



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 168/2025

Resolución nº 494/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.L.S.A., en representación de ENRED CONSULTORÍA, S.L., contra el acuerdo de su exclusión del procedimiento para la contratación del *“servicio de asistencia técnica para la adaptación virtual y testeo de un programa formativo sobre tenencia de perros”*, expediente 242909PAS004, convocado por la Subdirección General de la Oficina Presupuestaria y de la Gestión Económica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) en fecha 17 de diciembre de 2024 el anuncio de licitación, por procedimiento abierto simplificado, del contrato de *“servicio de asistencia técnica para la adaptación virtual y testeo de un programa formativo sobre tenencia de perros”*, expediente 242909PAS004.

El contrato tiene un valor estimado de 100.718,90 euros.

Segundo. A la presente licitación han concurrido las siguientes empresas:

-AXIA INTELLIGENT LEARNING, S.L.U.

-ENCLAVE FORMACION.

-ENRED CONSULTORIA, S.L.



-IP LEARNING EDUCATIVA, S.L.

-TWAIKO TELECOM

El apartado 11.6 de la hoja-resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares especifica el contenido de los distintos sobres al que hubo de ajustarse el licitador en la presentación de su oferta:

“11.6 Contenido de los sobres:

Sobre 1:

-Declaración responsable del licitador o representante legal, conforme al modelo contenido en el Anexo I del modelo pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

-Declaración responsable relativa al cumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo del dos por ciento para personas con discapacidad y de la obligación de contar con un plan de igualdad, conforme al modelo contenido en Anexo B de esta Hoja Resumen.

-Declaración de pertenencia a grupo empresarial, conforme a modelo contenido en Anexo C de esta Hoja Resumen.

-Compromiso de adscripción de los medios indicados en el apartado 16.1 de esta Hoja resumen del PCAP para el caso de resultar adjudicatario.

-En caso de tratarse de una UTE, compromiso a conformarse como UTE en caso de resultar adjudicatario.

-Declaración responsable según el modelo incluido en el Anexo V del modelo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en la que se indique, si tiene previsto subcontratar los servidores o los servicios asociados a los mismos.

-Documentación evaluable conforme a criterios que dependen de un juicio de valor especificados en el apartado 13.1.1 de esta Hoja-Resumen.



Sobre 2: documentación evaluable conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, conforme al modelo contenido en el Anexo A de esta Hoja Resumen”.

Conforme al apartado 13.1.2 de la hoja resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares establece como criterio evaluable de forma automática, además del precio, la experiencia, al señalar lo siguiente “Ofertar una mayor experiencia a la exigida para los perfiles profesionales en el apartado 16.1 de la Hoja-Resumen”.

Así, el apartado 13 de la hoja resumen del PCAP dispone que:

“13.1 Relación de criterios:

13.1.1. Criterios que dependen de un juicio de valor (documentación a incluir en el sobre nº 1)

Los licitadores deberán presentar una memoria técnica en la que se desarrolle, de la forma más detallada posible, la solución técnica ofertada para dar respuesta a las necesidades y requerimientos del contrato, incluyendo un cronograma de trabajo que incluya el detalle de la planificación, de las tareas de cada fase y de los entregables de las mismas.

La memoria técnica, con una extensión máxima de veinte páginas en folio A4, deberá definir la adecuación del proyecto al conjunto de tareas definidas en el PPT.

Se exigirá que, en los criterios cualitativos (no evaluables mediante fórmulas), los licitadores alcancen el siguiente umbral mínimo de puntuación: 22,5 puntos. La fijación de este umbral de puntuación en los planes se justifica en la necesidad de asegurar que las ofertas susceptibles de adjudicación tengan las características necesarias para prestar el servicio con una calidad mínima aceptable.

...

13.1.2. Criterios evaluables mediante fórmulas o de forma automática (documentación a incluir en el sobre nº 2)



13.1.2. Criterios evaluables mediante fórmulas o de forma automática (documentación a incluir en el sobre nº 2)

CRITERIO	FORMA DE VALORACIÓN	PONDERACIÓN	LÍMITES MAX y MIN.
PRECIO	— Se aplicará la siguiente fórmula: $\text{Puntuación de la oferta} = \text{ponderación} \times (\text{PBL-Oferta que se valora}) / (\text{PBL-Oferta mínima})$ La fórmula de valoración asigna la puntuación en proporción a la diferencia entre el PBL y la oferta más económica, ofreciendo una amplia dispersión de la puntuación	46%	46-0
Ofertar una mayor experiencia a la exigida para los perfiles profesionales en el apartado 16.1 de esta Hoja Resumen	Se puntuará de la siguiente manera: - La puntuación máxima otorgable será de 3 puntos por cada perfil profesional, a razón de 1 punto por cada año adicional de experiencia superior al mínimo exigido. - Para cada periodo inferior a 6 meses no se otorgará puntuación, y para cada periodo superior a 6 meses, se otorgará la puntuación correspondiente a un año. De conformidad con la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, si se ofertan perfiles con una mayor experiencia que la exigida en el apartado 16.1 de la Hoja-Resumen como adscripción de medios, la oferta deberá ir acompañada de la documentación acreditativa determinada en ese apartado. Se hace constar que los requisitos deben ser cumplidos en la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones, para que esta mejora puede ser objeto de valoración.	9%	El límite máximo para alcanzar en este apartado es de 9 puntos El límite mínimo para alcanzar en este apartado es de 0 puntos

Tercero. Con fecha de 22 de enero de 2025, la mesa de contratación procedió a la apertura del Sobre 1 “Documentación administrativa y propuesta relativa a criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor”, y se comprobó que el licitador incluía en dicho sobre información relativa a la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato,



cuyo conocimiento quedaba reservado al momento de la apertura del sobre 2, *“Propuesta relativa a criterios de adjudicación evaluables de manera automática”*.

Advertido dicho error, que se considera como insubsanable, se considera que la citada empresa está incurso en causa de exclusión, por lo que el órgano de contratación acordó la misma en resolución de 28 de enero de 2025, notificada a la ahora recurrente el 4 de febrero de 2025.

Cuarto. Con fecha 6 de febrero de 2025 el recurrente interpone recurso especial en materia de contratación contra su exclusión, en el que pone de manifiesto que, a pesar de haberse incluido en el sobre 1 un informe de la Seguridad Social, sobre trabajadores en alta en el código de cotización, ello no es motivo para su exclusión.

En particular, sostiene que dicho informe *“no contiene información relativa a ninguno de los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas del Sobre 2, ya sea relativos al precio (criterio A) o a la mayor experiencia exigida para los perfiles profesionales en el apartado 16.1 de esta Hoja Resumen (criterio B)”*.

Según la recurrente, dicho informe no identifica ni los perfiles profesionales asignados a los trabajos ofertados, ni los años de experiencia profesional acreditada conforme a lo estipulado en el apartado 16.1. de la Hoja Resumen del PCAP que son objeto de criterios cuantificables, es decir:

-ni la experiencia superior a 4 años en la coordinación de proyectos relacionados con las áreas de formación *online* o experiencia acreditada en la realización de proyectos de diseño y/o implantación de soluciones de conocimientos de e-learning: entornos virtuales de aprendizaje, gestión de formación, del responsable/jefe de proyecto.

-ni tampoco la experiencia superior a 3 años en la realización de proyectos relacionados con las tareas de formación *online*, en la realización de proyectos de diseño y/o implantación de soluciones de conocimientos de e-learning: entornos virtuales de aprendizaje, gestión de formación, en diseño de nuevos espacios formativos y colaborativos de al menos 3 años, en entornos virtuales de aprendizaje, gestión de la formación, validación técnico-metodológica de contenidos, tutorización y dinamización de



cursos, en el entorno tecnológico del contrato, o en lenguajes de programación web utilizados en la plataforma y en estándares específicos de e-learning, especialmente en Moodle (SCORM o equivalente), de los dos *Consultores/as eLearning*.

En definitiva, sostiene que su exclusión no es conforme a derecho porque “[e]l citado informe no desvela, ni en ningún momento puede deducirse de él, información o conocimiento sobre los criterios cuantificables establecidos en apartado 13.1.2 de la Hoja Resumen del PCAP”.

Quinto. 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 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) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe.

En él, el órgano de contratación expone los antecedentes más importantes del caso y solicita que el recurso sea desestimado, por ser conforme a derecho la exclusión acordada.

Argumenta que, conforme al artículo 139 LCSP, las ofertas deben ser secretas, y que resulta indubitado que la recurrente incumplió los requisitos de presentación de la oferta, al introducir en el sobre nº 1 documentación propia del sobre nº 2. Como consecuencia de esta circunstancia, señala el órgano de contratación que la objetividad de la valoración y tratamiento igualitario de los licitadores queda comprometida. Así, añade que:

“El referido principio pretende garantizar que, en la apreciación del valor atribuible a cada uno de los criterios dependientes de un juicio de valor, no influya en absoluto el conocimiento de la puntuación que a cada una de las ofertas se vaya a atribuir por razón de los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmulas.

En el supuesto que nos ocupa, la documentación presentada revela información capaz de influir en la valoración, a saber, la antigüedad de la plantilla, afectando a la necesaria imparcialidad y objetividad de los órganos técnicos, así como al principio de igualdad de trato”.



Sexto. La Secretaría del Tribunal en fecha 11 de febrero de 2025 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. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 100.718,90 euros por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, según la recurrente, estaría constituido por el acuerdo de exclusión, susceptible de impugnación conforme al artículo 44.2.b) LCSP.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que “[p]odrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.

En el presente caso, la parte recurrente ha participado en el procedimiento de licitación, habiendo sido excluida, por lo que dispone de legitimación al ser interesada en la



revocación del acuerdo impugnado conforme al artículo 48 de la LCSP, en tanto la eventual estimación del recurso le permitiría ser reintegrada al procedimiento de licitación.

Quinto. Sentado lo anterior, es una la cuestión de fondo que, sobre el acuerdo de exclusión, se plantea, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, pues la actora sostiene que no se debió rechazar su oferta pues la información que incluyó en el sobre nº1 no revelaba datos que debieran incluirse sólo en el sobre nº2, ni que afectaran a la imparcialidad del órgano de contratación.

Para ello, hemos de partir de nuestra doctrina sobre la anticipación de oferta a través de la introducción en sobres o archivos anteriores de datos correspondientes a sobres o archivos posteriores. Resumiendo nuestra doctrina (por todas resoluciones Resolución 191/2011, 233/2011, 890/2014, 729/2016, 691/2017, 1063/2017, 458/2022, 892/2022, 1369/2023, 623/2024 y 36/2025, entre otras muchas) hemos de partir de que el suministro de información por parte de un contratista en la licitación, sea ya por su inclusión en un sobre improcedente, ya por la evacuación de cualquier otro trámite del procedimiento, que anticipe el conocimiento de la información incluida bien en el sobre correspondiente a la oferta relativa a los criterios dependientes de un juicio de valor, bien al que contiene dicha oferta, en lo atinente a los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmula, puede vulnerar los preceptos de la LCSP y los principios que rigen la contratación administrativa.

El artículo 1.1 de la LCSP establece, entre sus fines, el garantizar el principio de “no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”, en el mismo sentido, podemos citar los artículos 132.1, 139.1 y 2 LCSP. El principio de igualdad de trato implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas como al ser valoradas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia TJCE, Sala Quinta, de 25 de abril de 1996, asunto C87/94, Comisión versus Bélgica, ECLI:EU:C:1996:161). Así, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el respeto al principio de igualdad de trato implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino, también, que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. Principio este que es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia



TJCE, Sala Sexta, de 12 de diciembre de 2002, asunto C470/99, Universidad versus Bau, ECLI:EU:C:2002:746, y otros).

De acuerdo con lo que se establece en el artículo 157.1 y 2 de la LCSP, para el procedimiento abierto, respecto al examen de las proposiciones, estas, conteniendo tanto las características técnicas como económicas, además de cumplir las exigencias del PCAP, deben mantenerse secretas hasta el momento en que, de conformidad con el PCAP, deban ser abiertas, debiendo presentarse en sobres independientes la documentación a que se refiere el artículo 14 de la LCSP, de la que contiene la oferta. El desarrollo normativo de estas previsiones se encuentra en los artículos 26 y 27 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante RD 817/2009).

Esto, no obstante, la exclusión del licitador por la inclusión indebida de documentación en sobre distinto no es un criterio absoluto, toda vez que no cualquier información suministrada en un sobre distinto al que expresamente se señala en los pliegos genera automáticamente la exclusión de la proposición.

En efecto, los Tribunales de justicia han declarado la falta de automaticidad del efecto excluyente como consecuencia del cumplimiento defectuoso de los requisitos formales de presentación de las ofertas. Así la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección cuarta, de 20 de noviembre de 2009, número de recurso 520/2007, (ROJ: STS 7308/2009 -ECLI:ES:TS:2009:7308) descarta la vulneración del principio de igualdad de trato por el quebrantamiento del carácter secreto de las proposiciones en un supuesto en el que el licitador incurrió en un error involuntario al presentar la oferta en un sobre abierto, partiendo de la falta de trascendencia para terceros de este error, dada la naturaleza atípica del contrato, el cual no se adjudicaba a la oferta más ventajosa sino que admitía todas las ofertas que cumplieran las prescripciones técnicas. Igualmente, la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección sexta, de 6 de noviembre de 2012, número de recurso 1/2012 (Roj: SAN 4494/2012 ECLI:ES:AN:2012:4494), sostiene la improcedencia de la exclusión de una entidad participante en la licitación por vulnerar el carácter secreto de las ofertas mediante la inclusión en los sobres 1 o 2 de documentos correspondientes al sobre 3, por cuanto resulta excesivamente formalista y contrario al principio de libre



conurrencia el criterio automático de exclusión aplicado por la entidad contratante, pues para la producción del efecto excluyente se exige la comprobación de que dicha actuación realmente ha vulnerado el secreto y ha podido influir en la valoración de los criterios cuantificables mediante fórmula. La simple comprobación del error en los sobres podrá, en todo caso, constituir una presunción a favor de esa infracción, que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

Esta posición se resume por el Consejo de Estado en su Dictamen 670/2013, de 11 de julio de 2013, del siguiente modo:

“Del sucinto examen realizado cabe colegir dos ideas: primera, la importancia del secreto de las proposiciones, no como objetivo en sí mismo, sino como garantía del conocimiento sucesivo de la documentación relativa a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y de la referida a los parámetros evaluables de forma automática, de modo que se favorezca la objetividad de la valoración y con ello la igualdad de trato de los licitadores; y, segunda, la necesidad de ponderar las circunstancias concurrentes a la hora de excluir ofertas que incumplan o cumplan defectuosamente los requisitos formales de presentación de la documentación (bien porque ésta obre en sobres abiertos, bien porque se incluya erróneamente información propia de un sobre en otro distinto), en el bien entendido de que la exclusión está justificada cuando el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de tales requisitos, incluido el secreto de las proposiciones hasta la licitación pública, menoscabe la objetividad de la valoración y el tratamiento igualitario de los licitadores como valores que se trata de preservar mediante dicho secreto, pero no lo está cuando no se haya visto afectado sustantivamente el principio de igualdad de trato”.

Es doctrina de este Tribunal que la exclusión de los licitadores por incluir en un sobre documentación que correspondía a otro, se requiere que la documentación o información incluida o facilitada en la proposición en otro sobre distinto al que la LCSP y los pliegos determinan para la valoración de un criterio de adjudicación evaluable automáticamente o mediante fórmulas, desvele previamente a la apertura de dicho sobre información necesaria para la valoración de ese criterio de adjudicación, que la valoración atribuida a ese criterio no sea relevante para incidir en la objetividad del órgano de contratación, aplicando el principio de proporcionalidad (STS de 4 de mayo de 2022) y que su indebida



inclusión no haya sido propiciada por la redacción de los Pliegos (resolución 403/2023 de 30 de marzo). En ese sentido, el orden de apertura de los sobres, siendo el último el que contiene los criterios cuantificables de manera automática o mediante la mera aplicación de fórmulas, se establece para evitar que el conocimiento de la información y/o documentación relativa a dicho sobre pueda influir en la valoración a realizar por los técnicos y así mantener la máxima objetividad en la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

Según hemos relatado en los Antecedentes, el recurrente incluyó en el sobre electrónico de documentación administrativa un informe de trabajadores en alta en el código de cotización de la empresa. En sesión celebrada el 22 de enero de 2025 la mesa de contratación excluyó al recurrente “por incluir información relativa al sobre 2”. Este sobre debía incluir la documentación relativa a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas. También hemos reseñado en los Antecedentes que la hoja-resumen del pliego valora con un máximo de 9 puntos la mayor experiencia exigida a los perfiles profesionales que deben adscribirse al proyecto. Lo relevante en este caso es que la referida experiencia se establece dentro de unos límites bien precisos (coordinación o realización de proyectos de formación, diseño e implantación en proyectos de formación e-learning ...), que no puede deducirse del informe de trabajadores referido. En definitiva, el referido informe permite acreditar la antigüedad de los trabajadores en la empresa, pero no su experiencia laboral global ni si esta es específica en los aspectos puntuables. Así las cosas, puede concluirse que no ha existido un anticipo de información en los términos establecidos por nuestra doctrina, por lo que debemos estimar el recurso. Habida cuenta que no consta en el expediente remitido por el órgano de contratación ni en la PLACSP la apertura de los sobres electrónicos que contienen las ofertas evaluables mediante fórmulas procede ordenar la retroacción de las actuaciones a efectos de que el recurrente sea reintegrado al procedimiento, valorándose su oferta técnica y siguiendo a continuación el procedimiento de licitación por sus trámites.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación



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

Único. Estimar el recurso interpuesto por D. A.L.S.A., en representación de ENRED CONSULTORÍA, S.L., contra el acuerdo de su exclusión del procedimiento para la contratación del “*servicio de asistencia técnica para la adaptación virtual y testeo de un programa formativo sobre tenencia de perros*”, expediente 242909PAS004, convocado por la Subdirección General de la Oficina Presupuestaria y de la Gestión Económica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y anularla, ordenando la retroacción del procedimiento en los términos contemplados en el Fundamento de Derecho Quinto.

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