que la exclusión,

“(...) es contradictoria con el propio objeto del contrato, que incluye servicios de Project Management y ATDOCV, así como la dirección de obras en infraestructuras aeroportuarias que abarcan precisamente los sistemas excluidos.

Este tipo de referencias constituyen experiencias plenamente válidas, sustanciales y directamente vinculadas al objeto contractual, de conformidad con el artículo 90 de la LCSP

y la doctrina consolidada del TACRC, que exige que la solvencia técnica se relacione con el objeto del contrato de manera proporcional, objetiva y no discriminatoria”.

Es relevante considerar el objeto del contrato, para lo que debemos tomar en consideración dos consideraciones del PPT:

- Por un lado, el apartado 1.2 del PPT (objeto del contrato), determina que *“es objeto del presente contrato la prestación de servicios de gestión integral, dirección, coordinación y control de las líneas de actuación (LDAs) a desarrollar en los aeropuertos de la red de AENA S.M.E., S.A que se definan en este pliego durante el plazo de ejecución del contrato”*. Las LDAs, por su parte, se definen en el apartado 2 del PPT en los siguientes términos *“[e]n el ámbito del presente contrato se refiere a cada una de las actuaciones a desarrollar en el aeropuerto, desde la fase de detección y pre necesidad de una actuación, a sus posteriores fases de redacción del correspondiente proyecto, licitación, ejecución de las obras de dicha actuación, recepción, liquidación y hasta la devolución de la fianza, cuando se considera totalmente concluida”*. Por último, las LDA se categorizan en el punto 5 del PPT (objetivos del servicio a prestar) en los siguientes términos,

Con objeto de categorizar las diferentes LDA existentes y definir los distintos objetivos que se deben cumplir en cada caso, se definen tres tipos de Actuaciones:

▪ *“Actuaciones Estratégicas. - son aquellas actuaciones necesarias para cumplir con los estándares de capacidad establecidos en el documento DORA correspondiente y que se consideran fundamentales para garantizar el interés general, (mejora de funcionalidad, accesibilidad, movilidad, desarrollo redes, transporte intermodal de pasajeros y mercancías, competitividad y conectividad entre CC. AA, etc.). En concreto estas actuaciones deberán finalizarse ANTES de las fechas indicadas en el DORA. Se considera que una inversión ha cumplido este plazo cuando la firma del Acta de recepción de la inversión se produce antes de la Fecha de finalización que se define en el DORA, haciéndose constar en dicha acta que, la actuación está completamente terminada y en perfecto estado de uso. El no cumplimiento de estas fechas por parte de Aena, dará lugar a una penalización por parte del regulador, no permitiéndose modificaciones ni en su alcance ni en su fecha de finalización.*

- *Actuaciones Relevantes.* - son aquellas actuaciones que por su necesidad funcional o por su volumen de inversión requieren de un seguimiento diferenciado. En general, son las relacionadas con la navegación aérea, la calidad en la prestación de los servicios, la eficiencia energética, la mejora de filtros de seguridad, regeneraciones de pistas y plataformas, drenajes de campo de vuelos, etc. Estas actuaciones deben finalizarse dentro de la anualidad definida en el DORA. En el caso de anulación total o parcial tanto en alcance o plazo de alguna actuación relevante, se requiere una autorización previa por parte de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC).
- *Actuaciones Generales.* - dentro de las cuales están todas aquellas actuaciones que no son ni Estratégicas ni Relevantes. En este tipo de actuaciones, se deberá cumplir con la previsión de certificación anual, tanto del negocio regulado como del no regulado”.

Las prestaciones que conforman el objeto del contrato, por su parte, se concretan en el punto 4 del PPT (solución adoptada) en los siguientes términos,

“1. SERVICIO DE PROJECT MANAGEMENT (PM)

El servicio consiste en llevar a cabo las acciones necesarias para prestar un servicio integral de dirección, coordinación, supervisión y gestión para el desarrollo de todas las líneas de actuación (LDAs) a ejecutar a ejecutar en los Aeropuertos objeto de su alcance.

Se impulsarán las acciones necesarias para la correcta planificación, coordinación, programación y seguimiento, de todas las LDAs del aeropuerto.

Dentro de esta área se prestará el servicio de Dirección Técnica de los Proyectos de Construcción (DTP) que sean requeridos por necesidades del servicio, y el asesoramiento técnico a la dirección de las obras durante su ejecución.

2. SERVICIO DE DIRECCIÓN DE OBRA Y CONTROL Y VIGILANCIA (ATDOCV)

El servicio consistirá en la dirección de obra (ATDO), de acuerdo a la normativa vigente e incluyendo los servicios de Dirección Facultativa [Director de Obra (DO), Director de

Ejecución (DE) y Coordinador de Seguridad y Salud (CSS)] y los servicios de Técnico Auditor de Seguridad Aeronáutica (TASA).

Adicionalmente deberá prestar el servicio para el control y vigilancia de las obras (ATCV) incluyendo los servicios de coordinación medioambiental, ingeniería de instalaciones, control de ejecución y vigilancia de las obras. Se incluyen en esta área todos los informes de asesoramiento especializado que se pudieran requerir durante las obras”.

La solvencia se refiere a los requisitos de idoneidad que debe poseer cualquier contratista para atender el objeto del contrato de una forma adecuada. Según dijimos en la Resolución 1207/2025 de 3 de septiembre de 2025,

“Conviene, antes de abordar el análisis del precepto transcrito, considerar brevemente la exigencia de solvencia como requisito de aptitud para contratar con el sector público (cfr. artículo 65.1 de la LCSP). El artículo 74 de la LCSP (exigencia de solvencia) determina que:

‘Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley’.

El alcance del significado del concepto de “solvencia” viene recogido en el artículo 58 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (Directiva 2014/24 en adelante) que en su apartado 3º determina, en lo referido a la solvencia económica y financiera lo siguiente (el subrayado es nuestro):

‘Con respecto a la solvencia económica y financiera, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos que garanticen que los operadores económicos poseen la capacidad económica y financiera necesaria para ejecutar el contrato. Con este fin, los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan determinado volumen de negocios anual mínimo, y, en concreto, determinado volumen de negocios mínimo en el ámbito al que se refiera el contrato. Además, podrán exigir que los

operadores económicos faciliten información sobre sus cuentas anuales que muestre la ratio, por ejemplo, entre activo y pasivo. También podrán exigir un nivel adecuado de seguro de indemnización por riesgos profesionales. (...)’.

Por lo que se refiere a la solvencia técnica y profesional (que la Directiva, en su versión en español, denomina “capacidad técnica y profesional”), el apartado 4º señala:

‘Con respecto a la capacidad técnica y profesional, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad.

Los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado. Los poderes adjudicadores podrán suponer que un operador económico no posee las capacidades profesionales necesarias si han establecido que este tiene conflictos de interés pueden incidir negativamente en la ejecución del contrato’.

En definitiva, la solvencia de un operador económico no es sino su capacidad de ejecutar el contrato en los términos establecidos en los pliegos. Los medios para acreditar la solvencia (cfr. artículos 86 a 91 de la LCSP), según la concreción que de los mismos haga el órgano de contratación (artículo 92 de la LCSP) constituyen, por lo tanto, indicios de esa capacidad”.

Su concreción corresponde al órgano de contratación, que ve amparada su decisión por la discrecionalidad técnica, pero que debe atenerse a los dos requisitos fundamentales que nuestra doctrina exige a estos requisitos: vinculación con el objeto del contrato y proporcionalidad. Como dijimos en la Resolución 1029/2022 de 7 de septiembre,

“Por tanto, como así se recoge en la LCSP y como expresamente reconoce el TJUE, en la Sentencia dictada en el asunto “Socchi di Frutta”, C-497/99P corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación

de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada.

Y como tal potestad discrecional no es posible sustituir, en su correcto ejercicio, la elección que el órgano de contratación realice de entre las distintas soluciones amparadas por la norma de aplicación por ninguna otra, sin perjuicio de estar sometida a control jurisdiccional. Así pues, la determinación de los niveles mínimos de solvencia debe ser establecida por el órgano de contratación, si bien con un respeto absoluto al principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse niveles mínimos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, sin olvidarnos que los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato, y además que se incluya en alguno de los medios de acreditación de la solvencia establecidos en la LCSP. Siendo preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de licitadores posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias.

Ello es así, por cuanto conforme a los principios proclamados en el artículo 1 de la LCSP, ha de partirse del principio general de libre concurrencia que impera en la contratación pública que, tal y como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 23 de 18 diciembre de 2009 (C-376-08), consiste en la garantía de la participación más amplia posible de licitadores, corolario de los principios de igualdad de

trato y de transparencia. Los requisitos de solvencia deben observar la adecuada proporcionalidad en relación con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, no pudiendo surtir efectos discriminatorios”.

Fijados los términos del debate y nuestra doctrina sobre la solvencia, podemos abordar las exclusiones que la recurrente denuncia. Para ello resulta de utilidad considerarlas agrupadas en dos categorías: asistencias técnicas de instalaciones aeroportuarias específicas, por un lado, y las asistencias técnicas de control y vigilancia de obras (ATDOCV) y asistencias técnicas de Project Management Office (PMO) por otro.

Por lo que se refiere a la primera de las categorías enunciadas, no apreciamos desproporción alguna en su exclusión como trabajos susceptibles de acreditar la solvencia de los licitadores. En efecto, según hemos visto, las LDAs cuya dirección, coordinación, supervisión y gestión es objeto del contrato incluyen actuaciones “estratégicas” y “relevantes” cuya magnitud y carácter, por así denominarlo, global, exige una aptitud y experiencia que difícilmente puede ser adquirida con la supervisión de actuaciones sobre instalaciones aeroportuarias específicas. Coincidimos con el órgano de contratación en que *“(...) las AT de Sistemas de Tratamiento de Embarques (SIEB/SATE), Sistemas de Mando y Presentación (SMP), Instalación de Pasarelas de Embarque o Energías Renovables y puntos de recarga son asistencias técnicas ad hoc para gestionar contratos de suministro con instalación de equipamientos específicos y no gestionan contratos para la redacción de proyectos de construcción o de obras en los aeropuertos. Este tipo de contratos de suministro abarcan instalaciones muy concretas y especializadas del ámbito aeroportuario y con un elevado componente tecnológico e industrial para cuya gestión y control se requieren perfiles y conocimientos muy especializados en esas tecnologías, procedimientos y formas de instalación”.* Procede, por lo tanto, desestimar el motivo para esta concreta categoría de trabajos.

Las ATDOCV y las asistencias técnicas de PMO constituyen la segunda de las categorías que debemos analizar. Estas actuaciones son definidas en el punto 2 del PPT en los siguientes términos,

“Project Management Office (PMO): Servicio de la estandarización e implantación de una metodología para el seguimiento de todas las actuaciones necesarias para el cumplimiento del objetivo marcado, en el ámbito del PAR. Sirve de soporte al servicio de PM en la consecución de los objetivos, estableciendo para ello unas utilidades y herramientas que ayuden a la implantación de las buenas prácticas en la gestión de los procesos y los proyectos implicados.

ATDOCV: Asistencia Técnica de Dirección de Obra y Control y Vigilancia destinada a prestar el servicio de Dirección de Facultativa de la obra y el servicio de control y vigilancia”.

En lo que se refiere a las asistencias técnicas de PMO, hemos de dar nuevamente la razón al órgano de contratación. En efecto, las PMO no gestionan proyectos concretos, sino que coordinan y dan soporte a múltiples proyectos, con objeto de mejorar la eficacia, coherencia y alineación estratégica de la gestión de proyectos. Son actuaciones que indudablemente presuponen un conocimiento profundo del acervo conceptual y metodológico de la dirección de proyectos, pero no abarca las exigencias de definición del alcance, coordinación de equipos de trabajo, comunicación con los interesados y control de riesgos que típicamente corresponden a las funciones de un Project Manager.

Similar conclusión debemos alcanzar en relación con las ATDOCV. Señala el órgano de contratación que *“(...) representan una parte incompleta de los servicios necesarios y por si solas no aportan el conocimiento y la experiencia necesarios para prestar un servicio de gestión de PM integral cuyo alcance va mucho más allá de un mero control y vigilancia de la obra”.*

La exclusión, en este caso, como en los demás analizados, se ve justificada por la propia definición incluida en el PPT de lo que son “trabajos similares” a efectos de acreditar la solvencia técnica. La magnitud de los proyectos a dirigir y coordinar (o, al menos, la de algunos de ellos) exige, en opinión del órgano de contratación, una aptitud específica de los licitadores, que no admite, como pretende el recurrente, su compartimentación. Sin duda en el desarrollo de las LDAs serán precisas actuaciones de ATDOCV. Pero, considerado el objeto del contrato, tales actividades son, en todo caso, elementos integrantes del complejo de las que el futuro adjudicatario debe poner en práctica para

cumplir el objeto del contrato. Por lo que resultaría contraproducente permitir que la acreditación de la solvencia se verifique con la experiencia del licitador en actividades que, según se ha dicho, resultan ser solo una parte de las que el futuro adjudicatario deberá desarrollar.

Procede, por lo tanto, la desestimación del motivo.

Séptimo. La siguiente cuestión se refiere a la posibilidad de concurrir en UTE y la exigencia de una proporción concreta de participación. Se señala en el pliego:

En el caso de presentación en forma de UTE en esta licitación, solo serán válidos los certificados presentados por la/s empresa/s que tenga un porcentaje de participación en dicha UTE de al menos un 32%.

El recurrente entiende que tal exigencia ni está amparada por la ley, ni está motivada en el pliego ni en ningún documento del expediente.

En lo que se refiere a la primera de las censuras referidas, no puede ser acogida. Ciertamente, en el artículo 31 del RDL 3/2020 se desarrolla de la manera siguiente la participación de las UTES:

“Artículo 31. Agrupaciones de empresarios.

1. Estarán autorizadas a licitar o a presentarse como candidatos o licitadores a la adjudicación de un contrato las agrupaciones de empresarios, incluidas las empresas que concurran en una unión temporal. Para la presentación de una oferta o de una solicitud de participación, las entidades contratantes no podrán exigir que las agrupaciones de operadores económicos, incluidas las agrupaciones temporales, tengan una forma jurídica determinada; no obstante, la agrupación seleccionada podrá estar obligada por las mismas a revestir una forma jurídica determinada cuando se le haya adjudicado el contrato, en la medida en que dicha transformación sea necesaria para la correcta ejecución del mismo. Dicha obligación deberá contemplarse en los pliegos de condiciones.

2. Cuando sea necesario, las entidades contratantes podrán aclarar en los pliegos de condiciones cómo deberán las empresas que concurren agrupadas en una unión temporal acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad y solvencia económica, financiera, técnica y profesional que se exijan, siempre que ello esté justificado por razones que sean objetivas y proporcionales al fin perseguido.

3. Igualmente, previa previsión en los pliegos de condiciones, las entidades contratantes podrán exigir a las empresas que concurren agrupadas en una unión temporal condiciones de ejecución del contrato que sean diferentes a las que se exigirían a empresarios individuales, siempre y cuando su exigencia venga justificada por motivos objetivos y proporcionales al fin perseguido.

4. A efectos de la licitación, los empresarios que deseen concurrir integrados en una unión temporal de empresarios deberán indicar los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato”.

La previsión del apartado 2 del precepto transcrito permite, a juicio del Tribunal, una exigencia como la que contempla el PCP, “siempre que ello esté justificado por razones que sean objetivas y proporcionales al fin perseguido”.

En la “memoria complementaria”, única en la que se aborda esta cuestión, se dice,

“En el caso de presentación en forma de UTE en esta licitación, solo serán válidos los certificados presentados por la/s empresa/s que tenga un porcentaje de participación en dicha UTE de al menos un 32%.

La solicitud de la citada solvencia se requiere para asegurar que cada empresa participante de una UTE licitadora, aporte a la UTE una parte significativa de la solvencia necesaria y garantizar la capacidad técnica suficiente para la correcta prestación del servicio. Esta exigencia busca que cada empresa de la UTE tenga parte de la experiencia y capacidad técnica para un servicio tan complejo, y se pretende así, garantizar la calidad necesaria en la ejecución de las obras”.

No puede dejar el Tribunal de poner de manifiesto la absoluta falta de aptitud de las razones expuestas por el órgano de contratación para justificar la inclusión de la exigencia combatida. El párrafo transcrito, bien al contrario, pretende cubrir la exigencia legal mediante el recurso a expresiones grandilocuentes (servicio “complejo”, “garantizar la capacidad técnica suficiente” o “garantizar la calidad necesaria”), pero poco concretas. Parece evidente, basta para concluirlo una lectura del PPT, que el servicio objeto del contrato reviste una gran complejidad, pero esta constatación (por otro lado, según hemos dicho, superflua) no puede satisfacer la exigencia legal. Se hace precisa una conexión objetiva de la complejidad del contrato con las concretas exigencias que se planteen para las UTE, comenzando con exigencia de un porcentaje de participación de los empresarios en la misma para que su solvencia pueda ser considerada a efectos de su acumulación con la del resto de componentes de aquella.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Octavo. El recurrente considera también que el PCP prohíbe la integración de la solvencia de los licitadores con la de terceros, se exige acreditación individual de solvencia por cada miembro de la UTE, no permitiéndose que la solvencia sea acreditada conjuntamente por sus integrantes y restringe los trabajos aptos para acreditar la solvencia técnica a aquellos realizados en terminales o campos de vuelo cuya superficie construida o de actuación sea superior a 15.000 m². Todos estos motivos de recurso deben ser tratados conjuntamente, en tanto censuran el mismo punto del cuadro de características, el 13, que incorpora la siguiente previsión,

“SOLVENCIA TÉCNICA MÍNIMA:

Cada empresa que se presente, de manera individual o como parte de una U.T.E, deberá acreditar la participación, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada, como Dirección Técnica de Proyecto o Project Management en el ámbito de infraestructuras de remodelación/ampliación de Áreas Terminales en infraestructuras aeroportuarias, de al menos 15.000m², o grandes infraestructuras de obra civil en Campo de Vuelo.

Asimismo, esta solvencia no podrá ser cedida por terceros en ningún caso, ello en aras de garantizar que el licitador que resulte adjudicatario disponga de un mínimo de solvencia propia”.

El recurrente considera que la cláusula “(...) vulnera frontalmente la normativa de contratación pública, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del TACRC y representa una restricción injustificada al acceso a la licitación, especialmente grave en contratos complejos donde la cesión de medios es una herramienta habitual y legítima para formar alianzas y competir”. Considera también que la exigencia de una solvencia mínima a los miembros de la UTE vulnera lo dispuesto por el artículo 69 de la LCSP. Por último, censura que la experiencia deba ir referida a infraestructuras aeroportuarias de al menos 15.000 m².

El órgano de contratación manifiesta que “(...) los pliegos no prohíben la acumulación de solvencia mediante UTE o, en su caso, la aportación de medios externos conforme lo previsto en el artículo 75 de la LCSP, sino que, la empresa o la UTE debe acreditar una mínima solvencia técnica, que, en este caso, es haber participado, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada”.

En lo que se refiere específicamente a la exigencia de que todos los miembros de la UTE acrediten una solvencia mínima considera que “dicha cautela responde a la necesidad de que todos los integrantes de la UTE, en tanto que co-responsables solidarios, conozcan la normativa aeronáutica y los procedimientos de seguridad operacional. En este caso, la dispersión geográfica y la simultaneidad de las actuaciones requieren que cada miembro disponga de capacidad mínima para intervenir de forma autónoma en su área geográfica o funcional. Esta exigencia previene la constitución de UTEs instrumentales en las que alguno de sus miembros carezca de la capacitación mínima, lo que podría derivaren riesgos de incumplimiento contractual”.

Por último, en lo que se refiere a la exigencia de que los trabajos se hayan verificado en infraestructuras de al menos 15.000 m², considera que el recurrente hace una lectura sesgada de la exigencia del PCP, dado que los trabajos deben haber sido realizados en “(...) infraestructuras aeroportuarias de al menos 15.000 m² o grandes infraestructuras de

obra civil en Campo de Vuelo". De esta forma, dice, no se impone superficie mínima alguna. Además, dice, "(...) la superficie citada no es un filtro dimensional arbitrario, sino la consecuencia lógica de que las actuaciones previstas superan sobradamente dicha superficie en la mayoría de los aeropuertos afectados. De este modo, solo quien haya gestionado obras de esta envergadura puede demostrar conocimiento en la planificación de secuencias constructivas, así como en el mantenimiento del nivel de servicio y coordinación en las instalaciones. La experiencia en proyectos de menor escala no garantizaría la capacidad de gestionar la complejidad funcional y operativa de ampliaciones de esa magnitud, por lo que podría comprometer la consecución de los fines del contrato".

En lo que se refiere a la primera de las censuras del recurrente, que considera que la redacción del punto en litigio proscribía la posibilidad de que los licitadores integren su solvencia con la de terceros, la lectura de la cláusula en disputa nos lleva a coincidir, en lo que a su interpretación alcanza, con la tesis del órgano de contratación. En efecto, la cláusula considerada no prohíbe la integración de la solvencia, en los términos establecidos en el artículo 75 de la LCSP (prohibición que, ocioso es decirlo, vulneraría lo dispuesto por el precepto referido), sino que exige un mínimo de solvencia (acreditar la participación, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada, como Dirección Técnica de Proyecto o Project Management en el ámbito de infraestructuras de remodelación/ampliación de Áreas Terminales en infraestructuras aeroportuarias, de al menos 15.000m², o grandes infraestructuras de obra civil en Campo de Vuelo) como condición para la integración de la requerida en el PCP.

La cuestión, por lo tanto, es la de considerar si esta exigencia de solvencia mínima es ajustada a derecho. En este punto debemos considerar, separadamente, su adecuación a la legalidad en el supuesto de que el licitador pretenda integrar la solvencia con la de terceros, y cuando los licitadores concurren con el compromiso de constituir una UTE.

En lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, la integración de la solvencia está regulada en el artículo 75 de la LCSP en los siguientes términos,

"Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la

naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

En las mismas condiciones, los empresarios que concurran agrupados en las uniones temporales a que se refiere el artículo 69, podrán recurrir a las capacidades de entidades ajenas a la unión temporal.

(...)”.

Sobre la exigencia de que el licitador que pretenda integrar su solvencia con la de terceros acredite una mínima solvencia nos hemos pronunciado, en extenso, en la Resolución 448/2024 de 4 de abril de 2024, en la que dijimos,

“(...) la denominada por la LCSP “integración de la solvencia” no es otra cosa que la puesta a disposición del licitador, por un tercero, de las capacidades que a este le faltan para ejecutar adecuadamente el contrato, tanto en los planos económico y financiero como técnico y profesional.

Tal es el planteamiento seguido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE en adelante) desde su Sentencia de 2 de diciembre de 1999 (C-176/98, “Holst Italia SpA”) en la que señala que ‘por consiguiente, un prestador que no cumple, por sí mismo, los requisitos mínimos necesarios para participar en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios puede invocar ante la entidad adjudicadora las capacidades de terceros a los que proyecta recurrir si se le adjudica el contrato’.

A partir de esta sentencia, el TJUE ha construido una jurisprudencia sobre el recurso por los licitadores a las capacidades de terceros que podemos resumir en las siguientes afirmaciones:

a) Los licitadores pueden acumular las capacidades de varios operadores económicos para cumplir las exigencias mínimas de capacidad establecidas por la entidad adjudicadora siempre que se acredite ante esta que el licitador que invoca estas capacidades tendrá efectivamente a su disposición los medios de aquellos que resulten necesarios para la

ejecución del contrato (STJUE 10 de octubre de 2013 —C-94/12 “Swn Costruzioni 2 SpA”— §33, STJUE de 14 de enero de 2016 —C-234/14 “Ostas celtnieks”— § 25, STJUE de 2 de junio de 2016 —C-27/15 “Pippo Pizzo”— § 26).

b) El licitador que se basa en las capacidades de otros empresarios para la ejecución de un contrato determinado es libre de escoger, por un lado, que tipo de relación jurídica va a establecer con ellos y, por otro, que medio de prueba va a aportar para demostrar la existencia de esa relación jurídica (STJUE de 14 de enero de 2016 —C-234/14 “Ostas celtnieks”— § 28, STJUE de 7 de abril de 2016 —C-324/14 “Partner Apelski Dariusz”—, § 37). La subcontratación es sólo una de las formas de las que dispone el operador económico para recurrir a las capacidades de otras entidades, por lo que el poder adjudicador no puede imponerla a estos efectos (STJUE de 26 de enero de 2023, C-403/21 “SC NV Construct SRL”).

c) La exigencia de una prueba efectiva de que el licitador que recurre a las capacidades de otros empresarios dispondrá de las mismas proscribire cualquier acreditación meramente formal de esta disponibilidad (STJUE de 7 de abril de 2016 —C-324/14 “Partner Apelski Dariusz”—, § 38).

d) Corresponde al órgano de contratación comprobar la aptitud del licitador para ejecutar el contrato, por lo que, de recurrir este a capacidades de terceros, debe comprobar su adecuación y suficiencia para garantizar la adecuada ejecución del contrato (STJUE de 7 de abril de 2016 —C-324/14 “Partner Apelski Dariusz”—) y la efectiva disponibilidad por el licitador de tales capacidades durante el plazo de vigencia del contrato (STJUE de 14 de enero de 2016 —C-234/14 “Ostas celtnieks”— § 26).

e) Excepcionalmente, el órgano de contratación puede limitar o excluir el derecho de los licitadores a recurrir a las capacidades de terceros, específicamente cuando la ejecución del contrato requiera de una determinada capacidad que no pueda obtenerse uniendo capacidades inferiores de varios operadores, siempre que tal exigencia esté relacionada y sea proporcional al objeto del contrato (STJUE de 7 de abril de 2016 —C-324/14 “Partner Apelski Dariusz”—, § 40, STJUE de 4 de mayo de 2017 —C-387/14 “Esaprojekt”—, § 54).

Tal limitación no puede consistir en la fijación de un porcentaje discrecional que deberá necesariamente ser ejecutado por el adjudicatario con sus propios recursos (STJUE de 14 de junio de 2016 —C-406/14, “Wrocław — Miasto na prawach powiatu”—, § 37, STJUE de 27 de noviembre de 2019 —C-402/18, “Tedeschi Srl y Consorzio Stabile Istant Service § 51—).

En relación con esta cuestión, y ya vigente la Directiva 2014/24/UE, la STJUE de 28 de abril de 2022 (C-642/20 “Caruter Srl”) considera que la referencia a las “tareas críticas” permite inferir que la voluntad del legislador es limitar lo que puede imponerse al licitador que concurra recurriendo a las capacidades de otros operadores económicos, siguiendo un criterio más cualitativo que cuantitativo. De ello se deduce que la previsión de que el licitador desarrolle las prestaciones que conforman el objeto del contrato “en una proporción mayoritaria” contraviene las previsiones de la Directiva si tal previsión no se conecta con el desarrollo de “tareas críticas”.

La principal conclusión que cabe alcanzar del análisis precedente es que la integración de la solvencia por un tercero no supone que este sustituya de facto con la suya al del licitador.

La jurisprudencia del TJUE apunta, con toda claridad, a la existencia de una colaboración, en la que el licitador suple las capacidades de las que no dispone, o de las que no lo hace de forma suficiente, con las de un tercero, que se compromete efectivamente con el buen fin del contrato. Así se deduce de expresiones (el subrayado es nuestro) como los de la STJUE de 4 de mayo de 2017 —C-387/14 “Esaprojekt”—, cuando hace referencia a la “suma de conocimientos y la experiencia de dos entidades que individualmente no disponen de las capacidades para ejecutar el contrato” o de la STJUE de 2 de junio de 2016 (C-27/15, “Pippo Pizzo”) cuando concluye que “[h]abida cuenta de la anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 47 y 48 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una legislación nacional que autoriza a un operador económico a valerse de las capacidades de una o varias entidades terceras para satisfacer los requisitos mínimos de participación en un procedimiento de licitación que dicho operador sólo cumple parcialmente”.

Esta es, por otro lado, la postura mantenida por este Tribunal cuando exige, para que el licitador integre su solvencia con la de un tercero, que disponga de un “mínimo de solvencia” (Resolución del Pleno 1411/2023 de 27 de octubre). Cuanto sea ese mínimo es ciertamente, una cuestión casuística, que corresponde al órgano de contratación dilucidar a partir tanto del grado de participación de los terceros (que debe observar el equilibrio que el propio significado del término “integrar”, “completar un todo con las partes que faltan”, en la segunda acepción del diccionario de la RAE o, incluso, más ilustrativamente a nuestros efectos, “dicho de diversas personas o cosas: constituir un todo” en su primera acepción) como del efectivo compromiso de estos en el cumplimiento del contrato. En definitiva, el “mínimo de solvencia” del licitador ha de ser, en todo caso, suficiente para que este, de serle adjudicado el contrato, no sea, simplemente, una suerte de gestor o intermediario en el procedimiento de licitación cuando no una mera pantalla que evite o dificulte la exigencia de responsabilidades a quien realice materialmente las prestaciones por sus actuaciones. No es ocioso terminar estas consideraciones poniendo de manifiesto que los principios que informan la contratación del Sector Público han de ser incorporados a los procedimientos de licitación de forma armónica. De este modo, el principio de libre concurrencia, que es en definitiva al que la previsión del artículo 75 de la LCSP obedece, debe ser cohonestado con los de eficiente utilización de los fondos públicos y la selección de la oferta económicamente más ventajosa -en definitiva, la que más adecuadamente satisface las necesidades de la entidad contratante-“.

Las consideraciones precedentes nos llevan a concluir que la exigencia de una solvencia mínima no sólo no es contraria a la LCSP, sino que se configura como una condición básica para que el licitador pueda integrar su solvencia con la de terceros. Consecuentemente, la determinación en los Pliegos de la solvencia mínima que deben acreditar los licitadores para integrar su solvencia constituye, cuanto menos, una buena práctica que garantiza la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre los licitadores.

Cual sea la solvencia mínima exigible, que es la siguiente cuestión que debemos dilucidar, es una cuestión necesariamente casuística. El RDL 3/2020 no incluye una previsión específica sobre el contenido del expediente de contratación y la justificación en el mismo de determinados extremos que incluye el artículo 116 de la LCSP. No obstante, dicha

exigencia se deduce con toda claridad de las previsiones del artículo 124 del RDL 3/2020, que establece lo siguiente,

“1. Las entidades contratantes deberán conservar información adecuada sobre cada contrato o acuerdo marco regulado por el presente real decreto-ley, y cada vez que apliquen un sistema dinámico de adquisición. Esta información deberá ser suficiente para permitirles justificar posteriormente en un informe escrito las decisiones adoptadas en relación con:

a) La clasificación y la selección de los operadores económicos y la adjudicación de los contratos,

b) la utilización de procedimientos negociados sin publicidad en virtud de lo dispuesto en la presente real decreto-ley,

c) la no aplicación de este real decreto-ley en virtud de las exclusiones previstas en el mismo,

d) en su caso, las razones por las que se han utilizado otros medios de comunicación distintos de los electrónicos.

e) en su caso, las medidas adoptadas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 62.

En la medida en que el anuncio que sirva de convocatoria de licitación, y elaborado con arreglo a lo dispuesto en el presente real decreto-ley, contenga la información requerida en el presente apartado, las entidades contratantes podrán hacer referencia a dicho anuncio.

2. Las entidades contratantes documentarán el desarrollo de todos los procedimientos de contratación, ya se realicen o no por medios electrónicos. Con este fin, se asegurarán de que conservan suficiente documentación para justificar las decisiones adoptadas en todas las etapas del procedimiento de contratación, tales como: la documentación relativa a las comunicaciones con los operadores económicos y las deliberaciones internas, el informe a que se refiere el artículo 41.3, la delimitación del objeto del contrato según lo establecido en el artículo 42, el motivo que justifica la elección del procedimiento de contratación, la

preparación de los pliegos de condiciones, en su caso el diálogo o la negociación, la selección y la adjudicación del contrato o, en su caso, la causa que motiva la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o de desistimiento del procedimiento de adjudicación por la entidad contratante. La documentación deberá conservarse, al menos, tres años a partir de la fecha de adjudicación del contrato”.

El precepto considerado exige, por lo tanto, que las decisiones relevantes de los procedimientos de licitación queden adecuadamente documentadas y justificadas, lo que, a juicio del Tribunal, se extiende sin duda a la exigencia de una solvencia mínima a los licitadores que pretendan integrar su solvencia con la de terceros.

Así las cosas, solo se aprecia en la “memoria ampliada” una referencia a la “solvencia técnica mínima” en los siguientes términos,

“Cada empresa que se presente, de manera individual o como parte de una U.T.E., deberá acreditar la participación, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada, como Dirección Técnica de Proyecto o Project Management en el ámbito de infraestructuras de remodelación/ampliación de Areas Terminales en infraestructuras aeroportuarias, de al menos 15.000 m2, o grandes infraestructura de obra civil en Campo de Vuelo.

Asimismo, esta solvencia no podrá ser cedida por terceros en ningún caso, ello en aras de garantizar que el licitador que resulte adjudicatario disponga de un mínimo de solvencia propia.

Cuantía mínima POR EMPRESA: Cada empresa individual que forme parte de una UTE, debe aportar, al menos la cuantía mínima siguiente, en cada uno de los lotes:

(...)

La solicitud de la solvencia técnica mínima se requiere para asegurar que cada empresa participante de una UTE licitadora, aporte a la UTE una parte significativa de la solvencia necesaria garantizar la capacidad técnica suficiente para la correcta prestación del servicio. Esta exigencia busca que cada empresa de la UTE tenga parte de la experiencia y

capacidad técnica para un servicio tan complejo, y se pretende así garantizar la calidad necesaria en la ejecución de las obras”.

Ninguna justificación se contempla en el párrafo transcrito a la solvencia mínima exigible. Esta omisión no puede ser suplida, como reiteradamente hemos manifestado, por las explicaciones que sean ofrecidas por el órgano de contratación con motivo de la interposición del recurso. Por otro lado, las consideraciones realizadas por el órgano de contratación, previamente transcritas, no podrían justificar la imposición contemplada en el PCP, por dos razones: ante todo, porque son consideraciones genéricas, que no permiten vincular la exigencia referida con las instalaciones incluidas en cada lote (vinculación que *prima facie*, podría consistir exclusivamente en acreditar que entre los aeropuertos incluidos las instalaciones tienen la dimensión exigida en el PCP) y, en segundo término, porque la referencia a “*grandes infraestructuras de obra civil en Campo de Vuelo*” no amplía, como pretende el órgano de contratación, las posibilidades de acreditación de una solvencia mínima de los licitadores, sino que introduce un elemento de discrecionalidad que deja irrestrictamente en manos de aquel la aceptación de los trabajos acreditados por los licitadores, discrecionalidad incompatible con los principios de la contratación contemplados en el artículo 27.1 del RDL 3/2020.

De lo expuesto resulta la estimación del motivo, aunque para la determinación de sus efectos debemos considerar la segunda de las cuestiones que hemos avanzado, esto es, si la exigencia de una solvencia mínima a cada licitador integrante de la UTE puede considerarse ajustada a derecho.

Para ello debemos referirnos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2757), en la que se dice lo siguiente,

“La indicación que hace el artículo 24.1 del Reglamento de que en las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen <<...debe acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento...>> encuentra explicación si se tiene en cuenta que esos artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 del propio Reglamento a los que se remite el artículo 24.1 se refieren a requisitos y obligaciones que necesariamente ha de cumplir todo empresario que pretenda contratar

con una Administración Pública (capacidad de obrar, confidencialidad de los datos, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social,...). No hay duda de que tales requisitos debe cumplirlos de forma individual por cada uno de los empresarios que integran la unión temporal de empresas.

En cambio, a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal el artículo 24.1 del Reglamento admite la acumulación de las características acreditadas para cada una de las empresas integrantes de la unión. Y ello en consonancia con los preceptos de rango superior a los que antes nos hemos referido (artículo 63 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y artículos 59 y 62 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), que contemplan esta clase de agrupaciones o uniones temporales de empresarios para contratar con el Sector Público. Y en consonancia, asimismo, con los principios que propugna la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que antes hemos reseñado.

Es cierto, ya lo hemos dejado señalado, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos; pero también hemos visto que esta opción ha de ser admitida de forma restrictiva pues sólo resulta admisible cuando el objeto del contrato o las circunstancias del caso lo justifiquen, y operando siempre con observancia del principio de proporcionalidad.

Nada de ello sucede en el caso que examinamos, pues, siendo pacífico que una de las empresas integrantes de la unión temporal de empresas, Acciona Agua S.A., cumple por sí sola y con holgura los requisitos de solvencia técnica exigidos, resulta contrario al principio de proporcionalidad negar que la unión temporal de empresas haya justificado su solvencia técnica por la sola circunstancia de que la otra empresa integrante de la unión - STV Gestión S.L.- no tenga acreditada la experiencia requerida en ese concreto sector de actividad.

Atendiendo al objeto del contrato al que se refiere la controversia -gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado del municipio de Santomera- no advertimos ninguna razón o circunstancia que justifique que el requisito de experiencia que se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas deba considerarse referido de forma individualizada a cada de las empresas que integran la unión temporal y que tales empresas no puedan sumar sus capacidades. Dicho de otro modo, esta Sala considera que negar la posibilidad de que se acumulen o sumen las capacidades técnicas de las empresas que concurren juntas a la licitación resulta carente de justificación y vulnera los principios de funcionalidad, de complementariedad de las capacidades y de proporcionalidad que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que ya nos hemos referido, deben imperar en la interpretación de esos mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico precisamente para favorecer el acceso de las empresas a la contratación pública”.

Por su parte, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de abril de 2023 (ECLI:ES:AN:2023:1663), invocando la Sentencia antes referida, dice,

“En el supuesto de autos, la licitadora respecto de cada lote es la UTE, no cada uno de sus miembros, pese a que todos ellos deban cumplir unos requisitos entre los que, en el caso, no cabe incluir la solvencia técnica, acreditada suficientemente por una de las entidades que integran la agrupación, lo que basta a estos efectos haciendo innecesario acudir al régimen de acumulación, sin que, conforme a lo que ha explicado nuestro Alto Tribunal, sea exigible que dicha solvencia técnica también se acredite, al menos en un mínimo, por todas las sociedades que componen la unión al presentar ofertas en los lotes que conforman el Acuerdo marco de referencia, debiendo resaltarse, además, que las sociedades de la Unión temporal forman parte del mismo grupo de empresas -grupo Osga-, sin que valga exigir que las proporciones de participación en la agrupación tengan su reflejo en las condiciones de intervención en la licitación o en la misma ejecución del contrato, pudiendo recordarse a este último respecto que, según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Directiva sobre contratación pública se opone a una normativa nacional por la que la empresa representante de una agrupación de operadores económicos que participa en un procedimiento de celebración de un contrato público debe cumplir los criterios establecidos en el anuncio de licitación y ejecutar las prestaciones de

dicho contrato en una proporción mayoritaria, dado que de esta manera se introduce un requisito más riguroso que el previsto en la normativa comunitaria (sentencia de 28 de abril de 2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308).

Nótese que la asociación de empresas es una forma jurídica prevista para participar en las licitaciones, de modo que cuando se concurre bajo esta cobertura, se está ejercitando una opción libre como alternativa a hacerlo separadamente, vinculando los intereses de las entidades integrantes al conjunto de todas ellas, sumando así capacidades de toda índole que, en algunos casos, no se alcanzarían individualmente, lo que se desvirtuaría en este asunto de mantenerse la decisión de la resolución impugnada.

A lo que hay que añadir que resulta lógico que, si la normativa contractual permite, cumpliendo una serie de condiciones, integrar la solvencia con medios externos, se autorice la posibilidad de que se haga con otras entidades que componen la misma licitadora, en principio y sin perjuicio, en su caso, de las condiciones que puedan establecerse”.

Las referencias anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de una solvencia mínima a cada una de las empresas que concurran con el compromiso de constituir una UTE debe reputarse contraria a la LCSP.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo, anulando la exigencia de “SOLVENCIA TECNICA MINIMA” contemplada en el punto 13 del cuadro de características del PCP, en cuanto (i) establece la exigencia de una solvencia mínima que deben acreditar todos los empresarios que concurran con el compromiso de constituir una UTE y (ii) en lo referido a la exigencia de que se acredite “(...) *la participación, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada, como Dirección Técnica de Proyecto o Project Management en el ámbito de las infraestructuras de remodelación / ampliación de Areas Terminales en infraestructuras aeroportuarias de al menos 15.000 m² o grandes infraestructuras de obra civil en Campo de Vuelo*”.

Noveno. Abordamos, por último, la exigencia que contempla el PCP de que el personal técnico disponga de la certificación PMP (Project Management Professional) emitida

exclusivamente por el Project Management Institute (PMI), sin admitir ninguna otra certificación profesional equivalente en dirección de proyectos, nacional o internacional.

El punto 13 (clasificación / solvencia técnica o profesional), en su letra b) establece la exigencia de adscripción de medios personales para cada uno de los lotes. Se exige estar en posesión de la certificación PMP (Project Management Professional) a un profesional en cada uno de los lotes en los que se divide el objeto del contrato.

El artículo 76 de la LCSP regula la exigencia de adscripción de medios personales en los siguientes términos,

“(…)

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación”.

Interpretando este precepto, hemos señalado que el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad al órgano de contratación a la hora de establecer las

condiciones que deben reunir los profesionales que deban ser adscritos a la ejecución del contrato. En la Resolución 549/2023 de 27 de abril dijimos,

“(…) Sobre la exigencia de la titulación y la experiencia profesional medida bajo el parámetro de razonabilidad y de proporcionalidad, este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones que el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia. Debe, por tanto, partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse.

(…)

Por lo tanto, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquella”.

También hemos dicho, considerando la exigencia de artículo 76.3 de la LCSP, como en la determinación de los requisitos que deben cumplir los profesionales adscritos al contrato *“(…) entran en juego dos parámetros: de un lado, la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de exigir un determinado perfil para la ejecución del contrato y, de otro, y como límite a esa facultad decisoria, la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y adecuación al objeto contractual, así como las disposiciones en materia de competencias profesionales”* (Resolución 622/2025 de 24 de abril).

Llegados a este punto, debemos tener presente, nuevamente, la previsión del artículo 124 del RDL3/2020. De nuevo, la única referencia a la exigencia de certificado PMP se encuentra en la denominada “memoria ampliada” que se expresa en los siguientes términos,

“Para el criterio A se debe aportar la siguiente documentación:

- *Certificado PMP expedido por el PMI (certificación de gestión de proyectos con metodología de marco de referencia; con muy alto reconocimiento global; que ofrece cobertura metodológica integral, con enfoque híbrido, predictivo, ágil y adaptativo; y en la que el rol del gestor es la del líder del proyecto, siendo parte activa de la toma de decisiones) del perfil propuesto.*

Acompañada de una Declaración responsable firmada y sellada por el CEO/responsable de la empresa donde se indique que la empresa se compromete a que el perfil esté en posesión de la certificación Project Management Professional (PMP) expedido por el PMI (certificación de gestión de proyectos con metodología de marco de referencia; con muy alto reconocimiento global; que ofrece cobertura metodológica integral, con enfoque híbrido, predictivo, ágil y adaptativo; y en la que el rol del gestor es la del líder del proyecto, siendo parte activa de la toma de decisiones), en todo momento válida, durante la vigencia del contrato”.

En su informe, el órgano de contratación señala que *“resulta necesario precisar que el contrato persigue introducir metodologías de gestión de proyectos basadas en estándares internacionales que integren enfoques predictivos, ágiles e híbridos. En la actualidad, la única certificación que cubre de forma integral tales requisitos es la Project Management Professional (PMP®) del Project Management Institute”* y añade que *“el requisito es, por tanto, mínimo, razonable y plenamente proporcional: garantiza un referente metodológico común sin convertirse en barrera de acceso para el resto del equipo”*.

Ciertamente, la “memoria ampliada” (siguiendo, por otro lado, su tónica general, según hemos advertido anteriormente) despacha la cuestión con una serie de afirmaciones grandilocuentes pero inconcretas. Tampoco el informe del órgano de contratación, aunque según hemos dicho en innumerables ocasiones, no puede ser tomado en consideración a efectos de completar la justificación obrante en el expediente (que es la que debe ser suficiente) acierta a concretar las razones por las que se exige, específicamente, el certificado PMP.

La consecuencia de las anteriores reflexiones supone la estimación del motivo. Debe el Tribunal puntualizar que no considera que la exigencia de una certificación específica sea,

per se, censurable. Pero tal exigencia debe ser motivada en el expediente, máxime cuando es notorio que existen otras metodologías para la gestión de proyectos de aceptación generalizada y que, como es el caso del PMI, emiten sus propias certificaciones.

Décimo. Obiter dicta, atendida la singularidad del recurso que resolvemos, dadas las pretensiones esgrimidas por el recurrente, en particular, cómo estas se relacionan entre sí, consideramos necesario añadir a nuestra resolución, a modo de resumen, una serie de criterios que constituyen la doctrina de este Tribunal.

En primer lugar, la participación de las empresas en una UTE puede limitarse en los pliegos siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la legislación aplicable. Así, en el caso en cuestión el artículo 31 del RDL 3/2020.

En segundo lugar, los pliegos pueden limitar la integración de solvencia siempre y cuando den cumplimiento a lo señalado en la sentencia del TJUE de 7 de abril de 2016

En tercer lugar, la integración de solvencia entre los miembros de una UTE es plena. Es posible que una de ellas reúna la solvencia exigida sin que la otra u otras cumplan un mínimo (STS de 21 de junio de 2021 y, aplicando sus conclusiones, SAN de 12 de abril de 2023).

En cuarto lugar, para que sea posible integrar solvencia con un tercero (sea un único licitador o los miembros de una UTE), es necesario que el licitador cuente con un mínimo para ello, siendo muy recomendable que los pliegos la fijen, de forma motivada y proporcionada.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por D. B.T.G., en representación de BLAS TORRES GUTIÉRREZ, S.L. contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de Project Management y ATDOCV para los aeropuertos de la red de AENA Lotes Canarias*,”

Baleares, Norte, Este, Sur y Centro”, con expediente DIN-212/2025, convocado por AENA, S.M.E., S.A. y anular, del punto 13 del cuadro de características del PCP:

- La exigencia de que, para acumular su solvencia, las empresas que concurran con el compromiso de constituir una UTE tengan un porcentaje de participación en la misma de, al menos, el 32%.
- La exigencia de que las empresas que concurran con el compromiso de constituir una UTE deban acreditar una solvencia técnica mínima.
- La exigencia de que los licitadores que concurran de manera individual deban acreditar su participación, en al menos un proyecto de ejecución y su obra asociada, como Dirección Técnica de Proyecto o Project Management en el ámbito de infraestructuras de remodelación / ampliación de Areas Terminal en infraestructuras aeroportuarias de al menos 15.00 m² o grandes infraestructuras de obra civil en Campo de Vuelo.
- La exigencia de que un perfil profesional adscrito a cada uno de los Lotes tenga la certificación PMP® expedida por el Project Management Institute.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, la estimación de la reclamación determina la anulación del acuerdo de aprobación de los Pliegos.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES