



Recurso nº 121/2026

Resolución nº 771/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. E. P. G., en su condición de Presidente de la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de licitación correspondiente al expediente 2025/ETSAE0427/00004264E, cuyo objeto es *“PY-419-31/25 TORO / ZAMORA / ACUARTELAMIENTO MONTE LA REINA / URBANIZACIÓN DE PARCELAS M9, M11 Y M12”*, convocado por la JEFATURA DE INTENDENCIA DE ASUNTOS ECONÓMICOS OESTE DEL MINISTERIO DE DEFENSA; este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 30 de diciembre de 2025, se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), del proceso de licitación, por procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba nominado, con un valor estimado del contrato de 13.885.631,52 euros y un presupuesto base de licitación de 11.885.631,52 euros, sin IVA.

El plazo para presentar ofertas finalizaba el 30 de diciembre de 2025.

Segundo. En fecha 23 de enero de 2026, la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA-LEÓN a través de su representante presentó recurso especial en materia de contratación contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP)

aplicable. En concreto, el recurso se presenta al entender que las siguientes cláusulas adolecen de un vicio de nulidad:

- El apartado 9.3 del Anexo I y Cláusula 13: Por la indebida configuración de la adscripción de medios como obligación esencial con efectos resolutorios automáticos, desplazando requisitos de solvencia a la fase de ejecución de forma desproporcionada.
- Las cláusulas 13, 54 y Anexos 18 y 27: Por la confusión de conceptos jurídicos al vincular la solvencia técnica con causas directas de resolución del contrato.
- El apartado 9.6 del Anexo I: Por la imposición de una visita previa obligatoria con carácter excluyente, limitando injustificadamente el acceso a la licitación.
- El apartado 11.1 (Criterio CV1): Por valorar la experiencia del personal como criterio de adjudicación sin cumplir los requisitos del art. 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) LCSP, incurriendo en "*solvencia disfrazada*".

Finalizaba el recurso solicitando la nulidad del PCAP y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento en que se elabore y apruebe un nuevo pliego. Igualmente solicitaba la suspensión del procedimiento de licitación.

Tercero. El 23 de marzo de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afectara al plazo de presentación de ofertas ni impidiese 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 45 LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1, b) de la LCSP, ya que los pliegos impugnados se publicaron en la PCSP en fecha 30 de diciembre de 2025 y el presente recurso especial fue interpuesto el 23 de enero de 2026.

Tercero. Se ha presentado recurso especial en materia de contratación, en relación con un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 de euros (artículo 44.1 b) de la LCSP), susceptible por ello de ser impugnado por medio del mismo. El documento recurrido es el pliego de cláusulas administrativas particulares, documento impugnable al amparo del artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal.

Cuarto. Con relación a la legitimación del recurrente, estamos ante un supuesto en el que se interpone un recurso por la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN, por lo que procede en primer término examinar si, al amparo del artículo 48 de la LCSP, está legitimada para impugnar los pliegos objeto de este recurso.

La recurrente presenta los estatutos por los que se rige y el poder de representación de su presidente. Respecto de los primeros, el documento presentado señala, haciendo referencia a su aprobación en la ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA 28.04.2022 (*Ratificación del acuerdo del Consejo Directivo 3.02.2022*).

“Modificación de Estatutos

Exposición de Motivos

- Considerando la Cámara de Contratistas como una asociación cuyo objetivo es defender los intereses legítimos de sus miembros, promoviendo el desarrollo de la economía de libre mercado; la gestión de los intereses generales de los contratos de obras públicas y privadas y la representación de sus empresas ante las distintas administraciones públicas, contribuyendo substancialmente a la expansión, modernización y mejora del comercio y a la inversión.

- Considerando la importancia de las nuevas tecnologías para el desarrollo y cumplimentación de estos objetivos y el deseo de la Cámara de Contratistas de una gestión ágil y efectiva de los procedimientos de la misma.

La modificación de los Estatutos propuesta es una consolidación de todas las ideas anteriormente mencionadas, motivadas por la visión de una Cámara de Contratistas, eficaz, dinámica, proactiva con sus miembros, oferente de ayudas y soluciones, todo ello para la consecución de sus objetivos.

