



Recurso nº 125/2025

Resolución nº 442/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 27 de marzo de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. A. P. S. , en representación de FALCONERS DE LES ILLES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de licitación del contrato de *“servicios de control de aves en el Complejo de Comunicaciones del Espacio Profundo de Madrid”*, con expediente número 2024-01856_1, convocado por el Consejero Delegado de Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E. y M.P.; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 15 de noviembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de servicios de control de aves en el Complejo de Comunicaciones del Espacio Profundo de Madrid.

Se trata de un contrato de servicios, con valor estimado 180.000 euros, con un plazo de ejecución de cuarenta ocho meses, no dividido en lotes y sometido a 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 (LCSP, en adelante). En su tramitación se ha seguido el procedimiento abierto. La licitación contempla criterios sujetos a un juicio de valor (6.2.1) y criterios automáticos distintos del precio (6.2.2).

Segundo. El pliego de cláusulas administrativas particulares recoge en su anexo I el cuadro de características. Su punto 6.1.1.2. regula la forma y presentación del sobre número 3, estableciendo que (el resaltado es nuestro):



“Las PROPUESTAS TÉCNICAS que no aporten la documentación solicitada, no cumplan las especificaciones técnicas mínimas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas o en el Presente Pliego, o no alcancen el mínimo establecido, no serán tomadas en consideración en el presente procedimiento de licitación.

La PROPUESTA TÉCNICA de los licitadores deberá aportarse en el SOBRE 3, acompañando a la propuesta económica.

En todo caso, deberán aportar en el SOBRE 3 la documentación de los perfiles profesionales destinados a la ejecución de los servicios que cumplan con los requisitos mínimos que se detallan.

Deberá asimismo incluirse un índice identificando la documentación presentada para cada perfil profesional o equipo de trabajo, según corresponda.”.

Por otro lado, la cláusula 7 del pliego de cláusulas administrativas particulares regula el formato, el contenido de las proposiciones y su tramitación. Respecto de los sobres 2 y 3 se establece:

“7.2. CONTENIDO DEL SOBRE O ARCHIVO 2 “PROPOSICIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR”

La proposición técnica que será sometida a juicio de valor, se presentará redactada conforme al modelo fijado en el presente Pliego.

Una vez efectuada la calificación de la documentación del SOBRE 1, la mesa procederá a la apertura del SOBRE 2 con la proposición relativa a los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, únicamente de aquellos licitadores admitidos.

Las PROPUESTAS TÉCNICAS que no aporten la documentación solicitada, no cumplan las especificaciones técnicas mínimas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas o en el Presente Pliego, o no alcancen el mínimo



establecido, no será tomada en consideración en el presente procedimiento de licitación.

La evaluación de las ofertas del SOBRE 2 sometida a juicio de valor, se efectuará previamente la de criterios automáticos. Esta evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoran automáticamente o mediante la mera aplicación de fórmulas.

No podrá figurar en el SOBRE 2 ninguna información relativa al precio ni, en caso de existir éstos, a los criterios automáticos distintos del precio.

7.3. CONTENIDO DEL SOBRE 3 “PROPOSICIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS CUANTIFICABLES DE FORMA AUTOMÁTICA”

En caso de incluir la documentación o archivos del SOBRE 3 en el SOBRE 1 o en el SOBRE 2, la oferta del licitador no será tomada en cuenta en el presente procedimiento de licitación.

El SOBRE O ARCHIVO 3 contendrá lo siguiente:

- a) PROPUESTA ECONÓMICA CONFORME AL ANEXO III [...]*
- b) PROPUESTA TÉCNICA CONTENIENDO CRITERIOS DISTINTOS DEL PRECIO CUANTIFICABLES DE FORMA AUTOMÁTICA CONFORME AL ANEXO III Bis”.*

En el Anexo III bis relativo a la oferta de criterios automáticos distintos del precio se indica lo siguiente:

“Para acreditar el valor ofertado por el licitador en los CRITERIOS C1 a C3 acompañando al presente anexo, y los licitadores deberán aportar en el SOBRE 3 la documentación requerida y toda aquella información técnica o administrativa que considere oportuna para acreditar los valores ofertados.



(1) Las ofertas de los licitadores que oferten valores que incumplan el mínimo requerido para el criterio de valoración correspondiente en el apartado 6 del anexo I del PCAP no serán tenidas en cuenta en el presente procedimiento de licitación.

(2) Los licitadores sólo deberán incluir la documentación relativa a los criterios cuantificables automáticamente en el Sobre 2. En caso de incluir dicha documentación en cualquiera de los restantes sobres de la oferta, la oferta del licitador no será tenida en cuenta en el presente procedimiento de licitación.

(3) Isdefe podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta o de la licitación pública, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en los Pliegos, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio”.

Tercero. En el Acta 02/2024-01856, de la sesión de 13 de diciembre de 2024, se acuerda aceptar los resultados de la valoración de los criterios sujetos a un juicio de valor, desestimar las ofertas de dos de los licitadores (FRASUR y MARBELLA) por no superar su puntuación el umbral mínimo de 10 puntos y se informa que la apertura del sobre 3 de las ofertas no excluidas se realizará el 16 de diciembre.

En el Acta 03/2024-01856, de la sesión de 16 de diciembre de 2024, se refleja respecto de los tres licitadores admitidos, entre ellos, la recurrente, las ofertas económicas y que han presentado el Anexo III bis.

En el Acta 04/2024-01856, de la sesión de 20 de diciembre de 2024, en la valoración de los criterios automáticos, se indica que:

“(…) de conformidad con el informe técnico de valoración (Anexo I Informe del Equipo Evaluador Técnico) la oferta de la empresa de FALCONERS no cumple los requisitos mínimos requeridos en el apartado 6.1.1 del PCAP”.

En dicho acto se adoptaron los siguientes acuerdos:



- Por un lado, *“Proponer la exclusión de la oferta de FALCONERS DE LES ILLES S.L. por los motivos expuestos.”*.

En dicho informe, se concluye que FALCONERS DE LES ILLES, S.L. no cumple lo siguientes requisitos técnicos mínimos porque *“No aporta documentación alguna”*:

- o Respecto del ayudante, RM 3.2: Experiencia en actividades objeto del contrato.
- o Respecto del equipo animal:
 - RM 4.1.3: Búhos entrenados en altanería, capaces de efectuar capturas.
 - RM 4.1.4: Experiencia de búhos en vuelo de caza en instalaciones similares.
 - RM 4.1.5: Azores entrenados en altanería, capaces de efectuar capturas.
 - RM 4.1.6: Experiencia de azores en vuelo de caza en instalaciones similares.
- Por otro lado, *“Según las conclusiones del informe técnico de valoración de criterios sometidos a juicio de valor y del informe técnico de valoración de criterios automáticos y a la vista de la oferta económica presentada, la Mesa de Contratación de Isdefe acuerda que la oferta mejor valorada corresponde a la empresa IBERAVEX S.L.U. con 88,45 puntos.”*.

Cuarto. El 17 de enero de 2025, el órgano de contratación resolvió adjudicar el contrato a la empresa licitadora IBERAVEX, S.L.U., con base en el precedente acuerdo de la mesa de contratación. Adjudicación que fue comunicada a FALCONERS DE LES ILLES, S.L. y leída por esta en esa misma fecha.

Quinto. El 24 de enero de 2025 FALCONERS DE LES ILLES, S.L. interpuso recurso especial ante este Tribunal contra el acuerdo de adjudicación, en el que suplica que se acuerde la anulación de la exclusión de FALCONERS DE LES ILLES, S.L. y de la adjudicación del contrato a IBERAVEX, S.L.U. y se declare adjudicar a FALCONERS DE LES ILLES, S.L., por ser la empresa que ha realizado la mejor oferta económica.



Sexto. El 4 de febrero de 2025 la Secretaría General del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. No consta la presentación de alegaciones por aquellos.

Séptimo. El 6 de febrero de 2025 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de acuerdo con el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificó la adjudicación del contrato, de acuerdo con la letra d del artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. El recurso tiene por objeto un acto recurrible, al dirigirse contra el acuerdo de su exclusión, incluido en el acuerdo de adjudicación, de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con las letras a) del artículo 44.1 y b) del artículo 44.2 de la LCSP.

Cuarto. La recurrente goza de legitimación para la defensa ante este Tribunal, como mercantil que ha concurrido a la licitación y cuya oferta ha sido excluida, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. La recurrente basa su recurso en que los requisitos mínimos exigidos por el apartado 6.1.1. del pliego de cláusulas administrativas particulares se incluyeron en el sobre 2. Se alega que el pliego no detalla que el contenido del sobre 3 deba incluir los requisitos mínimos y que en la Plataforma de Contratación del Sector Público no se habilitó



un espacio para incluir esos requisitos. De esta forma, considera que la exclusión resulta discriminatoria y no respeta el principio de proporcionalidad.

Sexto. El órgano de contratación expone que de lo recogido en los pliegos configuradores de la licitación resulta evidente que toda la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos mínimos de los perfiles profesionales presentados por los licitadores debe incluirse dentro del sobre 3. De esta forma es congruente la exclusión por incluirse dicha documentación en el sobre 2, como el mismo recurrente reconoce.

Séptimo. Es conocida la doctrina por la cual las proposiciones deben ajustarse en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar, en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato, por lo que, en caso de que la oferta no se ajuste a aquellas, resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta. Así lo mantiene la resolución número 1499/2024, con referencia a la resolución número 1601/2021, de este Tribunal.

Y ello porque tal y como establece el artículo 139.1 de la LCSP:

“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

En primer lugar, resulta pertinente precisar que lo que determina la exclusión del licitador es la falta de presentación de documentación que vendría a acreditar el cumplimiento de determinados requisitos mínimos, recogidos en el apartado 6.1.1 del PCAP, que son la experiencia de 5 años del Ayudante (RM 3), 1 búho entrenado en altanería, capaz de efectuar capturas (RM 4.1.3) y experiencia en Vuelo de Caza en 1 instalación (RM 4.1.4), 1 azor búho entrenado en altanería, capaz de efectuar capturas (RM 4.1.5) y experiencia en Vuelo de Caza en 1 instalación (RM 4.1.6).



A ello responde la recurrente que la documentación acreditativa de los citados requisitos se habría aportado en el sobre 2.

Sentado lo anterior, no parece existir controversia fáctica en cuanto a los hechos. Así, la recurrente admite que aportó en el sobre 2 parte de la documentación que debía incluirse en el sobre 3 relativa a los requisitos mínimos. Y el órgano de contratación, aunque no lo manifiesta expresamente, admite en el informe al recurso que tal documentación se aportó, si bien reprocha que se incluyera en un sobre distinto.

Tal y como se observa en el segundo antecedente de hecho, el pliego de cláusulas administrativas particulares en su apartado 6.1.1.2, exigía incluir en el sobre 3 *“la documentación de los perfiles profesionales destinados a la ejecución de los servicios que cumplan con los requisitos mínimos que se detallan”*, desarrollando, a renglón seguido, la documentación y el contenido que esta debe tener.

Pues bien, en este supuesto no estaríamos ante un anticipo de documentación que habría vulnerado el secreto de las proposiciones, razón en la que se fundamenta la separación de sobres, ya que la documentación no presentada en el sobre 3, supuestamente incluida en el sobre 2, se refiere a los requisitos mínimos que debían cumplir los licitadores y no a los criterios de adjudicación automáticos.

De esta forma, la controversia se dirige a dilucidar si la inclusión de la documentación relativa al cumplimiento de los requisitos mínimos en un sobre distinto al previsto en los pliegos, que exigía su presentación en el sobre 3, conlleva la exclusión de la recurrente o si, por el contrario, dicha consecuencia resulta desproporcionada al no estar anticipando - pues no se suscita por el órgano de contratación- puntuación alguna relativa a los criterios de adjudicación automáticos y debería tenerse en cuenta a efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos mínimos por parte del licitador.

Las advertencias de los apartados 7.1 y 7.2 del PCAP que cita el órgano de contratación en su informe y que hacen alusión a:

“No podrá figurar en el SOBRE 1 ninguna información relativa al precio ni, en caso de existir éstos, a los criterios automáticos distintos del precio”



Y a que:

“No podrá figurar en el SOBRE 2 ninguna información relativa al precio ni, en caso de existir éstos, a los criterios automáticos distintos del precio”,

Respectivamente, no resultan de aplicación al caso que nos ocupa, pues se refieren a adelantos de información sobre criterios automáticos que podrían menoscabar la imparcialidad en la evaluación de los criterios sujetos a un juicio de valor, afectando al principio de igualdad de trato y no discriminación.

En cuanto a la previsión contenida en el apartado 7.3 del PCAP.

“En caso de incluir la documentación o archivos del SOBRE 3 en el SOBRE 1 o en el SOBRE 2, la oferta del licitador no será tomada en cuenta en el presente procedimiento de licitación”.

Debe entenderse en el mismo sentido que las señaladas en el párrafo anterior, pues dichas cláusulas se dirigen a preservar el secreto de las proposiciones, el cual no alcanza a los requisitos mínimos que se exigen para participar en la licitación.

Tal y como se observa en el tercer antecedente de hecho, el Sobre 3 de la recurrente adolece de la información relativa a los requisitos mínimos del ayudante y a los búhos y azores, por lo que, en la medida en que dicha documentación se hubiera incluido en el Sobre 2, debería haberse tenido en cuenta a los efectos de valorar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos, pues el error por su presentación en un sobre distinto no vulneraba el secreto de las ofertas al no desvelar puntuación de los criterios automáticos. Por lo que su inclusión en el Sobre 2 no pudo influir en la valoración a realizar por los técnicos, de forma que se mantuvo su máxima objetividad en la valoración de los criterios cuya cuantificación dependía de un juicio de valor. Esta conclusión se refuerza por el hecho de que, al valorar el contenido del Sobre 2, los técnicos no hicieron ningún tipo de alusión a la presencia de información relativa a los requisitos mínimos, siendo únicamente en el momento de valorar el sobre 3 cuando se decide excluir al recurrente.

A este respecto cabe traer a colación la STS 523/2022, de 4 de mayo, que señala que:

“Toda infracción administrativa debe sufrir las consecuencias previstas en la ley, pero estas consecuencias deben aplicarse, sin duda alguna, mediando el principio de proporcionalidad allí donde la regulación y las circunstancias del caso lo permitan”.

Añade que:

“(…) la necesidad de salvaguardar con rigor la objetividad e igualdad en la adjudicación de contratos públicos no pueden separarse del juicio sobre la relevancia de la infracción para la garantía de tales principios”. Por tanto, es necesario valorar la relevancia de la infracción y con base en ello determinar sus consecuencias aplicando el principio de proporcionalidad.

Pues bien, la exclusión por la falta de aportación de documentación relativa a requisitos mínimos, que supuestamente se incluyó en un sobre en el sobre 2 en lugar de en el sobre 3, responde a un criterio meramente formalista y desproporcionado, que no afecta al principio de igualdad entre los licitadores, por lo que se considera indebida la exclusión.

No obstante, ello no conlleva automáticamente la adjudicación del contrato a la recurrente, como se pretende en el recurso. Al contrario, procede anular la resolución de adjudicación, con retroacción de actuaciones al momento previo a la exclusión de la recurrente, para que se valore, en primer lugar, si la recurrente ha presentado la documentación necesaria sobre los requisitos mínimos relativos al ayudante y al búho y azor, aun cuando lo haya realizado erróneamente en el sobre 2. Y, si así fuera el caso, con readmisión de la recurrente, deberá proseguir el procedimiento por sus trámites.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A. P. S. , en representación de FALCONERS DE LES ILLES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento



de licitación del contrato de *“servicios de control de aves en el Complejo de Comunicaciones del Espacio Profundo de Madrid”* en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Séptimo.

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento hasta la resolución del Recurso 174/2025 interpuesto contra el mismo procedimiento.

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 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 de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES