



Recurso nº 864/2023

Resolución nº 1094/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de septiembre de 2023

VISTO el recurso interpuesto por D. R. P. O. , en nombre y representación de la sociedad SAVIA TAX & LEGAL, S.L.P. (en adelante, la recurrente), contra la resolución de exclusión de la *“Contratación del servicio de secretaría del Consejo De Administración de la Sociedad Imprenta De Billetes, S.A., Medio Propio del Banco de España”*, convocado por Imprenta de Billetes, S.A., Medio Propio del Banco de España (IMBISA), expediente SOLPED10416, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 10 de abril de 2023, se publica anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por el cual se convoca la licitación por procedimiento restringido, sujeto a regulación armonizada, para la adjudicación del contrato administrativo del *“servicio de secretaría del Consejo de Administración de la sociedad Imprenta de Billetes, S.A., Medio Propio del Banco de España”*. El valor estimado del contrato se cifra en 218.400 €.

Este contrato se ha tramitado por procedimiento restringido.

Segundo. Publicada la licitación en la Plataforma de Contratación del Sector público, se presentaron los siguientes licitadores:



- CUATRECASAS GONÇALVES PEREIRA, S.L.P.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS TAX & LEGAL, S.L.
- RAMÓN Y CAJAL ABOGADOS, S.L.P.
- SAVIA TAX & LEGAL, S.L.P.

Siendo admitidos todos los licitadores, en sesión de la mesa de contratación de fecha 1 de julio de 2022, se procede a la apertura del sobre B, criterios no evaluables mediante fórmulas, en aras de la calidad del trabajo y vinculados directamente. La Mesa de Contratación acuerda dar traslado al Comité de Expertos de la documentación contenida en el sobre B, de las propuestas presentadas al objeto que emitan informe de valoración.

En fecha 25 de abril de 2023, dentro del plazo establecido para la presentación de solicitudes de participación, la recurrente cargó en la plataforma de IMPRENTA DE BILLETES, S.A. (en adelante, IMBISA) la documentación que más adelante se dirá, contenida en la carpeta 14.4 del expediente remitido a este tribunal.

Tercero. El 28 de abril de 2023, el Departamento de Compras de IMBISA solicitó a su Asesoría Jurídica informe sobre la exclusión de la recurrente por incluir dentro del Sobre I *“Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos y para la selección de candidatos”* información que debe ser contenida en el Sobre II, relativo a criterios no valorables en cifras o porcentajes (juicios de valor) e información que debe ser contenida en el Sobre III, relativo a criterios valorables en cifras o porcentajes (fórmulas), todo ello, de conformidad a lo indicado en la cláusula 23.1.a) del pliego de condiciones particulares (en adelante, PCP).

Dicho informe fue emitido por la Asesoría Jurídica, en sentido favorable a la exclusión, el 9 de mayo de 2023.

Cuarto. En sesión de fecha 16 de mayo de 2023, la mesa de contratación acordó la referida exclusión, así como elevar al órgano de contratación, para su aprobación, la propuesta de continuar con el procedimiento invitando a presentar sus ofertas en la siguiente fase de la



licitación a las tres empresas que, no habiendo sido excluidas, cumplían con los requisitos de aptitud.

Quinto. La exclusión fue notificada a la recurrente el 23 de mayo de 2023, a través de la plataforma de IMBISA, quien accedió a la misma en esa misma fecha.

Sexto. Disconforme con dicha exclusión, la recurrente interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, alegando en síntesis que (i) se ha vulnerado la cláusula decimonovena del PCP en lo relativo a la presentación de proposiciones y (ii) que la oferta técnica y la oferta económica se presentaron de forma separada e independiente, en sus correspondientes sobres, por lo que era prácticamente imposible que hubiera contaminación alguna en la documentación aportada y (iii) que la exclusión no estaba suficientemente justificada.

Séptimo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe. En el meritado informe de fecha 26 de junio de 2023, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso planteado.

Octavo. La Secretaría del Tribunal en fecha 28 de junio de 2023, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero Son de aplicación la LCSP y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat, sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de 3 de octubre de 2020).

Segundo. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Tercero. El contrato es susceptible de recurso especial, tal y como se establece en los pliegos ya que se trata de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP (218.400 €).

Por otra parte, se recurre el acuerdo de exclusión, acto susceptible de ser recurrido a través de la vía del recuso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2 b) LCSP.

Cuarto. Se han cumplido las prescripciones de plazo, lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. La interposición del recurso se realiza por persona jurídica legitimada para ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, conforme al cual *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación 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”*.

A la vista de todo lo expuesto y sin entrar en mayor análisis, hay que concluir que la recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 LCSP.



Sexto. Los motivos de impugnación que formula la recurrente pueden reducirse a uno, y este no es otro que la aparente vulneración del apartado 19 del PCP, referido al contenido de las solicitudes de participación. En concreto sostiene la recurrente que, estando prevista la presentación de tres sobres con su correspondiente documentación, no ha existido la contaminación a que se refiere la resolución de exclusión, toda vez que se ha procedido conforme preveían lo pliegos que rigen la licitación.

Se opone a ello el órgano de contratación afirmando que *“Respecto al contenido de la cláusula decimonovena del PCP, titulada “Contenido de las solicitudes de participación”, la recurrente afirma, como hemos visto, que allí se indica que la solicitud de participación se compone de tres sobres, dos de los cuales contendrán la parte de la oferta a valorar mediante criterios sujetos a juicios de valor y la parte de la oferta a valorar mediante criterios automáticos, respectivamente.*

Dicha afirmación es del todo incierta, sólo hace falta acudir al pliego para comprobar que no existe tal indicación en dicha cláusula, sino que, más bien al contrario, en ella queda claramente establecido que deberá presentarse en la solicitud de participación un único sobre, que contendrá la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos y para la selección de candidatos, sin que se mencione en ningún caso documentación a valorar mediante los criterios de adjudicación establecidos en el pliego, documentación solicitada en la cláusula vigésima segunda del PCP, y que deberá ser aportada en la fase 2 del procedimiento restringido, según explicado en el fundamento primero.”

Afirmación que, a la vista de la cláusula decimonovena del PCP, este Tribunal no puede sino compartir y ello por los motivos que se exponen a continuación. Dice la cláusula controvertida lo siguiente:

“1. Los candidatos deberán presentar sus solicitudes de acuerdo con lo dispuesto en el Anejo 8, “Condiciones relativas a la participación mediante la Plataforma de Licitación Electrónica”, del presente pliego.



2. Los solicitantes presentarán, en su caso, una declaración de confidencialidad a incluir en el sobre, según modelo que se facilita como anejo 1, designando qué documentos administrativos y datos presentados son, a su parecer, constitutivos de ser considerados confidenciales. Sin perjuicio de las obligaciones en materia de publicidad e información a los candidatos y licitadores, los datos y documentos concretos podrán ser considerados de carácter confidencial cuando su difusión a terceras personas pueda afectar, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

La declaración de confidencialidad no puede afectar a la totalidad de la documentación. Caso de no aportarse dicha declaración, se considerará que ningún documento o dato posee carácter confidencial.

3. El sobre, denominado Sobre I “Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos y para la selección de candidatos”, contendrá la siguiente documentación:

1. Declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación (“DEUC”) y cuyo modelo se incluye como Anejo 2, que deberá estar firmada y con la correspondiente identificación, en la que el solicitante ponga de manifiesto lo siguiente:

1.º Que la sociedad, en su caso, está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación, así como que el firmante de la declaración ostenta la debida representación para la presentación de la proposición y de aquella.

2.º Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que cumple los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional exigidos, en las condiciones que establezca el pliego.

3.º Que no está incurso en prohibición de contratar por sí misma ni por extensión como consecuencia de la aplicación del artículo 71.3 de la LCSP (sucesión de empresas).



4.º Que cumple con las obligaciones ambientales, sociales y laborales en los ámbitos de la legislación laboral, social o medioambiental.

Las empresas no estarán obligadas a facilitar aquellos datos que ya figuren en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, siempre y cuando las empresas incluyan en el DEUC la información necesaria para que el órgano de contratación pueda realizar el acceso correspondiente (dirección de internet, datos de identificación y, en su caso, la necesaria declaración de consentimiento. El solicitante deberá asegurarse de que los datos del registro estén actualizados.

En todos los supuestos en que varios empresarios concurren agrupados en una unión temporal, se aportará una declaración responsable por cada empresa participante en la que figurará la información requerida en estos casos en el formulario del DEUC, que se incluye como Anejo 2bis.

2.- En los casos en que el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas, cada una de ellas también deberá presentar una declaración responsable en la que figure la información pertinente con arreglo al formulario normalizado del DEUC, que se incluye como Anejo 2.

[...]

6.- Documentación para selección de candidatos:

Los solicitantes deberán incluir los siguientes documentos:

a Relación de servicios realizados en los últimos tres años que sean de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, que incluya importe desglosado por años, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario



sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario firmada por persona con poder bastante, acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación. En cualquiera de los casos deberá aportarse una descripción suficiente de dichos destinatarios a efectos de que sea validada por IMBISA.

b Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa dedicada a las labores de asesoramiento societario durante los tres últimos años.

c Declaración sobre el volumen anual de negocios relativo a la actividad de asesoramiento societario a nivel nacional, durante los tres últimos ejercicios cerrados.»

Apartado que debe entenderse conjuntamente con los apartados vigésimo a vigésimo segundo del PCP, de los cuales resulta que las solicitudes de participación son valoradas de cara a su selección, siendo así que sólo las empresas seleccionadas son posteriormente invitadas a presentar su oferta y que es precisamente con el contenido de la oferta cuando los licitadores deberán presentar los sobres II y III.

Es decir, el contenido de la solicitud de participación consistirá sólo en un sobre (sobre I), cuyo contenido, como acertadamente señala también el órgano de contratación, en ningún momento incluye los sobres II y III (relativos a oferta a evaluar mediante criterios sujetos a juicio de valor y automáticos, respectivamente), ya que dichos sobres habrán de incluirse en la proposición, si es que reúnen los licitadores, a criterio de la entidad contratante, los requisitos previos que establece el PCP para que sean invitados a presentar dicha proposición.

En el caso examinado resulta que la recurrente presentó una carpeta denominada 1_DOCPRINCIPAL.rar, en la que se incluía la siguiente documentación:

- SOBRE I: - SOBRE I ARCHIVO PRINCIPAL: Un único documento comprensivo de la siguiente documentación:



✓ Declaración de confidencialidad

✓ DEUC

✓ Relación de servicios realizados con anterioridad

✓ Declaración relativa a la plantilla de la empresa

✓ Declaración relativa al volumen anual de negocios de la empresa

▪ SOBRE II - SOBRE II ARCHIVO PRINCIPAL: Un único documento, titulado “*Documentación que debe ser valorada mediante criterios no valorables en cifras o porcentajes (juicios de valor)*”, conteniendo dicha documentación.

▪ SOBRE III - SOBRE III ARCHIVO PRINCIPAL. Un único documento, comprensivo de la documentación relativa a:

✓ Oferta económica

✓ Otros criterios sujetos a valoración automática

✓ Información acreditativa del punto anterior

Pues bien, siendo indiscutible que, tratándose de un procedimiento restringido, la aplicación de IMBISA únicamente habilitaba para la fase en la que se encontraba dicho procedimiento (solicitud de partición) un único sobre en el que incluir documentación y que, como reconoce la propia recurrente, ésta presentó la oferta completa prevista para ~~en~~ la fase posterior de presentación de proposiciones, no puede sino compartirse el razonamiento del órgano de contratación cuando señala en su informe que la forma de proceder de la recurrente “*supone comportarse en un procedimiento restringido como si se tratase de un procedimiento abierto y anticipar el conocimiento por parte del órgano de contratación de la oferta completa de una*



empresa que ni siquiera tiene todavía el estatus de licitador sino, únicamente, de candidato a serlo”, atentando, debido a la evidente falta de atención en la lectura de los pliegos, contra “ los principios de igualdad, libre concurrencia y publicidad del procedimiento de licitación. Lo que necesariamente conlleva a reconocer la conformidad a Derecho de la resolución de exclusión.

El PCP, siguió fielmente lo que establece la LCSP para el procedimiento restringido elegido, que en sus artículos 160 y 161, establece una fase previa de solicitud de participación, en la que habrá que aportar la documentación prevista en el artículo 140 de la citada Ley, a la que sigue una fase de selección de los candidatos que han presentado dicha solicitud (artículo 162 LCSP) y en la que el órgano de contratación de acuerdo con los requisitos generales fijados en la LCSP y los específicos exigidos en el pliego de aplicación selecciona a los candidatos a los que invitará (artículo 163 LCSP) a presentar la correspondiente proposición (artículo 164), que culminará, una vez valoradas las proposiciones presentadas de acuerdo con los criterios de adjudicación fijados en los pliegos, en la correspondiente adjudicación del contrato (artículo 165).

De las actuaciones llevadas a cabo por la recurrente se constata que, en la fase de solicitud de participación, presentó también toda la documentación que formaba parte de la fase de presentación de proposiciones, sin adoptarse previamente la preceptiva invitación por la entidad contratante a presentarla, incumpléndose, por tanto, de manera patente lo ordenado tanto en el PCP como en la LCSP y anticipando información en cuanto a los criterios de adjudicación en una fase previa en la que la Ley lo impide, siendo evidente la contaminación de información para el órgano de contratación a la hora de adoptar la correspondiente selección de candidatos (artículo 162 LCSP).

No desvirtúa, además, la anterior conclusión el hecho de que la recurrente recibiera un justificante confirmando el registro de la documentación aportada, pues es evidente que el hecho de que la documentación quede correctamente aportada y registrada, no implica que la plataforma electrónica haya validado su contenido. Intenta la parte recurrente confundir el



planteamiento, pues insiste en que el sobre era único, pero tal argumento no puede ser acogido, pues resulta obvio que si el sobre único incorporaba en varias subcarpetas y distintos documentos, el contenido íntegro de la oferta, como si estuviera en la fase de presentación de ofertas, se ha producida una contaminación de documentos no querida por el legislador.

Por último, por lo que se refiere a la pretendida falta de justificación de la exclusión, volviendo al supuesto que nos ocupa, se ha producido una anticipación de varios criterios automáticos o mediante fórmulas y de los criterios sometidos a juicios de valor que debían ser valorados en una segunda fase del procedimiento, provocando, sin duda alguna, una ruptura del secreto de las proposiciones, igualdad y no discriminación (art. 1 y 132 LCSP) en el contexto de un procedimiento restringido de licitación. En este caso, el incumplimiento de la recurrente ha supuesto que la mesa de contratación haya obtenido una información de manera adelantada, y con incumplimiento de lo previsto en la cláusula decimonovena del PCAP.—Adelanto de información que, conforme a la doctrina expuesta, necesariamente debe conllevar la exclusión de la recurrente.

Expuesto lo anterior, no nos queda sino hacer nuestras las, palabras del órgano de contratación al sostener que *“Como se puede comprobar, la notificación de exclusión sí incluía motivación suficiente (tal como exige el PCP en su cláusula vigésima tercera), cuestión distinta es que la recurrente, en su insistencia por hacer una lectura particular e interesada del pliego (o, en este caso, más bien por no leerlo), renuncia a acudir a la cláusula relativa al contenido de las solicitudes de participación mencionada en la notificación y contrastar lo que allí se dice con el contenido de la solicitud de participación que ella presentó: si lo hiciera entendería que contaminó el sobre de participación al incluir en él su oferta al completo.”*

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. R. P. O. , en nombre y representación de la sociedad SAVIA TAX & LEGAL, S.L.P contra el acuerdo de exclusión de la recurrente del



contrato de “*Contratación del servicio de secretaría del Consejo de Administración de la Sociedad Imprenta De Billetes, S.A., Medio Propio del Banco de España*”, expediente SOLPED10416.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES