



ORDEN

Rfa.: RI/
Unidad Admva. Secretaría General Técnica
RA 10-1771-265.0/24
Expte.: F-LIC-2024/04

ORDEN 552/2025, DE LA CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR POR LA QUE SE RESUELVE EL RECURSO DE ALZADA INTERPUESTO EL 21 DE NOVIEMBRE DE 2024 POR DON DAVID ORTIZ MARTÍN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD MERCANTIL RED2RED CONSULTORES, S.L., CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA FUNDACIÓN DE LA ENERGÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2024.

Visto el expediente relativo al recurso de alzada interpuesto el 21 de noviembre de 2024 por don David Ortiz Martín, con número de D.N.I.: 52953608H, actuando en nombre y representación de la entidad mercantil Red2Red Consultores, S.L., con N.I.F.: B82719774, contra la Resolución de 13 de noviembre de 2024, de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, relativa a la adjudicación del contrato privado para la prestación del servicio de auditoría de los programas MOVES III y Autoconsumo (PRAAST) financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (PRTR-MRR), atendiendo a los siguientes,

HECHOS

PRIMERO. - El día 13 de noviembre de 2024, por la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid se dictó la Resolución relativa a la adjudicación, por el procedimiento abierto simplificado abreviado, del contrato privado para la prestación del servicio de auditoría de los programas MOVES III y Autoconsumo (PRAAST) financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (PRTR-MRR), de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. - Frente a la anterior resolución, por la entidad mercantil interesada se interpuso, el 21 de noviembre de 2024, el recurso de alzada citado en el encabezamiento, que ha dado lugar al procedimiento de revisión de actos administrativos con número de expediente RA 10-1771-265.0/24.

En el escrito de recurso se solicita, asimismo, *“la adopción de MEDIDA CAUTELAR para la suspensión del procedimiento de contratación administrativa hasta que se resuelva el presente recurso, y ello ante el grave perjuicio que la continuación de este supondría para el interés general y para el particular de este administrado la adjudicación definitiva. (...)”*.

TERCERO.- Mediante la Orden 4516/2024, de 3 de diciembre, de la Consejería de Medio



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1202587817169521835586**

Ambiente, Agricultura e Interior, en base al informe de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid de 26 de noviembre de 2024, se estima la solicitud de suspensión de la ejecución de la Resolución de 3 de diciembre de 2024 de la referida Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, contenida en el recurso de alzada RA 10-1771-265.0-24, por los motivos considerados en la misma, a la que nos remitimos por economía procesal.

CUARTO.- Con fecha 3 de diciembre de 2024, la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid emite informe de conformidad con lo establecido en el artículo 121.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, proponiendo la desestimación del recurso.

A los anteriores hechos, les resultan de aplicación los siguientes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La competencia para resolver el recurso de alzada corresponde a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de acuerdo con lo que se establece en el artículo 41.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 121 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el artículo 1.1 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, todo ello en relación con el Decreto 50/2006, de 8 de junio, por el que se autoriza la participación de la Comunidad de Madrid en la constitución de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. - Con carácter previo al análisis de los argumentos expuestos por la recurrente, es preciso entrar en las cuestiones meramente formales que se desprenden del mismo. Así debe indicarse que el recurso ha sido formulado en el plazo legalmente establecido por persona con capacidad y legitimación suficientes.

TERCERO.- Entrando a valorar las alegaciones esgrimidas por la entidad recurrente, manifiesta su disconformidad con la Resolución impugnada aduciendo, en primer lugar, la inadecuada exclusión en relación con la interpretación y aplicación de los pliegos y de la memoria técnica, afirmando que presentó una oferta detallada incorporando lo establecido en los pliegos; que la memoria técnica ha sido objeto de valoración sin estar esta circunstancia recogida en los pliegos dado que en los mismos se recogen, como criterios para la adjudicación del contrato los siguientes: a) Oferta económica, con un máximo de 70 puntos; y b) Criterios relacionados con la calidad evaluables de forma automática mediante fórmulas, con un máximo de 30 puntos; en concreto, experiencia del jefe del proyecto en la realización de auditorías de fondos europeos(hasta 15 puntos) y experiencia de la empresa en la realización de auditorías internas de fondos europeos (hasta 15 puntos). Afirma la recurrente que en ninguna de estas dos secciones se encuentra la memoria técnica, y en la propia cláusula primera, apartado octavo, se refiere a dichos criterios objetivos como cuantificables mediante fórmulas. Por tanto, alega la recurrente que se ha producido una contaminación del expediente al mezclar en un solo criterio sometidos a juicios de valor con criterios cuantificables mediante fórmulas. Defiende, asimismo, que se vulneran los artículos



132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al no estar claramente definidos los criterios de valoración y el artículo 145.3 de la referida Ley 9/2019, de 8 de noviembre al no ajustarse a derecho la valoración realizada por la Administración. Finalmente, refiere la recurrente que el contenido de la memoria presentada era suficientemente amplio, excediendo del mínimo indicando, que no había instrucciones detalladas sobre el mismo, aduciendo por ello, la vulneración del principio de seguridad jurídica y del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 39/2015.

A efectos de contestar a la anterior alegación, procede comenzar señalando que, a la vista de la documentación obrante en el expediente, consta en el mismo, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de 16 de septiembre de 2024, en cuya Cláusula 1, del Capítulo I se regulan las características del contrato, especificándose en el apartado número 9, la documentación técnica a presentar, en relación con los criterios objetivos de adjudicación del contrato, con el siguiente tenor literal:

“Los licitadores deberán presentar la documentación recogida en la cláusula 11 del presente pliego.

Toda la documentación aportada para ser tenida en cuenta deberá estar firmada digitalmente por el representante legal de la empresa, responsabilizándose éste de su veracidad.

Los licitadores en su oferta deberán incluir la siguiente documentación:

- *Memoria técnica en la que se describan como mínimo las actuaciones a llevar a cabo, metodología, cronograma, entregables y equipo de trabajo asignado ajustado los requerimientos del PPT indicando formación y experiencia.*
- *Anexo 1 – Oferta económica*
- *Anexo 1.B – Criterios objetivos*
- *Anexo 2 – Declaración responsable múltiple*
- *Anexo 3 – Declaración responsable en materia de protección de datos*

Se deberá aportar la documentación necesaria que justifique los criterios objetivos que se oferten por los licitadores.

La oferta que no cumpla los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT no será tomada en consideración en el presente procedimiento de licitación.

Admisibilidad de variantes: NO”

Asimismo, consta en el expediente el Pliego de Prescripciones Técnicas de 16 de septiembre



de 2024, en cuyo apartado 7, se regula la documentación técnica a aportar, indicándose que los licitadores deberán presentar dentro del sobre único una Memoria técnica en la que se describan como mínimo las actuaciones a llevar a cabo, metodología, cronograma, entregables y equipo de trabajo asignado incluyendo su dedicación, indicándose en el apartado 9 de la citada cláusula:

“ 9. Documentación técnica a presentar en relación con los criterios objetivos de adjudicación del contrato:

Los licitadores deberán presentar la documentación recogida en la cláusula 11 del presente pliego.

Toda la documentación aportada para ser tenida en cuenta deberá estar firmada digitalmente por el representante legal de la empresa, responsabilizándose éste de su veracidad.

Los licitadores en su oferta deberán incluir la siguiente documentación:

- *Memoria técnica en la que se describan como mínimo las actuaciones a llevar a cabo, metodología, cronograma, entregables y equipo de trabajo asignado ajustado los requerimientos del PPT indicando formación y experiencia.*
- *Anexo 1 – Oferta económica*
- *Anexo 1.B – Criterios objetivos*
- *Anexo 2 – Declaración responsable múltiple*
- *Anexo 3 – Declaración responsable en materia de protección de datos*

Se deberá aportar la documentación necesaria que justifique los criterios objetivos que se oferten por los licitadores.

La oferta que no cumpla los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT no será tomada en consideración en el presente procedimiento de licitación.”

Por otra parte, consta en el expediente escrito de “**ACLARACIÓN RELATIVA A LOS PLIEGOS DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS Y CONDICIONES ADMINISTRATIVAS DEL EXPEDIENTE F-LIC-202-04 DEL CONTRATO PRIVADO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AUDITORÍA DE LOS PROGRAMAS MOVES III Y AUTOCONSUMO (PRAAST) FINANCIADOS CON EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA - MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR - MRR) DE LA FUNDACIÓN DE LA ENERGÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**”, de 27 de septiembre de 2024, que en aclaración a una consulta referente a la obligatoriedad de presentar una memoria técnica, tal y como se indica tanto en el Pliego de Prescripciones técnicas (PPT) apartado 7, como en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (PCAP) apartado 9, se indica lo siguiente:

“(…) De conformidad con los apartados señalados del PCAP de la licitación se deberá aportar la documentación necesaria que justifique los criterios objetivos que se oferten por



los licitadores. La oferta que no cumpla los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT no será tomada en consideración en el presente procedimiento de licitación.”

Respecto a la naturaleza de los pliegos en el procedimiento de contratación administrativa, procede traer a colación la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en múltiples sentencias, baste citar la Sentencia 1196/2021, de 22 de marzo de 2021 (RC 4883/2019), en que el Alto Tribunal afirma la consideración de ley de los pliegos en el procedimiento de contratación pública, señalando:

“(…) 1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011 hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017). (...)”

En el mismo sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 17 de febrero de 2016, afirma:

“(…) Como hemos expuesto y puse de manifiesto el TARCR, en el supuesto enjuiciado la impugnación tuvo lugar con ocasión de la adjudicación del contrato, sin que se hiciera cuestión alguna o fueran recurridos con anterioridad los Pliegos. Con carácter general, conforme a reiterada jurisprudencia, como nos recuerda la STS de 26 de noviembre de 2012 (casación 2322/2011, FJ 9º) que a su vez recuerda lo dicho por las de 19 de julio de 2000 (recurso 4324/94), 17 de octubre de 2000 (recurso 3171/95), 24 de junio de 2004 (recurso 8816/99), 4 de abril de 2007 (recurso 923/04) y 27 de mayo de 2009 (recurso 4580/06), «el pliego de condiciones es, en buena medida, que vincula a las partes del mismo».

Por ello, no es posible impugnar los pliegos de cláusulas con ocasión o con posterioridad a la adjudicación del contrato, ya que se presume la aceptación de los mismos por quienes participan en el procedimiento de adjudicación, sin que nadie pueda ir contra sus propios actos. En este sentido, la STS de 9 de febrero de 2001 (casación 1090/1995 FJ 2º),



recordando lo dicho por las anteriores de 18 de abril de 1986, 3 de abril de 1990 y 12 de mayo de 1992 (por más identificación) dice que «[e]l pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar en ningún momento las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta, y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contravinendo sus “propios actos” [...]»; Así lo hemos reiterado en SsAN de 25 de marzo de 2015 (recursos 193/2013 y 180/2013, FFJJ 3º).

Esta doctrina obliga a quien sostiene la ilegalidad de las cláusulas de los pliegos, como ocurre en el presente recurso, a impugnarlas con carácter previo. No puede, si da por bueno los pliegos que no ha combatido, a cuestionar su contenido con ocasión de la adjudicación del contrato, que se produjo o tuvo lugar conforme a la «ley del contrato».

Lo dicho nos lleva a confirmar el acuerdo del TARCR, sin más razonamientos y sin que proceda que esta Sala se pronuncie sobre el contenido de los pliegos y sus condiciones, toda vez que en este caso no pueden ser objeto de revisión con ocasión de la impugnación del acto de adjudicación, rechazando con ello las subsidiarias pretensiones formuladas puesto que exceden del objeto del presente recurso. (...)”

Respecto a la regulación del procedimiento abierto simplificado con arreglo al cual se tramitó la adjudicación del contrato, la misma se encuentra prevista en el artículo 159 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), previéndose en dicho artículo la exclusión de las ofertas que no cumplan los requerimientos del pliego (“Tras la apertura del sobre o archivo electrónico y en la misma sesión la mesa procederá a: 1.º Previa exclusión, en su caso, de las ofertas que no cumplan los requerimientos del pliego, evaluar y clasificar las ofertas.”)

Por otro lado, resulta de aplicación a este respecto, lo dispuesto en el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que regula el rechazo de proposiciones, estableciendo lo siguiente:

“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.”



Expuesto cuanto antecede, a la vista de la documentación obrante en el expediente, consta en el mismo el Informe técnico de 21 de octubre de 2024, en el que se valora la documentación aportada por los licitadores y, en particular, su adecuación a los requisitos exigidos en la cláusula 1 apartado 9 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (el PCAP) y en el apartado 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas (el PPT), informe en el que se pone de manifiesto la existencia de deficiencias técnicas relativas a las actuaciones a llevar a cabo, cronograma, entregables y experiencia del equipo de trabajo asignado en la realización de auditorías de gestión de fondos europeos y de fondos MRR, en la Memoria Técnica aportada por la, ahora, recurrente, señalando en particular:

1.1. “En relación con los requisitos técnicos exigidos.

- a. (...)
- b. **Red2Red S.L.** presenta una memoria descriptiva de los trabajos a desarrollar que no incorpora todos los apartados que con carácter mínimo ha de recoger dicha memoria, según se indica en el apartado 7 del PPT: actuaciones a llevar a cabo, metodología, cronograma, entregables y equipo de trabajo asignado. El documento consta de 45 páginas, 9 páginas se corresponden con la memoria técnica y 36 páginas se refieren a formación y experiencia de la empresa y del equipo de trabajo propuesto.

La memoria técnica presentada cuenta con 4 apartados: propuesta metodológica para abordar las tareas a llevar a cabo, entregables, cronograma y formación y experiencia del equipo y de la empresa.

En el apartado de propuesta metodológica que se va a emplear para a llevar a cabo el trabajo, se realiza una breve descripción de las actividades a realizar, pero sin reflejar de forma clara y detallada la metodología a utilizar para la ejecución de cada uno de sus apartados, limitándose a recoger lo preceptuado en el PPT en sus apartados 3, 4 y 5, de manera que del mismo no se desprende cómo va a llevarse a cabo la ejecución del servicio.

En el apartado de entregables se relacionan los entregables previstos en el apartado 5 del PPT, sin aportar mayor información, procedimientos de trabajo o documentación adicional a tener en cuenta En el apartado del cronograma se incorpora un detalle temporal que recoge las actuaciones a llevar a cabo, pero sin dar un detalle de las actividades concretas a realizar en cada una de las fases de la auditoría ni lo realizado por los integrantes del equipo propuesto. A su vez, se han propuesto dos equipos de trabajo distintos, uno para la fase denominada de auditoría y otro diferente para la realización de la fase de seguimiento.

En el apartado de formación y experiencia se aporta información sobre los



trabajos y proyectos que ha llevado a cabo la empresa, con una relación de los principales clientes, descripción del trabajo y fechas de realización, tanto de la empresa como del equipo de trabajo. La empresa aporta una relación de proyectos ejecutados que en su mayoría hacen referencia a la prestación de determinados servicios de gestión relacionados con diferentes fondos europeos, como Programas Operativos Feder, fondos FEDER, FSE, etc, fundamentalmente la realización de verificaciones administrativas e in situ. Sin embargo, de la información aportada no se desprende que la empresa y el equipo propuesto cuenten con experiencia en la realización y prestación de servicios de auditoría de gestión y, en particular, en la gestión de fondos europeos y procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

La Memoria técnica presentada no se ajusta al contenido mínimo que conforme al apartado 7 del PPT debe contener. No cuenta con información respecto a las actuaciones a llevar a cabo y la información proporcionada respecto a metodología, cronograma y entregables no facilita ningún detalle que permita conocer cómo va a ejecutarse el trabajo, más allá de lo contenido en el PPT. La información proporcionada respecto a la experiencia del equipo de trabajo propuesto indica que cuenta con una amplia experiencia en la prestación de determinados servicios relacionados con la gestión de fondos europeos de distinta índole, pero no acredita una experiencia mínima en servicios específicos de auditoría de gestión, conforme a lo establecido en el apartado 6 del PPT, debiendo contar con un equipo de profesionales con una mínima experiencia para cada perfil profesional en la realización de auditorías de gestión de fondos europeos y de fondos MRR. (el subrayado es nuestro)

El citado informe de 21 de octubre de 2024, concluye proponiendo a la Comisión de Asistencia del órgano de contratación, la petición de aclaración a la licitadora Red2Red S.L. respecto de las carencias detectadas en su memoria técnica, lo cual se llevó a cabo mediante requerimiento de 21 de octubre de 2024, presentándose el 24 de octubre de 2024, por la interesada, escrito de aclaración, a la vista del cual se emitió, el 31 de octubre posterior, un segundo informe técnico de valoración, en el que se señalaba lo siguiente:

“(…) Sobre el primer apartado de la memoria, propuesta metodológica, no se aporta información sobre la base metodológica del trabajo. Incorpora las actuaciones a llevar a cabo, pero sin reflejar la metodología a utilizar para la ejecución de cada uno de los apartados, limitándose a recoger lo previsto en el PPT en sus apartados 3, 4 y 5, de manera que del mismo no se desprende la metodología propuesta para llevar a cabo la ejecución del servicio (...)

En el segundo apartado, los entregables, la memoria técnica se limita a copiar la denominación de los entregables que se determinan en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) sin aportar mayor información o procedimientos de trabajo necesarios para la consecución de los servicios. Misma incidencia se detecta en el tercer apartado,



cronograma, limitándose a recoger el literal expresado dentro del apartado 6 Equipo de trabajo para la realización de la auditoría, tal y como se expone en la propia aclaración, sin aportar más información al respecto.

Se considera que la información proporcionada como aclaraciones en lo relativo a la formación y experiencia de la empresa y el equipo de trabajo no aporta la información necesaria sobre los aspectos de los que adolece la memoria técnica presentada, no cumple con lo requerido en el apartado 6 del PPT de la licitación respecto a la experiencia requerida en la realización y prestación de servicios auditoría de gestión, y en particular, en la gestión de fondos europeos y procedentes del Mecanismos de Recuperación y Resiliencia, dado que en su aclaración indica que la experiencia está directamente relacionada con el objeto del servicio, consistiendo los servicios señalados en verificaciones administrativas e in situ así como en controles de nivel 1 que según el licitador de corresponden con lo requerido en el PPT. Sin embargo, atendiendo a la relación de trabajos aportada en la memoria técnica, dichos trabajos no se corresponden con el alcance previsto en una auditoría de gestión, que consiste en verificar el sistema de gestión y control interno implantado y en una auditoría de cumplimiento normativo, que consiste en verificar el cumplimiento de las bases reguladoras y los requisitos establecidos en la convocatoria de los programas de ayuda objeto de análisis, siendo trabajos de mayor amplitud y alcance que los que se presentan como equivalentes, siendo controles de carácter documental y sobre el terreno, trabajos que en ningún caso pueden ser equivalentes a servicios de auditoría de gestión y de cumplimiento normativo de fondos europeos y procedentes de Mecanismos de Recuperación y Resiliencia . Por tanto, los trabajos no son equivalentes a lo requerido en el PPT.(...)"

El mismo informe concluye:

"Se considera que las aclaraciones presentadas por la empresa Red2Red no se ajustan a lo requerido, consistiendo en la justificación del contenido de la memoria presentada sin aclarar los aspectos solicitados por la Comisión de Asistencia al objeto de determinar si la memoria técnica se ajustaba o no a lo requerido en el PPT.

*La memoria técnica, por tanto, adolece de carencias respecto a las actuaciones a llevar a cabo, cronograma, entregables y experiencia de la empresa y del equipo de trabajo en la realización de auditorías de gestión de fondos europeos y de fondos MRR, no ajustándose a los requisitos exigidos en la cláusula 1 apartado 9 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (el PCAP) y en el apartado 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas (el PPT) y, **por tanto, no se considera apta.**"*

En atención a lo manifestado en el informe técnico de 31 de octubre de 2024, la Comisión de Asistencia al Órgano de Contratación de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el mismo 31 de octubre, acuerda la exclusión de la licitadora Red2Red S.L. de la licitación, de acuerdo con el Acta de la sesión de 31 de octubre de 2024, obrante en el expediente, dictándose el 13 de noviembre de 2024, la *Resolución de adjudicación del contrato privado para la prestación del servicio de auditoría de los programas Moves III y Autoconsumo (PRAAST)*



financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (PRTR-MRR) de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, ahora recurrida.

A la vista de lo expuesto, cabe deducir, frente a lo alegado por la recurrente, en primer lugar que, tanto el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (cláusula 1 apartado 9), como el Pliego de Prescripciones Técnicas (apartado 7), establecían la obligación de aquellos que quisiesen participar en el procedimiento de licitación, de presentar una memoria técnica, que debía ajustarse, en cuanto a su contenido, a las condiciones establecidas en dichos pliegos; asimismo que en el procedimiento de licitación se había puesto en conocimiento, de manera notoria, de quienes quisiesen participar en el mismo como licitadores, tanto a través de los pliegos como de las aclaraciones a las consultas planteadas, la documentación técnica que debían aportar, el contenido de dicha documentación, que debía justificar los criterios objetivos que se ofertasen por los licitadores y que la oferta que no cumpliese con los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT, no sería tomada en consideración.

Por otra parte, los pliegos no fueron impugnados por la ahora recurrente, por lo que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial anteriormente citada, todas sus cláusulas y condiciones se entienden consentidas y aceptadas por la recurrente al participar en la licitación, desplegando, una vez firmes, toda su fuerza de obligar a los licitadores. En consecuencia, no procede alegar a *posteriori*, indefinición o incongruencias en los pliegos que fueron aceptados en su integridad por la recurrente.

En el presente caso, de la valoración efectuada en el precitado Informe Técnico de 21 de octubre de 2024 y en el de 31 de octubre de 2024, respecto del escrito de aclaración presentado por la recurrente, se desprende que la documentación técnica aportada por la recurrente no acreditaba el cumplimiento de los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT, en concreto, respecto a la metodología y al equipo de trabajo, de manera que no se justificaba los criterios objetivos ofertados, entendidos estos, frente a lo manifestado por la recurrente, no en cuanto criterios de adjudicación, sino en cuanto requisitos de participación.

Asimismo, frente a lo manifestado por la recurrente respecto a la infracción de los principios de transparencia y de publicidad, regulados en el artículo 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, procede traer a colación lo manifestado por el Informe de 3 de diciembre de 2024, emitido en vía de recurso administrativo por la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, respecto al cumplimiento de dichos principios en el procedimiento, en el sentido siguiente:

“(…) Los pliegos fueron aprobados, públicos, conocidos y aceptados por el licitador con la participación en la presente licitación solicitando además una aclaración al órgano de contratación precisamente sobre la obligatoriedad de presentación de una memoria técnica. Fue publicada la contestación a la solicitud en el Portal de la contratación de la Comunidad de Madrid con el número 4 en el siguiente sentido: “De conformidad con los apartados señalados del PCAP de la licitación se deberá aportar la documentación necesaria que justifique los criterios objetivos que se oferten por



los licitadores. La oferta que no cumpla los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT no será tomada en consideración en el presente procedimiento de licitación”. Pregunta formulada por el recurrente en fecha 25 de septiembre de 2024. Luego conocía la obligatoriedad de la presentación de la documentación y que si no cumplía los requisitos técnicos sería excluida de la licitación.

Además, la motivación ofrecida como causa de exclusión es suficiente y precisa con detalle el motivo del incumplimiento, identificando en todo momento las cláusulas de los pliegos administrativos que lo fundamenta. No son por tanto vagas las indicaciones ni cambiantes ni introducidas posteriormente pues se informa de ello en el PCAP, en las aclaraciones solicitadas y en dichos informes y actas se explica que es lo que falta y, por tanto, se solicita, pudiendo haber completado oportunamente la información que se solicitaba.

Es importante señalar que los informes técnicos fueron oportunamente publicados dentro de su expediente en el Portal de la Contratación de la Comunidad de Madrid para conocimiento de los licitadores junto con las actas de la Mesa de contratación en las que se transcribieron los aspectos más relevantes recogidos en dichos informes. Publicación que se realizó aún siendo informes técnicos no referidos a criterios subjetivos, demostrando de este modo que este órgano de contratación no ha tenido mala fe ni ninguna intencionalidad o arbitrariedad a lo largo de este procedimiento. (...)”

Por último, en contestación a lo alegado por la recurrente respecto a que su exclusión contraviene el mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad, procede comenzar señalando que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, dicho principio, proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución, impone a los poderes públicos fundar todas sus decisiones en criterios de racionalidad [STS de 16 de mayo de 2001 (R.C. 1831/1996)] y hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio técnico de que se trate [STS de 2 de diciembre de 2024 (RC 4359/2022)] afirmando que la motivación de los actos administrativos, supone tanto como exteriorizar las razones que llevaron a la Administración a dictar aquéllos, que puede recogerse en el propio acto, o puede encontrarse en los informes o dictámenes previos cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos y queden incorporados a la resolución [STS de 23 de mayo de 1991].

La obligación de motivar los actos administrativos se encuentra recogida en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y, en particular, en el ámbito de la contratación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, estable en su artículo 151, apartados 1 y 2, las siguientes obligaciones:

“1. La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:



a) *En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*

b) *Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, incluidos, en los casos contemplados en el artículo 126, apartados 7 y 8, los motivos de la decisión de no equivalencia o de la decisión de que las obras, los suministros o los servicios no se ajustan a los requisitos de rendimiento o a las exigencias funcionales; y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario.*

c) *En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas; y, en su caso, el desarrollo de las negociaciones o el diálogo con los licitadores. (...)” (el subrayado es nuestro)*

Por lo tanto, con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, el artículo reproducido exige la exposición de los motivos por los que no se haya admitido su oferta.

A la vista de lo acontecido en el presente caso, se constata que la decisión de excluir a la recurrente, llevada a cabo a través de la Resolución de 13 de noviembre de 2024, se fundó, de acuerdo con el antecedente de hecho tercero de la misma, en las valoraciones del precitado Informe Técnico de 31 de octubre de 2024, referido a las aclaraciones presentadas por la entidad Red2Red Consultores S.L., en el que se describen, de manera precisa, las carencias detectadas en la información suministrada en la Memoria Técnica y en las aclaraciones aportadas por la recurrente frente al requerimiento efectuado por la Comisión de Asistencia al órgano de contratación, que han sido reproducidas anteriormente y a las que nos remitimos a efectos de no resultar reiterativos, pero, por lo que ahora interesa, cabe deducir que de la remisión de la propia resolución recurrida a las explicaciones manifestadas en el citado informe, resulta patente que se incorporó a la misma el razonamiento existente detrás del juicio técnico, ofreciendo a la recurrente la información sobre los motivos por los que su oferta no fue admitida, con cumplimiento de lo exigido en los artículos 151.2 de la LCSP y 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo que lleva a eliminar toda sombra de arbitrariedad en la resolución recurrida.

A la vista de lo anteriormente expuesto, solo procede la desestimación de esta alegación.

CUARTO. - En segundo lugar, la recurrente aduce que siendo su propuesta la oferta económicamente más ventajosa, su exclusión es contraria a lo dispuesto en los artículos 1 y 132 de la LCSP, que se traduce en una vulneración de los principios de concurrencia y, particularmente, de lo reconocido en el artículo 145 de la LCSP, por cuanto el principio de eficiencia en la contratación pública, persigue la adjudicación de los contratos a la oferta económicamente más ventajosa, considerando carente de relevancia, la mayor o menor minuciosidad de una memoria técnica, cuando, “(...) desde el comienzo, a través de la proposición de ofertas, y a la vista del artículo 139.1



de la LCSP, “[...] supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones [...]”.

Frente a dicha alegación, contestada en gran parte en lo expuesto en el fundamento de derecho anterior, al que nos remitimos, procede, en todo caso, hacer referencia nuevamente a las condiciones especificadas en los pliegos, en particular, respecto a los requisitos técnicos mínimos indicados en el PPT, que a través de la memoria técnica se debía justificar los criterios objetivos que se ofertasen por los licitadores, que la oferta que no cumplierse con los requisitos técnicos mínimos establecidos en el PPT, no sería tomada en consideración y que las cláusulas y condiciones de los pliegos se entienden consentidas y aceptadas al participar en la licitación y no haber sido impugnados los pliegos.

Por otro lado, frente a lo alegado por la recurrente respecto a su consideración de la falta de relevancia de lo que se manifieste en la memoria técnica por los licitadores, se ha oponer que lo que se indica en la memoria técnica respecto a las condiciones y medios materiales y personales que cada licitador pone a disposición del cumplimiento del contrato, no es, en absoluto, irrelevante, toda vez que no persigue otro objeto que el de que los interesados en participar en el procedimiento de contratación, puedan justificar, a través de la descripción de la metodología, tiempos de ejecución, resultados del trabajo a entregar y medios personales, que se cuenta con la capacidad técnica y experiencia necesaria para abordar las obligaciones que conlleva la ejecución del contrato, constituye, por lo tanto, la descripción de la oferta del licitador.

Precisamente, a la vista de lo actuado en el procedimiento, se comprueba que, frente a las deficiencias detectadas en la memoria técnica presentada por la recurrente en el informe de 21 de octubre de 2024, el 21 de octubre de 2024, se le requirió la presentación de aclaración respecto a las actuaciones a llevar a cabo, cronograma, entregables y experiencia del equipo de trabajo asignado en la realización de auditorías de gestión de fondos europeos y de fondos MRR, presentándose el 24 de octubre de 2024, por la interesada, escrito de aclaración, en el que la interesada, a juicio del Informe técnico de 31 de octubre de 2024, se limitó a justificar el contenido de la memoria presentada, sin aclarar los aspectos solicitados por la Comisión de Asistencia al objeto de determinar si la memoria técnica se ajustaba o no a lo requerido en el PPT, lo que determinó su exclusión.

En consecuencia, solo procede desestimar la alegación.

En virtud de lo expuesto, vistas las normas anteriormente citadas y demás de general aplicación, de acuerdo con el Informe de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid,

RESUELVO

Desestimar el recurso de alzada interpuesto el 21 de noviembre de 2024 por don David Ortiz Martín, actuando en nombre y representación de la entidad mercantil Red2Red Consultores, S.L., contra la Resolución de 13 de noviembre de 2024, relativa a la adjudicación del contrato privado para la prestación del servicio de auditoría de los programas MOVES III y Autoconsumo





**Comunidad
de Madrid**

Secretaría General Técnica
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR

(PRAAST) financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (PRTR-MRR) de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, que, en consecuencia, se confirma.

Lo que se notifica, significándole que la presente Orden agota la vía administrativa y contra la misma procederá, en su caso, recurso contencioso-administrativo, a interponer en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a la recepción de la presente notificación, ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de conformidad con lo establecido en los artículos 10, 14 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro recurso que estimen procedente en defensa de sus derechos.

En Madrid, a fecha de firma,
EL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR
P.D.(Orden 984/24, de 15 de marzo)
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1202587817169521835586**

RED2RED CONSULTORES, S.L.
D. DAVID ORTIZ MARTÍN