Por su parte en el artículo 1, establece que la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN se constituye al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, y disposiciones que la desarrollan, y se regirá por la legislación vigente, los presentes Estatutos y sus normas de desarrollo. El artículo 2 dispone que la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN se configura como una entidad empresarial sin ánimo de lucro, y que goza de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, con arreglo a la Ley por la que se rige. Por su parte el artículo 5 define los fines de la asociación basados en la defensa de los principios de la libre empresa dentro de una economía de mercado; de igualdad de todos los españoles ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna; de la aceptación sin reservas del principio de unidad de mercado dentro de todo el territorio del Estado español; y en la constante defensa y promoción de dichos principios ante las instituciones que convengan y cuantas entidades se integre, entre los que se encuentran los siguientes:

a.- Gestionar y defender los intereses generales de los contratistas y, de manera especial, los de sus empresas asociadas, elevando a los poderes públicos sus aspiraciones, iniciativas y reclamaciones.

Debe señalarse que con arreglo a las manifestaciones vertidas ha de tenerse presente que el artículo 48 de la LCSP, en su primer párrafo, concede legitimación para recurrir “a cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”, añadiendo en el inciso final de su párrafo

segundo que *“en todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

En el mismo sentido se pronuncia el apartado 1 del artículo 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015., al señalar que:

“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.

La CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN representa conforme sus estatutos los intereses profesionales y empresariales de sus asociados que pueden estar vinculados al objeto del contrato al que el recurso se refiere, tratándose de un contrato de obras.

Entendemos pues que es aplicable, por tanto, la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la legitimación de las asociaciones profesionales para la interposición de recursos en defensa de los intereses profesionales del colectivo al que representan, expuesta, por ejemplo, en la resolución nº 126/2024, de 1 de febrero de 2024 (recurso nº 1692/2023), en la que se fundamenta así el reconocimiento de la legitimación activa de una asociación empresarial para la impugnación de los Pliegos por los que se regía un procedimiento de contratación:

“La doctrina de este Tribunal viene reconociendo legitimación a las organizaciones empresariales representativas de los intereses sectoriales afectados (una vez acreditada dicha condición mediante sus estatutos, como es el caso), cuando estas recurren el anuncio y/o los pliegos de la licitación, no así cuando es otro el acto recurrido.

El fundamento para ello es la introducción al inciso final que la ley utiliza para reconocerles legitimación ('En todo caso') y la ausencia de restricción similar a la que se acoge para reconocer legitimación a las organizaciones sindicales el mismo precepto anteriormente transcrito."

Por otra parte, el recurso contra los pliegos dirigido, como es el caso, contra los criterios de solvencia o criterios de adjudicación, los cuales afectan a la oferta que los asociados pueden presentar, fácilmente puede encuadrarse en la defensa de sus intereses ante el órgano de contratación.

Quinto. Entrando en el fondo del recurso, el recurrente plantea tres cuestiones que objeta el órgano de contratación a lo largo del informe presentado.

La primera se refiere a la cláusula 13 del PCAP, en relación directa con el Apartado 9.3 del Anexo I del PCAP, que establece que los compromisos de adscripción de medios se integrarán en el contrato con el carácter de "*obligaciones contractuales esenciales*", disponiendo de forma taxativa que su incumplimiento será causa de resolución contractual. Para el recurrente esta configuración supone una alteración radical de la naturaleza de la solvencia técnica, que por definición debe actuar como un requisito de aptitud y no como una herramienta de sanción extrema durante la ejecución de la obra.

Entiende que esta cláusula supone una alteración sustancial del equilibrio prestacional y una vulneración flagrante del principio de proporcionalidad recogido en el artículo 1.1 de la LCSP.

Advierte que la facultad que el artículo 76.2 de la LCSP otorga no permite petrificar la organización interna del contratista durante toda la vida del contrato. Para el recurrente la citada cláusula desplaza los requisitos de solvencia a la fase de ejecución. Cita la doctrina de este Tribunal en su Resolución nº 71/2016, la cual interpreta la recurrente que establece que los medios ofertados vinculan al licitador, pero solo una vez iniciada la fase de ejecución, y subraya que no puede el órgano de contratación exigir una disponibilidad que desvirtúe la libertad de organización del empresario.

Frente a lo alegado, conviene en primer lugar examinar la cláusula susodicha y su tenor literal para ver si, como afirma el recurrente, restringe la competencia por comprender algo diferente a un compromiso de adscripción de medios.

El punto 9.3 del anexo al que se remite la cláusula 13 dispone lo siguiente: “CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA: COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES (ART. 76 LCSP)

PROCEDE SI ☒ NO ☐

JUSTIFICACIÓN

MEDIOS PERSONALES

La exigencia de que las empresas licitadoras dispongan de los técnicos adscritos a esta obra con una titulación concreta se sustenta por la importancia del proyecto que debe realizarse, por tanto, los licitadores deberán comprometerse a adscribir a la ejecución del contrato los medios personales cuyos perfiles profesionales se señalan en el Anexo XVIII, mediante la aportación de un compromiso expreso firmado (Anexo V), con la relación anonimizada, la titulación y la experiencia de cada uno de ellos.

Las titulaciones solicitadas garantizan que la empresa dispone de la especialización necesaria en las materias que afectan y están directamente relacionadas con la ejecución de los trabajos (urbanismo, instalaciones, obra civil, sostenibilidad, entre otras).

La experiencia exigida en trabajos similares se considera igualmente necesaria para asegurar un conocimiento experto que resulte en capacidad de reacción para afrontar cualquier posible eventualidad relacionada con el contrato y aportar soluciones viables, desde el punto de vista técnico, ambiental y económico y que los trabajos se desarrollen con la máxima exactitud y precisión.

El compromiso de adscripción de medios personales tiene carácter de obligación esencial a los efectos previstos en el artículo 211.f) de la LCSP, por lo que su incumplimiento puede ser causa de resolución del contrato”.

Por su parte, el anexo XVII del PCAP en el que se concreta los medios personales que deben adscribirse al contrato establece que el personal técnico se clasifica en 3 niveles, dependiendo del perfil profesional y la experiencia exigida para participar en el contrato y en cada perfil especifica la cantidad y dedicación en porcentajes y la experiencia exigida.

De la lectura de este clausulado se desprende que el compromiso de adscribir unos medios determinados, en este caso personales, es perfectamente admisible al amparo del artículo 76 de la LCSP:

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.

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”.

Uno de los preceptos citados, el artículo 211 LCSP señala:

Artículo 211. Causas de resolución.

1.9 Son causas de resolución del contrato:

(..)

f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurren los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.

Y el otro artículo citado, el 192.2, contempla lo siguiente:

“Artículo 192. Incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso.

(..)

2. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”.

En el presente caso, el pliego determina los perfiles de los medios personales que el adjudicatario tiene que concretar y a los que se comprometen todos los licitadores para el caso de ser adjudicatarios.

A juicio de este Tribunal los medios de adscripción personal para la ejecución del contrato señalados en el *Anexo XVIII, del PCAP*, cumplen los requisitos de razonabilidad, justificación y proporcionalidad, pues pretenden asegurar, sin riesgos e indefinición, la correcta ejecución de este contrato, dadas las especiales características de su objeto, al

exigir, como afirma el órgano de contratación, las titulaciones y experiencias de los distintos profesionales y respectivos cargos y cometidos que deben ejecutar el contrato que *“garantizan que la empresa dispone de la especialización necesaria en las materias que afectan y están directamente relacionadas con la ejecución de los trabajos (urbanismo, instalaciones, obra civil, sostenibilidad, entre otras)”*.

Debe por tanto entenderse que la cláusula 13 del pliego se ajusta a lo establecido en el artículo 76.2 de la LCSP, y que la adscripción de medios señalada en el apartado 9.3 del Anexo I, se realiza en consonancia con la importancia y volumen del expediente recurrido.

Tal y como señala en distintas resoluciones este Tribunal, como en la Resolución 867/2023:

“los órganos de contratación pueden exigir en los pliegos que los licitadores se comprometan a adscribir medios personales y materiales suficientes para la ejecución del contrato. Este compromiso se integra en el contrato y se le puede atribuir el carácter de obligación esencial con las consecuencias previstas en el art. 211.1.f LCSP (resolución, penalidades, etc.).”

En definitiva, la cláusula de adscripción es clara y concisa y su atribución de obligación esencial está justificada y amparada su utilización a través de los preceptos legales antes transcritos, por lo que no cabe invocar una nulidad por falta de proporcionalidad.

Por último, cabe señalar que ni en la cláusula 13 ni a lo largo de los pliegos se puede inferir que los profesionales descritos en los apartados 9.3 y 11.1 del Anexo I y que se designan una vez resulte un empresario adjudicatario deben permanecer durante la ejecución del contrato bajo cualquier circunstancia. Con el compromiso de adscripción de medios se exige a los licitadores en el caso de ser adjudicatarios, cumplir unos mínimos que se consideran esenciales para la ejecución de este contrato. Ello no supone que los trabajadores designados por el adjudicatario al inicio de la ejecución del contrato no puedan ser sustituidos por otros, lógicamente con el conocimiento del órgano de contratación, al tratarse de una obligación esencial y que los sustitutos cumplan los requisitos definidos como esenciales en la forma indicada en el pliego. De hecho, el anexo XVIII del PCAP lo permite al señalar que:

“Cualquier cambio o sustitución de algún miembro del equipo humano dispuesto por el adjudicatario para realizar la gestión de los contratos objeto de este Pliego deberá ser previamente solicitado y aprobado por el Director de la Obra, reemplazándolo por otro nuevo miembro de grado, cualificación y experiencia igual o superior al antiguo”.

Por todo lo expuesto, el motivo alegado por el recurrente y examinado en este fundamento jurídico debe desestimarse.

Sexto. La siguiente cuestión que plantea el recurrente se refiere a la exigencia de una visita previa a las instalaciones previstas en el apartado 9.6 del anexo I del PCAP, configurándola, a su juicio, como un requisito obligatorio para la presentación de ofertas, condicionando expresamente la admisión de las proposiciones a la acreditación de su realización. Entiende el recurrente que esta exigencia opera, en la práctica, como una barrera de acceso al procedimiento de licitación y entra en conflicto directo con los principios de igualdad de trato y libre concurrencia consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

Añade que, en el presente contrato, relativo a una obra de urbanización definida mediante un proyecto de ejecución completo no se aprecia que la visita previa resulte indispensable para comprender el alcance de las prestaciones, ni para formular una proposición económica y técnicamente adecuada. La imposición de la visita como requisito excluyente introduce, además, una barrera de carácter geográfico y organizativo que puede afectar de forma desigual a los licitadores, especialmente a aquellos no implantados en el entorno inmediato, sin que ello aporte un valor añadido proporcional al procedimiento.

La doctrina de este Tribunal es constante al afirmar que la visita in situ no constituye, con carácter general, una obligación del licitador, sino un derecho del que puede hacer uso para mejorar su conocimiento del objeto del contrato. Solo de manera excepcional puede imponerse su obligatoriedad, cuando resulte estrictamente imprescindible para formular la oferta y dicha circunstancia esté debidamente justificada en el pliego. En este sentido, la resolución 360/2023, señala expresamente que:

“La LCSP se opone, en principio, a que pueda ser excluida una oferta por no haber realizado esa visita, salvo que ésta fuera imprescindible para poder formular la

correspondiente proposición y así se hubiera establecido en los pliegos expresamente la obligatoriedad de dicha visita y determinada expresamente la consecuencia de exclusión de la proposición por su no realización, pues la normativa configura la comprobación in situ de las instalaciones objeto del contrato, previa a la formulación de la oferta, cuando se dé el presupuesto de ser la visita necesaria para formular aquella, como un derecho del licitador del que puede hacer o no uso, pero en modo alguno como una obligación o carga que pueda imponérsele”.

El recurrente entiende que de esta resolución se desprende que para que una visita previa sea obligatoria no basta con que el pliego lo diga y establezca la exclusión, sino que el órgano de contratación debe motivar de forma suficiente por qué la visita es estrictamente imprescindible, cuestión que no concurre en el presente procedimiento.

Por su parte, el órgano de contratación pone de manifiesto que a la misma pueden asistir todas las empresas que lo deseen sin limitación ninguna, además, está publicada la fecha de la misma como anexo en la licitación, incluso, se ha facilitado un archivo con extensión .kmz para que los representantes de los licitadores tuvieran un conocimiento pleno del lugar de inicio de la visita exacto (documentos 18 y 19 adjuntos).

Continúa afirmando que se ha considerado fundamental que los futuros licitadores puedan observar la zona donde se va ejecutar el contrato y sepan perfectamente que el proyecto de la obra se corresponde con la zona de ejecución del contrato teniendo perfecta constancia de la realidad geométrica de la obra y el entorno real de ejecución del contrato. Además, al tratarse de un acuartelamiento militar pueden existir condiciones de seguridad, accesos, servidumbres y redes existentes que sean de interés a los posibles licitadores y que solo pueden conocerse mediante visita presencial.

Estando así las cosas, es cierto que el punto 9.6 del anexo I del pliego establece en relación con la visita lo siguiente: “*Se exigirá la visita previa de la instalación a reformar, siendo obligatoria para la presentación de oferta.* ☒ SI ☐ NO.

Para fijar la visita es necesario llamar al teléfono 9.... y enviar a la siguiente a la dirección correo electrónico r..., indicando nombre de la empresa, nombre, apellidos y DNI de los asistentes a la visita y cargo que ocupan en la empresa (máximo dos por empresa).

La acreditación de la realización de la visita quedará certificada por personal de la instalación según modelo del Anexo XVII firmado por el representante de la Administración que deberán de incluir en el Sobre núm. 1.”

Y resulta esencial para dirimir el conflicto planteado en relación con la visita establecida en el PCAP, lo que determina su cláusula 15 (el subrayado es nuestro):

“15. VISITA PREVIA A LAS INSTALACIONES

*En el caso de que se hubiera establecido en el apartado 9.6 del Anexo I la exigencia de una visita previa a las instalaciones, se deberá aportar certificado de dicha visita, según modelo del **Anexo XVII**. La no presentación de dicho certificado por parte del licitador, será causa de exclusión de la licitación”.*

Sin embargo y como pone de manifiesto la reciente resolución 994/2025. de este Tribunal:

El artículo 136.2 de la LCSP establece que: “Cuando las proposiciones solo puedan realizarse después de una visita sobre el terreno o previa consulta «in situ» de la documentación que se adjunte al pliego, los plazos mínimos para la presentación de las ofertas y solicitudes de participación que establece esta Ley, se ampliarán de forma que todos los que interesados afectados puedan tener conocimiento de toda la información necesaria para preparar aquellas”.

Tal y como informa el órgano de contratación, la doctrina administrativa reconoce la visita in situ como un derecho de los licitadores, no como una obligación para estos en el sentido de ver impedido el acceso a la licitación si no ejercitan este derecho. Así lo recuerda la resolución número 1041/2024, de este Tribunal: “Ello no obsta, sin embargo, a que, atendidas las circunstancias concurrentes en el caso concreto, este Tribunal se acoja a la doctrina recogida en su Resolución 360/2023, de 23 de marzo de 2023, acerca de la consecuencia de no realizar las visitas previas obligatorias.”

En esta Resolución sostuvimos lo siguiente (resaltado añadido):

En este punto, procede traer a colación el Informe 52/14, de 15 de diciembre de 2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a propósito de la posibilidad de incluir en los pliegos la existencia de una “entrevista” cuya finalidad fuese dar la oportunidad al licitador de aclarar dudas y reconocer in situ instalaciones o equipos que sean objeto del contrato.

En ella señala el órgano consultivo lo que sigue:

«2. Conviene diferenciar dos cuestiones: por una parte, si es ajustada a derecho la práctica de la “entrevista” a los licitadores en los términos arriba descritos; y por otra si puede exigirse la certificación de la celebración de esta “entrevista” entre la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, con el efecto de inadmisión de aquellos licitadores que no la presenten.

3. En lo que respecta a la cuestión de la legalidad de la práctica de una “entrevista” con los licitadores en el marco de un procedimiento abierto, esta Junta Consultiva entiende que la respuesta debe ser afirmativa, siempre y cuando se cumplan los requisitos y se adopten las medidas que se especifican a continuación. (...)

4. En lo relativo a la segunda cuestión planteada, esto es, si cabe exigir la certificación de la práctica de la “entrevista” entre la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, esta Junta Consultiva considera que la exigencia de estos certificados con el efecto de inadmisión de aquellos licitadores que no lo presenten, no es posible.

Como se dijo, el artículo 158.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público reconoce a los licitadores el derecho a una visita “in situ” cuando se dé el supuesto habilitante (que las ofertas sólo puedan formularse después de este trámite), pero en ningún caso puede el órgano de contratación impedir el acceso a una licitación a las empresas que decidan no ejercer este derecho, pues ello equivaldría a hacer obligatorio lo que la Ley configura como un derecho. No cabe duda de que los licitadores que pudiendo hacer una visita “in situ” decidan no ejercer su derecho tendrán escasas posibilidades de

resultar adjudicatarios, pero esa debe ser la consecuencia de una decisión libremente adoptada por el licitador y no una imposición del órgano de contratación.»

En consecuencia, la LCSP se opone, en principio, a que pueda ser excluida una oferta por no haber realizado esa visita, salvo que ésta fuera imprescindible para poder formular la correspondiente proposición y así se hubiera establecido en los pliegos expresamente la obligatoriedad de dicha vista y determinada expresamente la consecuencia de exclusión de la proposición por su no realización, pues la normativa configura la comprobación in situ de las instalaciones objeto del contrato, previa a la formulación de oferta, cuando se dé el presupuesto de ser la visita necesaria para formular aquella, como un derecho del licitador del que puede hacer o no uso, pero en modo alguno como una obligación o carga que pueda imponérsele.

Tampoco lo prevé el PCAP, que fuera de calificar de obligatoria la visita - lo que, dicho sea de paso, puede referirse no a la visita en sí sino al día y hora en que puede efectuarse-, no anuda, como dijimos, consecuencia jurídica alguna a la ausencia de la vista, amén de no haberse observado en el expediente ninguna de las cautelas que señala la Junta Consultiva en su informe, como bien señala el acuerdo de la mesa. Por tanto, la decisión de la mesa de contratación, adoptada en el ejercicio de la prerrogativa de interpretación unilateral de los pliegos, se estima conforme a Derecho”.

Ahora bien, dicha resolución tenía por objeto un recurso contra el acuerdo de adjudicación, mientras que en el presente caso el recurso se dirige contra los pliegos. Y en estos, como se expone en el segundo antecedente de hecho, la aportación del certificado de la visita a las instalaciones se contempla como obligatoria, de acuerdo con la descripción del contenido del sobre A, en el que se exige aportar un “certificado expedido por el Servicio de Medio Ambiente Planeamiento Urbanístico en el que se confirme la visita obligatoria e inspección de las instalaciones”. Tal exigencia en los pliegos no es conforme a la LCSP, como se razona el Informe 52/14 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, pues la visita a las instalaciones se configura legalmente como un derecho, sin que pueda resultar una obligación para los licitadores mediante la exigencia del correspondiente certificado. Y ello con independencia de que en el órgano de contratación haya procedido, eventualmente, a la admisión de los licitadores que no presentaron tal certificado, ya que

el presente recuso se dirige contra los pliegos y no contra una posterior admisión o exclusión basada en una determinada interpretación de los pliegos. Adicionalmente, la exigencia de visita impuesta en el pliego ha podido condicionar negativamente la presentación de proposición por parte de algún o algunos potenciales licitadores, con lo que ello comporta la restricción de la concurrencia sin causa suficiente que lo justifique, como es el caso”.

Por tanto, habiéndose pronunciado este Tribunal sobre un supuesto similar y entendiendo que los pliegos no pueden imponer la visita como obligatoria, de tal suerte que la no inclusión en el sobre 1 del certificado que lo acredite lleva aparejada la exclusión del licitador, debe estimarse el motivo y anular el punto 9.6 del anexo 1 referido a la misma.

Séptimo. La última cuestión que plantea el recurrente es sobre los criterios de adjudicación y sobre la indebida confusión, a su juicio, entre los requisitos de solvencia adicional y valoración de las ofertas en criterio CV1 – EQUIPO DE TRABAJO (ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS), regulado en el Apartado 11.1 - Anexo I, del pliego de cláusulas administrativas particulares, que atribuye una ponderación del 10 % de la puntuación total a la experiencia adicional del personal técnico adscrito a la ejecución del contrato, evaluable de forma automática.

Entiende el recurrente que, desde un punto de vista formal, se trata de un criterio aparentemente objetivo, basado en parámetros cuantificables, lo que en abstracto resulta compatible con el artículo 145.1 de la LCSP. No obstante, el problema jurídico que plantea este criterio no reside, a juicio del recurrente, en su sistema de puntuación, sino en la función material que desempeña dentro del conjunto del pliego y en su vinculación directa con la adscripción nominativa de medios personales. Para la obtención de la puntuación máxima, el licitador debe identificar desde la fase de licitación a los profesionales concretos que integrarán el equipo técnico, comprometiendo su adscripción. Esta identificación se conecta expresamente con lo dispuesto en el Apartado 9.3 del Anexo I y se ve reforzada por la cláusula 13 del PCAP, transformando un elemento propio de la adjudicación en un mecanismo de control permanente de los medios personales del contratista durante la ejecución, cuyo incumplimiento puede dar lugar a penalidades o incluso a la resolución

Además, el criterio CV1, añade el recurrente, reproduce materialmente un requisito de solvencia técnica, al valorar la experiencia previa de los profesionales adscritos, lo que supone una duplicación indebida entre solvencia y adjudicación. Esta duplicación entre solvencia y adjudicación ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En la sentencia de 20 de septiembre de 1988, asunto C-31/87 (Beentjes), el Tribunal señaló con claridad que *“la verificación de la aptitud de los contratistas para ejecutar las obras que se han de adjudicar y la adjudicación del contrato son dos operaciones diferentes en el contexto de la celebración de un contrato público”* (apartado 15), estableciendo así una separación nítida entre los requisitos de aptitud del licitador y los criterios de adjudicación de la oferta.

Por su parte el órgano de contratación en su informe indica que el pliego distingue perfectamente entre la exigencia como solvencia de un compromiso de adscripción de medios que no deja de ser una declaración de los perfiles profesionales que se van a adscribir al contrato y la experiencia profesional que contempla el criterio de adjudicación objeto de la impugnación. Se trata de añadir un plus de calidad a los medios personales que se adscribirán a la ejecución del contrato siempre mediante parámetros objetivos y cuantificables independientemente de la solvencia técnica.

Añade que la recurrente hace referencia a sentencia de 20 de septiembre de 1988, asunto C 31/87 (Beentjes), pero este órgano de contratación considera que en el caso que nos ocupa no es de aplicación dicho apartado 15 ya que la misma hace referencia a la afirmación de que las condiciones adicionales de carácter social o especial impuestas por la autoridad contratante son admisibles siempre que se publiquen previamente en el anuncio o pliegos y sean objetivas, no discriminatorias y proporcionadas, lo que obviamente no es aplicable a este caso, ya que los criterios están perfectamente publicados en los pliegos del expediente.

Así mismo, hace referencia al apartado 31 de la sentencia Lianakis (C-532/06, 24-01-2008), y esta afirma que una autoridad contratante no puede fijar o concretar a posteriori ponderaciones o subcriterios decisivos para la adjudicación si esos elementos no eran previsibles para los licitadores; hacerlo vulnera el principio de transparencia y la igualdad de trato. Este órgano de contratación no entiende porque la recurrente ha señalado

especialmente estos dos apartados de las Sentencias Lianakis y B. que no tienen aplicación ninguna respecto a las actuaciones recurridas.

Cabe señalar a mayor abundamiento, continua el órgano de contratación, que la inclusión de este criterio de valoración, tal y como indica el artículo 145.2 de la LCSP, está directamente vinculada al objeto del contrato, ya se ha señalado la trascendencia para el Ministerio de Defensa y las poblaciones cercanas a dicho Acuartelamiento las obras relativas a estos proyectos, y que por supuesto también afectan directamente a la calidad de la prestación y están referidos a perfiles concretos que ejecutarán el contrato, nunca esta referida a experiencia de la empresa que si sería contrario a lo indicado en la LCSP, la doctrina de este Tribunal y de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, citando la resoluciones de este Tribunal 1054/2021, 861/2019, 395/2019 y los dictámenes de la citada Junta Consultiva 108/2018, 41/2017 y 34/2015, en el sentido indicado en este informe por el órgano de contratación.

Para examinar la cuestión controvertida debemos nuevamente, acudir al PCAP y en concreto a la determinación del criterio de adjudicación que es el siguiente tal y como se define en el anexo I:

“Criterio CV1

Definición del Criterio y ponderación/puntuación máxima

EQUIPO DE TRABAJO (ET): Ponderación al 10%. Puntuación máxima obtenible 10 puntos.

Se valorará la experiencia adicional en la realización de trabajos similares a los licitados del personal técnico adscrito a la ejecución del contrato reflejado en el punto 9.3 del Anexo I en relación con el Anexo XVIII:

Se tiene en cuenta este criterio como garantía de la calidad del proyecto.

Esta experiencia debe ser demostrable mediante currículum vitae anonimizado, ajustándose preferiblemente al formato de CV Europass (h...).

Modo de acreditación

SOBRE NÚM. 2: Presentar la oferta redactada conforme al «Modelo de Proposición Económica» que figura en el Anexo II adjuntado el Anexo XIX y los CV anonimizados.

Valoración:

Se puntuará por cada profesional ADSCRITO al CONTRATO, con la siguiente matriz de valoración, referida a la TABLA de IMPORTES, en la que, para cada subcriterio puntuado, habrá que acreditar la ejecución de una obra por los valores correspondientes al % indicado en la tabla siguiente para la Exigencia A.

- Los PUNTOS se asignarán por cada profesional ADSCRITO al CONTRATO, que haya intervenido en la obra indicada.

- El mismo profesional NO podrá puntuar en MÁS DE DOS subcriterios.....”

Lo cierto es que examinado este criterio de adjudicación y el anexo XIX en los que se exige la determinación de este plus de cualificación profesional para poder obtener puntuación en el criterio de adjudicación correspondiente y en el que aparece para rellenar por los licitadores, entre otros datos, los referidos al perfil: el nombre puesto y título y en relación con la experiencia hasta la obra en concreto en la que ha participado el trabajador, hay que dar la razón al recurrente. Y es que al vincular este plus de experiencia para obtener determinada puntuación no ya a perfiles, sino a personas concretas que se van a adscribir al contrato en relación con el punto 9.3, el compromiso de adscripción de medios regulado en ese punto queda vacío de contenido ya que en la práctica se obliga a los licitadores a contar en el momento en que se presentan al proceso de licitación, con unos recursos humanos concretos y determinados que a más, si tienen una experiencia adicional, permiten que la oferta sea valorada con arreglo al criterio de adjudicación examinado.

Por lo expuesto también debe ser estimado el presente motivo alegado en el recurso.

En resumen, procede anular el PCAP en los términos señalados en los fundamentos jurídicos sexto y séptimo de esta resolución, debiendo aplicarse en consecuencia el artículo

57.2 LCSP y retrotraerse las actuaciones y el expediente al momento antes de la aprobación del PCAP impugnado.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, acuerda

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. E. P. G., en su condición de Presidente de la CÁMARA DE CONTRATISTAS DE CASTILLA Y LEÓN contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de licitación correspondiente al contrato “*PY-419-31/25 TORO / ZAMORA / ACUARTELAMIENTO MONTE LA REINA / URBANIZACIÓN DE PARCELAS M9, M11 Y M12*”, debiendo acordarse su anulación con los efectos y alcance señalados en el último párrafo del Fundamento Jurídico Séptimo de esta Resolución.

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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES