



**Recurso nº 105/2011**

**Resolución nº 132/2011**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 4 de Mayo de 2011.

**VISTO** el recurso interpuesto por Don J. D. D., en representación de ACISA S.A. contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 23 de marzo de 2011 por la que acordaba la adjudicación a la unión temporal de empresas integrada por TELVENT, TRÁFICO Y TRANSPORTES S.A., INDRA SISTEMAS S.A. y ATOS ORIGIN S.A. del contrato de servicios para la “Explotación del Centro de tratamiento de denuncias automatizadas”, el Tribunal ha dictado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Dirección General de Tráfico convocó mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 8 de enero de 2011 licitación para adjudicar por procedimiento abierto el contrato relativo al servicio de “Explotación del Centro de tratamiento de denuncias automatizadas”, con un presupuesto de licitación de 18.487.552,46 €, en el que presentó oferta la empresa recurrente.

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo con aplicación de los trámites previstos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la anterior y del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, acordándose mediante resolución del Director General de Tráfico de 23 de marzo de 2011 la adjudicación a favor de la unión temporal de empresas integrada por TELVENT, TRÁFICO Y TRANSPORTES S.A., INDRA SISTEMAS S.A. y ATOS ORIGIN S.A. en la cantidad de 16.637.488,07 €.

**Tercero.** Contra dicha resolución ACISA S.A. ha interpuesto recurso ante este Tribunal mediante escrito que tuvo entrada el día 14 de abril de 2011 en el registro del órgano de contratación por el que previas las consideraciones que entiende convienen a su derecho solicita que por este Tribunal se acuerde la nulidad de la resolución de adjudicación, con retroacción de las actuaciones al momento en que la mesa de contratación debió comunicar a los licitadores la valoración técnica, acordándose, una vez cumplimentados correctamente los trámites legalmente previstos, una nueva adjudicación.

**Cuarto.** Mediante resolución de 27 de abril de 2011, el Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión del procedimiento producida en virtud de lo dispuesto en el artículo 315 de la Ley de Contratos del Sector Público.

**Quinto.** Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que formularan alegaciones, habiendo dejado transcurrir el plazo legal sin absolver el trámite.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** El presente recurso, calificado por la recurrente como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 311.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

**Segundo.** Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello y contra acto recurrible en esta vía.

**Tercero.** Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada es preciso resolver la cuestión relativa al cumplimiento del requisito temporal en la interposición del presente recurso, toda vez que el órgano de contratación en su escrito de remisión del expediente ha formulado alegaciones en el sentido, único por otra parte, de entender que el recurso ha sido interpuesto fuera de plazo. Basa su argumentación en que: “El art. 314.1 en la redacción dada en la ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, dispone que *“Todo aquel que se proponga interponer recurso contra alguno de los actos indicados en el art. 310.1 y 2, deberá anunciarlo previamente mediante escrito especificando el acto del procedimiento*

*que vaya a ser objeto del mismo, presentando ante el órgano de contratación en el plazo previsto en el apartado siguiente para la interposición del recurso". Igualmente, en el art 314.3 se regula: "La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso". El plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación, es de *quince días hábiles*, a tenor de lo dispuesto en el art. 314.2, *contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado*.*

Consiguientemente y puesto que "la fecha de notificación de la adjudicación del expediente de contratación, se realizó a los licitadores el 23-03-2011, constando la recepción de dicha notificación en la misma fecha, [...] el plazo de quince días hábiles, regulados en la ley citada anteriormente, finalizaría el 09-04-2011, habiendo de concluir que el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Don J. D. D., recibido en el Registro de la Dirección General de Tráfico el **14-04-2011**, lo ha realizado fuera de plazo".

Este Tribunal debe admitir que asiste la razón al órgano de contratación cuando argumenta que la presentación en la Oficina de Correos no puede considerarse válida a efectos de producir la interrupción del plazo para la interposición del recurso toda vez que el mandato legal es claro en el sentido de que la presentación del escrito interponiendo el recurso solamente puede hacerse en el registro del órgano de contratación o en el de este Tribunal.

Sin embargo, para considerar que el escrito de interposición del recurso debe tenerse por presentado fuera de plazo en aplicación del criterio anteriormente expuesto, y que este Tribunal ha mantenido en repetidas ocasiones, es necesario que previamente se haya cumplido el presupuesto imprescindible para que el plazo de interposición del recurso comience a correr. Tal requisito no es otro que el mencionado en el propio artículo 314.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, citado por el propio órgano de contratación, es decir que se haya remitido la notificación del acto impugnado. Sólo a partir de este momento comienza a contar el mencionado plazo.

A mayor abundamiento, el artículo 135.4 de la ley citada, establece que *“La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante”*.

Puesto que, a tenor de lo dispuesto en el artículo que acabamos de mencionar, los actos de adjudicación deben ser notificados y, conforme al 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre los actos que deban ser notificados no producen efecto hasta que la notificación se haya efectuado, resulta claro que mientras ésta no se haya remitido no comienza a correr el plazo para la interposición del recurso.

Es cierto que en el caso presente se ha efectuado una notificación por fax, método no rechazado por la recurrente, pero para que dicho notificación surta efecto es preciso que cumpla con los requisitos legales. Significa esto que para poder considerar extemporánea la presentación de un escrito de recurso será preciso que previamente se haya remitido la notificación del acto administrativo impugnado con todos los requisitos legalmente establecidos. Así lo dispone el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de conformidad con cuyo apartado 2 las notificaciones deberán *“contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”*.

Pues bien, las notificaciones efectuadas por el órgano de contratación que obran en el expediente no contienen el texto íntegro del acto, según veremos a continuación, y no hacen mención alguna de los recursos que cabe interponer contra ellas.

La afirmación de que no contienen el texto íntegro del acto se fundamenta en el hecho de que se limitan a indicar el nombre del adjudicatario y el importe de la adjudicación omitiendo en su totalidad el resto de los requisitos exigidos por el artículo 135.4 de la Ley de Contratos del Sector Público a que antes nos hemos referido. En tal artículo se dispone que *“la notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 310, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación. En particular expresará los siguientes extremos: a) En relación con los candidatos descartados, la*

*exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura. b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta. 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 éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas”.*

La simple lectura del precepto pone de manifiesto que la notificación remitida por la Secretaría General de la Dirección General de Tráfico a la recurrente, al mencionar estrictamente el nombre del licitador adjudicatario y el importe de la adjudicación ha vulnerado las exigencias del precepto anteriormente transcrito y en consecuencia no contiene el texto íntegro del acto. En primer lugar porque en ella no se incluye la información necesaria que permita a los restantes licitadores interponer un recurso suficientemente fundado (sólo se mencionan el nombre del adjudicatario y el precio, sin hacer mención a la valoración de los restantes criterios de adjudicación ni a las razones que la justifiquen), y, además, porque tampoco se hace referencia a datos exigidos por la Ley como son *“las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores”*.

Sentado esto, resulta claro que la notificación del acuerdo de adjudicación no puede considerarse acorde con las exigencias legales y, en consecuencia, no puede producir los efectos que con relación al cómputo del plazo para la interposición del recurso le atribuye la Ley.

Debe por consecuencia considerarse que el recurso ha sido interpuesto dentro de plazo, puesto que como única fecha de inicio del cómputo del plazo debe tomarse la de interposición del propio recurso, aplicando analógicamente lo dispuesto en el artículo 58.3 *in fine*.

**Cuarto.** Corresponde ahora entrar en el fondo de la cuestión planteada por la recurrente. Ésta en su escrito de interposición pone de manifiesto infracción legales en la tramitación

del procedimiento de adjudicación consistentes básicamente en haberse abierto las ofertas económicas antes de tener efectuada la valoración técnica.

La razón de este hecho figura en el acta 3/11-006 de la Mesa de Contratación en la que literalmente se dice que no se da lectura de las puntuaciones técnicas obtenidas por los licitadores "porque dos de ellos (SICE y la UTE ACISA/CIBERNOS), habían incorporado datos técnicos en el sobre de documentación económica, concretamente los datos referidos a "Compromiso ANS" y "Horas de formación por trabajador y año", como así se regulaba en el Pliego de Cláusulas Administrativas, pero al haberse modificado el mismo y publicada la modificación en la Plataforma de Contratación del Estado, estos licitadores no conocían dicha modificación y por tanto, han incluido los datos anteriormente señalados en el mismo sobre que contiene la oferta económica. En consecuencia, como se trata de datos objetivos evaluables según la fórmula contemplada en el Pliego de Condiciones Técnicas y con objeto de tener una valoración técnica completa de todos los licitadores, la Presidenta de la Mesa de Contratación informa a los asistentes que se remiten las ofertas económicas así como los datos técnicos aportados por los licitadores anteriormente señalados, a los Servicios Técnicos, para que elaboren el Informe Técnico Final, en que aparecerá la puntuación obtenida por cada licitador".

**Quinto.** Del análisis de la alegación formulada por la recurrente y de la declaración efectuada por la presidenta de la mesa de contratación debe deducirse que dos de las licitadoras incluyeron documentación de carácter técnico en el sobre correspondiente a la oferta económica. A juicio de la recurrente ello constituye una irregularidad toda vez que supuso la admisión de dos ofertas que no cumplían con las exigencias del pliego en cuanto a presentación de las proposiciones, aunque no deja de resultar chocante esta afirmación porque precisamente una de esas ofertas era precisamente la de la recurrente. Como igualmente sorprende la afirmación hecha también por la recurrente respecto de la prohibición de incluir en el sobre de la oferta económica documentación relativa a la técnica dado que según se desprende de las manifestaciones hechas por la propia presidenta de la mesa, uno de los licitadores que hicieron tal cosa fue la propia recurrente.

Con independencia de las consideraciones anteriores, que, al menos en principio no deben considerarse determinantes en relación con la resolución que proceda adoptar,

debe tenerse en cuenta es lo dispuesto en el artículo 26 del real Decreto 817/2009, de 8 de mayo: *“La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos”*. De este precepto deben extraerse dos conclusiones. En primer lugar que la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe figurar en sobre independiente del que contenga los criterios de carácter técnico en general, porque éstos pueden perfectamente ser susceptibles de valoración mediante la aplicación de una fórmula. Así resulta, evidentemente de la documentación que se remite por el órgano de contratación y del pliego de cláusulas incorporado al expediente de oficio por este Tribunal, de los que se deduce la existencia de tres clases de criterios para la adjudicación del contrato objeto del presente recurso. En primer lugar el criterio relativo a la oferta económica, y en segundo, los criterios de naturaleza técnica, en los que debe distinguirse entre los cuantificables mediante fórmulas y aquellos cuya cuantificación debe hacer mediante juicios de valor. Dentro de estos últimos, los primeros se refieren al compromiso ANS y a las horas de formación por trabajador y año y los segundos a modelos de organización y gestión del centro, aspectos tecnológicos, plan de calidad y prevención y plan de transición.

Pues bien, los dos tipos de criterios mencionados debían incluirse en sobres separados de conformidad con lo establecido en el pliego tras la modificación del mismo efectuada en fecha de 22 de enero de 2011. Por su parte en otro sobre debía incluirse la oferta económica.

La cuestión que se plantea, en primer lugar, es la de si el hecho de haber incluido la documentación relativa a los criterios cuantificables en función de fórmulas en el sobre de la oferta económica puede suponer exclusión del procedimiento de licitación tal como, incluso en perjuicio de sus propios intereses, pretende la recurrente. A tal respecto, el Tribunal entiende que el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, antes transcrito, establece la prohibición legal de que la documentación de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor se incluyan en los sobres que deben contener la documentación relativa a los restantes criterios de adjudicación, sin que a este efecto sea relevante la distinción entre criterios de carácter técnico o económico.

Sentado esto, resulta evidente, según el parecer de este Tribunal, que no existe inconveniente alguno para que en el sobre que contenga la oferta económica se incluyan también documentos que se refieran a la valoración de criterios técnicos, siempre que tal valoración deba hacerse mediante la aplicación de fórmulas. Puesto que tanto en la oferta económica como en estos últimos criterios queda totalmente descartado el elemento subjetivo en la valoración no existe razón alguna para no permitir que puedan ser abiertos y valorados conjuntamente. Lo que el precepto mencionado del artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, se propone, según su propia declaración, es evitar que el conocimiento del resultado de valorar los criterios dependientes de la aplicación de fórmulas pueda influir en la valoración de los restantes criterios, pero este propósito se refiere no solamente a la oferta económica, sino en general a todos los criterios evaluables mediante fórmulas.

Precisamente por ello, el Tribunal entiende que, aunque el pliego fuera modificado y la modificación pueda considerarse válida desde el punto de vista legal, como es el caso presente, el hecho de la misma modificación es de por sí un elemento de confusión que obliga a entender que aquellos licitadores que hubieran seguido lo establecido en el pliego de cláusulas en su primera redacción no pueden ser excluidos, por ello, del procedimiento de adjudicación, toda vez que no existe prohibición legal de incluir en el mismo sobre la documentación relativa a la oferta económica y a los criterios evaluables en función fórmulas en general.

**Sexto.** Cuestión diferente es la planteada por la recurrente en relación a la apertura de los sobres conteniendo los criterios evaluables mediante fórmulas y los cuantificables mediante juicios de valor.

En efecto, el pliego de cláusulas establece en su cuadro resumen apartado 10.1 que los sobres conteniendo la documentación técnica, es decir la de los criterios de naturaleza técnica evaluables mediante fórmulas y la documentación relativa a los criterios cuantificables mediante juicios de valor “serán abiertos y valorados en la misma fase aunque de forma independiente”.

Este punto del pliego de cláusulas administrativas particulares resulta especialmente oscuro en la medida en que la apertura en la misma fase parece indicar que se abrirán y

se dará a conocer su contenido conjuntamente, aunque se valoren por separado. De interpretarse en tal forma, como, según se desprende de los antecedentes remitidos, hizo la mesa de contratación, evidentemente se conculca la exigencia del artículo 26 antes citado puesto que el conocimiento de la documentación relativa a los criterios mencionados en primer lugar podría influir en la valoración de los segundos y eso es precisamente lo que se trata de evitar por el precepto indicado.

Como consecuencia de ello, el artículo 27 del citado Real Decreto, dispone que el sobre correspondiente a los criterios no cuantificables automáticamente se abra en acto separado y anterior al de apertura de la documentación referente a los demás criterios, y el artículo 30 del mismo Real Decreto dispone que *“la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor”*, debiendo darse a conocer ésta, si los pliegos no disponen otra cosa, en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la proposición.

En consecuencia la tramitación del procedimiento de adjudicación seguido por la mesa de contratación, en el presente caso, no puede por menos que considerarse contraria a los preceptos anteriormente transcritos, toda vez que se han abierto simultáneamente sobres conteniendo documentación relativa a ambos tipos de criterios de valoración.

**Séptimo.** Esta infracción del procedimiento ha resultado agravada aún más desde el momento en que se anticipó la fecha de apertura de las proposiciones económicas de tal forma que éstas fueron dadas a conocer antes de que se hubiera realizado la valoración de los criterios cuantificables mediante juicios de valor. Resultan infringidos en tal caso los mismos preceptos antes mencionados.

**Octavo.** Del análisis de los razonamientos precedentes debe deducirse la procedencia de anular el procedimiento de adjudicación en su totalidad toda vez que cualquier medida ordenando la retroacción de éste a fase anterior a las infracciones indicadas en los apartados anteriores no evitaría la infracción del requisito fundamental de exige fórmulas no dar a conocer el contenido de las proposiciones respecto de los criterios evaluables mediante fórmulas hasta no haberse producido la valoración de los criterios que no tengan esta condición.

Por otra parte, asimismo, el error padecido en la tramitación tiene su origen en la redacción del apartado 10.1 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que debe éste ser modificado para adaptarlo a las exigencias establecidas en los preceptos mencionados en la presente resolución.

Por todo lo anterior,

**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 Don J. D. D., en representación de ACISA S.A. contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 23 de marzo de 2011 por la que acordaba la adjudicación a la unión temporal de empresas integrada por TELVENT, TRÁFICO Y TRANSPORTES S.A., INDRA SISTEMAS S.A. y ATOS ORIGIN S.A. del contrato de servicios para la “Explotación del Centro de tratamiento de denuncias automatizadas”, declarando la nulidad del procedimiento de adjudicación tramitado y, por consecuencia, la nulidad del acto de adjudicación que le puso término, así como del apartado 10.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares en la medida de que de él se desprende la posibilidad de dar a conocer el contenido de los sobres en que figure la documentación relativa tanto a los criterios evaluables mediante fórmulas como la de aquellos cuya cuantificación dependa de juicios de valor.

**Segundo.** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 315 de la Ley de Contratos del Sector Público, al amparo de lo dispuesto en el artículo 317.4 de la citada Ley.

**Tercero.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 317.5 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre.

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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción

de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.