



Recurso nº 135/2025

Resolución nº 479/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 28 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.M.Y.S., en representación de W2M CORPORATE, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio de gestión y asistencia técnica de viajes para el Grupo TRAGSA.*”, expediente TSA0078603, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por la empresa TRAGSA se anunció, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en los sucesivo PLACSP), el 24 de octubre de 2024 la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato de servicios arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 10.656.000 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Publicado el anuncio de licitación y los pliegos, tras la apertura de los sobres que integran las ofertas, y realizada su valoración, la mesa de contratación tras una primera valoración de ofertas, propone la adjudicación del contrato a la empresa W2M CORPORATE, SLU, mediante acuerdo de 12 de diciembre de 2024.

El día 16 de diciembre de 2024 se recibe en la PLACSP una pregunta de una empresa licitadora en la que se pone de manifiesto que, según los pliegos, el descuento máximo que podía ofrecerse sobre los cargos de emisión era del 50%, y que si algún licitador



ofreciera un descuento superior, de cara a la aplicación de las fórmulas, se consideraría como si hubiera ofertado un 50%, por lo que se si aplica la regla indicada la valoración debe ser distinta a la resultante en la propuesta de adjudicación.

A la vista de la pregunta formulada, la mesa de contratación, mediante acuerdo de 26 de diciembre de 2024, rectifica las puntuaciones dadas, realizando la propuesta de adjudicación a favor de la empresa ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L., que queda en primera posición con 99,03 puntos, quedando en segundo lugar la empresa VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A., con 98,19 puntos, y en tercer lugar la empresa W2M CORPORATE, S.L.U. con 91,11 puntos, cifra que coincide con la obtenida en la primera valoración de las ofertas.

Efectuado el requerimiento previsto en el artículo 150.2 LCSP, mediante resolución de 21 de enero de 2025, se dicta acuerdo de adjudicación del contrato a favor de la empresa ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. Acuerdo que es objeto de publicación en la PLACSP el 22 de enero de 2025 y notificado en igual fecha a los licitadores.

Cuarto. El día 28 de enero de 2025 se interpone contra la propuesta y el acuerdo de adjudicación el recurso especial en materia de contratación por la empresa W2M CORPORATE, SLU, mediante su presentación en el Registro electrónico general de la Administración General del Estado.

Quinto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 LCSP.

Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a los licitadores, para que en el plazo de cinco días emitan escrito de alegaciones, habiendo hecho uso de su derecho la empresa adjudicataria, ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. que defiende la legalidad del acuerdo de adjudicación.

Séptimo. Por resolución de la secretaria general dictada por delegación del Tribunal, de 6 de febrero de 2025, se ha acordado mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que,



según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50 LCSP.

Tercero. Se recurre el acuerdo de adjudicación que ha de regir la licitación del expediente para la adjudicación de un contrato de servicios regulados en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido es susceptible de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

La propuesta de adjudicación no es sin embargo recurrible, al ser constante y reiterada la doctrina de este Tribunal que lo considera como un acto de mero trámite, no susceptible de impugnación, por lo que no se admite la impugnación que se hace de la propuesta en el recurso, sin perjuicio de los efectos que puedan derivarse de la eventual estimación del recurso, que obligaría a realizar una nueva valoración de las ofertas, si así fuera necesario, en ejecución del fallo de esta resolución.

Cuarto. La entidad recurrente, al impugnar la valoración recibida por las dos primeras empresas mejor clasificadas, y postular la aplicación de la primera valoración recibida de la mesa de contratación, ostenta legitimación para impugnar el acuerdo, en aplicación del artículo 48 de la LCSP, que señala que *“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”*.



Quinto. Se impugna en el recurso la revisión, acometida por la mesa de contratación, de la primera valoración realizada de las ofertas presentadas por las empresas admitidas, tras las alegaciones recibidas en la PLACSP, afirmándose que las cláusulas del PCAP que fijan los criterios de adjudicación no establecen ninguna remisión a las cláusulas del PPT, de tal forma que, el procedimiento de valoración de las ofertas de los diferentes licitadores debía registrarse únicamente por el PCAP.

Así, se dice que, respecto a los cargos por emisión, cancelación y/o modificación, no se establecía ningún tipo de limitación, por lo que la oferta con un menor cargo es la que obtendría la mayor valoración, sin ningún ajuste o rectificación, a diferencia de lo que ocurría en los descuentos por hoteles, en los que recordemos que el PCAP sí recogía una limitación.

En definitiva, el PCAP, donde se regulaba el procedimiento de valoración de las ofertas evaluables mediante criterios automáticos, únicamente recogía una limitación respecto a descuentos por hoteles, nada más. No pudiendo ser de aplicación un criterio no contenido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Pese a ello, en la segunda valoración realizada por la mesa de contratación se aplicó un nuevo parámetro de valoración: un importe mínimo a los cargos ofrecidos, según lo dispuesto en la cláusula 14, denominada Facturación, del PPT. De esta forma, la oferta de W2M CORPORATE, S.L.U. pese a ser la más ventajosa, se puntuó igual que otras dos ofertas.

El recurso invoca los artículos 67 y 68 del RGLCAP, y cita la Resolución 478/2023, de este Tribunal, donde se anulan cláusulas del PPT que contenían disposiciones que debían haberse incluido en el PCAP, y defiende que la aplicación de parámetros de valoración incluidos en el PPT supone una actuación contraria a derecho, que atenta contra los principios de contratación administrativa, provocando que la recurrente no resulte adjudicataria del contrato, por lo que, procede declarar la nulidad la cláusula relativa a la valoración de las ofertas incluida en la cláusula 14, denominada Facturación, del PPT, y retrotraer al procedimiento al momento previo a la valoración de las ofertas según criterios de aplicación.



Sexto. Por su parte, el órgano de contratación defiende la adjudicación del contrato, señalando que el criterio de adjudicación sobre “Cargos por emisión de billetes de autobús, tren, avión y barco” y la cláusula del PPT, que se limita a establecer el porcentaje máximo de descuento admitido sobre cada cargo de emisión ofertado, no son contradictorias, sino complementarias, no existiendo una diferencia de contenido entre ambos documentos. No siendo tampoco una cláusula oscura o incomprensible, por cuanto las empresas ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. y VIAJES EL CORTE INGLÉS S.A. han realizado una lectura conjunta de ambas cláusulas, siendo W2M la única empresa que no ha tenido en cuenta el porcentaje máximo de descuento.

Por otro lado, se dice que la cuestión de la nulidad de las cláusulas del PPT es extemporánea, habiendo sido consentida por la empresa recurrente que no impugnó los pliegos, habiéndose dictado la Resolución 478/2023 en un recurso interpuesto contra los pliegos que rigen la licitación y no contra la adjudicación. La jurisprudencia comunitaria (sentencia eVigilo) viene admitiendo esa impugnación indirecta de los pliegos sólo si resultan oscuros e incomprensibles para un licitador informado y diligente. Sin embargo, la cláusula del PPT cuyo contenido se impugna no es una cláusula oscura o incomprensible, evidenciándose aún más por la forma de ofertar del resto de licitadores, las cuales sí realizaron una lectura conjunta de ambos Pliegos lo que les permitió ofertar de forma correcta.

Finalmente, la empresa adjudicataria niega que proceda anular la adjudicación pues no se puede en este momento cuestionar la validez de los pliegos, que han sido estrictamente aplicados por la mesa de contratación.

Séptimo. Entrando en el fondo del asunto, debemos empezar su examen con la cuestión referida a la posible nulidad del PPT, que contendría una cláusula que, por su contenido, debería incluirse en el PCAP en opinión del recurrente.

Debemos recordar por ello, previamente, la doctrina de este Tribunal, según la cual no se admite la impugnación extemporánea de los pliegos, salvo en aquellos supuestos en los que se alegue un vicio que constituya nulidad de pleno derecho o la aplicación de la doctrina eVigilo. Decíamos en nuestra Resolución 261/2023, de 3 de marzo:



“...Estas cuestiones se analizan, entre otras, en la Resolución 294/2019, en la que dijimos que: «Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieran firmeza. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001 y otras resoluciones de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que 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, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía. Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación».

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 398, de 22 de marzo de 2021, señaló: «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 (RJ 1997, 8158), 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 (RJ 2018, 5365), de esta Sección, recurso de casación 4753/2017). 4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos.

Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad".

En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:

1ª. Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.



2ª. Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo — como referencia, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio (RJ 2019, 2687) , de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).

3ª. Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

5º. Por razón de lo expuesto y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, a la cuestión que presenta interés casacional objetivo se responde que cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva».

Pues bien, en el caso que nos ocupa, la recurrente no ha alegado ni justificado que en los pliegos concurra un motivo de nulidad de pleno derecho del artículo 39 de la LCSP ni del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que, como hemos expuesto, permitiría fundamentar la impugnación indirecta de los pliegos. No se ha invocado en el recurso, más allá del perjuicio que se le deriva por la rectificación de la valoración que le perjudica, en qué modo el contenido y estructura de los pliegos es causante de una nulidad de pleno derecho.

De otro lado, no se aprecia que exista oscuridad en la redacción de la cláusula del PPT cuya inaplicación se postula, y que permitiría una impugnación extemporánea de la misma. En efecto, el PPT, después de relacionar en su cláusula 14 los cargos por emisión en los billetes aéreos, tren, barco y autobús que la agencia facilite, dice con claridad que "El



porcentaje máximo de descuento sobre el cargo de emisión ofertado para cada categoría no podrá ser superior al 50%. No se tendrán en cuenta ofertas superiores a este límite. En ese caso se valorarán a efecto de criterio de puntuación con un 50% de descuento”.

Las alegaciones del recurso obvian que con la presentación de la oferta se entiende aceptado incondicionalmente el contenido de los pliegos en su totalidad, no solo el del PCAP, sino también el del PPT. En efecto, el artículo 139.1 LCSP señala que *“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”*. Como se puede observar, el legislador no diferencia entre el PCAP y el PPT, empleando el término pliegos, en plural, y con alusión expresa a la totalidad de las cláusulas y condiciones, solo puede entenderse que son aceptados de manera incondicional ambos documentos.

En reiteradas ocasiones (Resolución 359/2024, de 7 de marzo, entre otras muchas) hemos mantenido que la mención del citado artículo 139.1 de la LCSP se extiende también al contenido del pliego de prescripciones técnicas.

En definitiva, carece de sentido postular una interpretación aislada de las cláusulas del PCAP.

Si bien es cierto que la redacción de la cláusula 14 del PPT no es la propia que ha de corresponder al PPT, pues según el artículo 67.2.i) del RGLCAP es el PCAP donde deben figurar los criterios de selección de los licitadores, tal infracción del reglamento, que ni se ha alegado ni se aprecia de oficio por este Tribunal, que sea causa de nulidad de pleno derecho, se entiende consentida por todos los licitadores, y por ello su aplicación es inevitable al valorar las ofertas.

Por último, es evidente que la empresa recurrente, cuando formuló su oferta, debió leer la totalidad del contenido del PPT, y no solo del PCAP, pues solo así pudo conocer el contenido del contrato en cuya licitación ha participado y al cual quiere obligarse con el órgano de contratación. Solo una lectura total de los pliegos habilita a formular de un modo adecuado la oferta. Por lo que el que se haya formulado esta sin tener en cuenta el límite máximo previsto para la valoración del descuento en los billetes de transporte solo puede



ser imputable a una falta de diligencia del licitador, que debe tener su reflejo en la valoración final de todas las ofertas, siendo lógico que reciban mayor valor aquellas ofertas que sí tuvieron en cuenta el límite previsto en el PPT.

Es más, debe destacarse que la valoración de la recurrente no sufrió ningún perjuicio por la revisión de las valoraciones que hizo la mesa con posterioridad a la propuesta de adjudicación, acto que no es vinculante para el órgano de contratación. En efecto, la valoración de la oferta de la recurrente no se modificó. Solo se rectificó al alza la puntuación obtenida por las otras licitadoras cuyas ofertas fueron infravaloradas y que sí ofertaron tomando en consideración la totalidad del contenido de los pliegos. Por lo que al rectificar la mesa de contratación esta puntuación, ha evitado una quiebra del principio de igualdad y libre concurrencia. En definitiva, la decisión de adjudicación es conforme a derecho.

Por todo ello, el recurso debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. L.M.Y.S., en representación de W2M CORPORATE, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio de gestión y asistencia técnica de viajes para el Grupo TRAGSA.*”, expediente TSA0078603, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA)

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

LOS VOCALES