



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 789/2025

Resolución nº 1014/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de junio de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. S. L. M. y D. J. S. E. en representación de la UTE SHERPA ADVISORY - ÁUDEA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, contra el acuerdo de su exclusión del procedimiento “*Servicio de participación de Red.es en eventos asociados al emprendimiento innovador*”, expediente 039/24-ED, convocado por Entidad Pública Empresarial RED.ES; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Dirección General de la Entidad Pública Empresarial RED.ES, anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 9 de febrero de 2025 la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 935.076 euros.

Segundo. La licitación está sujeta al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RDL 36/2020), 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a la LCSP, en particular el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la

Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Tercero. Publicados los pliegos, y realizada la apertura de los sobres 1 y 2 de los tres que componen las ofertas, la mesa de contratación el 14 de mayo de 2025 acuerda que no se tomará en consideración de la oferta presentada por la UTE SHERPA ADVISORY - ÁUDEA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, al incluir en el apartado 6.5 de la propuesta relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor información a valorar mediante criterios cuantificables mediante aplicación de fórmulas, según lo establecido en el apartado 9.2.2 de las CEPCAP.

El acuerdo de exclusión se publica en la misma fecha en la PLACSP.

Cuarto. El 2 de junio de 2025 se presenta escrito por el que se interpone el recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión.

Según la UTE recurrente la exclusión se basa en una mención genérica y estimativa de 3.000 unidades de merchandising en el apartado 6.5 de la propuesta técnica, cuando esta cifra era orientativa y sujeta a variación, sin compromiso formal ni concreción. Señala que la única finalidad de señalar dicha cifra era ilustrar posibles escenarios en función del precio unitario del merchandising, sin que ello condicionara en ningún caso la evaluación de la oferta ni sustituyera el contenido del Sobre 3. Se dice que no se acredita que dicha información haya influido en la valoración de la Mesa ni que haya comprometido su imparcialidad. Por lo que la exclusión se considera una sanción desproporcionada, especialmente cuando el criterio afectado representa solo un 10% del total de la puntuación. Añade que tampoco se concedió trámite de audiencia al licitador antes de acordar la exclusión.

Por todo ello considera que se incurre en vulneración del principio de proporcionalidad, y de buena administración, solicitándose la declaración de nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, de anulabilidad de la resolución impugnada, por no ser ajustada derecho y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su emisión.

Por medio de otrosí solicita:

- Propone como medios de prueba los documentos acompañados al escrito, que se aporte por el órgano de contratación los documentos del expediente 039/2024 y que queda a disposición del Tribunal el sobre 3 que no ha sido aportado para evitar que el conocimiento por parte del órgano de contratación pueda suponer algún tipo de vulneración.
- Para el caso en el que no se tengan por ciertos los hechos alegados, apertura de período de prueba por un plazo de 10 días, de acuerdo con el artículo 56.4 de la LCSP, a fin de que se practiquen cuantas pruebas se juzguen pertinentes.
- Que interesa señalar los siguientes archivos: SHERPA ADVISORY, S.L.U., ÁUDEA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, S.L y Entidad Pública Empresarial Red.es.
- Solicita medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.
- Que se permita subsanar los documentos en los que se haya incurrido en algún defecto de forma.

Quinto. Se ha recibido por el Tribunal el expediente administrativo, y el correspondiente informe del órgano de contratación en el que se defiende la legalidad de la exclusión de la oferta, por cuanto se ha revelado información evaluable automáticamente (3.000 unidades de merchandising) vulnerándose el secreto de las proposiciones previsto en el artículo 139 LCSP, y el criterio tiene peso significativo (10% de la puntuación total), sin que exista una ambigüedad en los pliegos que justifique el error. Señala que la cifra de 3.000 unidades no es genérica, ni estimativa, ya que se puede calcular con exactitud que ofrecerían 975 unidades adicionales a las 2.025 requeridas, lo que equivaldría a una puntuación muy cercana al máximo previsto para este criterio (10 puntos por 1.000 unidades adicionales).

Añade que no existe margen de variación en el número de unidades ofertadas, según los pliegos. Así, señala que en el Criterio Técnico 1 únicamente se solicita el número de elementos de merchandising adicionales ofertados, y una vez conocido ese valor, puede saber con certeza la puntuación que va a obtener el licitador en el citado Criterio. Las menciones a entregas iniciales o a posibles variaciones según el producto elegido no son compatibles con el pliego, ya que no se va a producir una entrega a Red.es ni los productos van a variar (ni en tipología con respecto a la que oferte el licitador, ni por su supuesto en

cantidad). Lo único relevante a la hora de valorar, es el número de unidades propuesto, y ese dato lo ha desvelado, y aunque plantee posibles cambios futuros, no se van a producir porque no son admisibles.

Por último, indica que al conocer con precisión la puntuación en el Criterio Técnico 1 antes de valorar los criterios subjetivos, compromete la objetividad y la imparcialidad de la mesa de contratación, dado el peso del criterio desvelado (10%), según la doctrina del TACRC que avala la exclusión del licitador que anticipa oferta incluso cuando el criterio afectado tiene un peso menor al del presente caso, citándose al respecto la Resolución 1369/2023. Añade que tuvo en cuenta especialmente que fue el propio departamento técnico encargado de la valoración de las propuestas quien elevó a la Mesa que se había desvelado el valor ofertado para el Criterio Técnico 1 y que, por tanto, consideraba viciada su capacidad de juicio.

Por último, rechaza la supuesta necesidad de trámite de audiencia, con carácter previo a su exclusión, que reclama la recurrente, manifestando que lo refiere equivocadamente al trámite específico del artículo 149 LCSP, supuesto distinto del que nos ocupa.

Concluye que la resolución de exclusión fue ajustada a Derecho, solicitando la desestimación del recurso.

Sexto. Por la secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso interpuesto a las otras licitadoras, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formularan alegaciones, habiendo hecho uso de su derecho la empresa MAINJOBS INTERNATIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, SL, que defiende la legalidad del acuerdo de exclusión.

Séptimo. El 12 de junio de 2025, la Sección 1ª de este Tribunal ACUERDA:

Primero. Declarar que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este.

Segundo. La concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de

forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Octavo. Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RDL 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la LCSP.

Segundo. Resultan de aplicación 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), y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC)

Tercero. Se trata de un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de un contrato de servicios de los previstos en el artículo 17 LCSP, cuyo valor estimado supera el umbral cuantitativo señalado en el artículo 44.1.a) de la LCSP. Igualmente, se trata de un acto recurrible, al tratarse de la impugnación de la exclusión, con arreglo al artículo 44.2.b) de la LCSP.

Cuarto. La empresa recurrente, en cuanto que ha sido excluida de la licitación está legitimada para recurrir el acuerdo de exclusión, al amparo del artículo 48 LCSP.

Quinto. Habiéndose publicado el acuerdo en la PLACSP el día 14 de mayo, fecha que el recurso identifica como de notificación, y habiéndose presentado el recurso el día 2 de junio, debe concluirse que el recurso cumple las exigencias del plazo legalmente previstas

en el artículo 50.1 LCSP, por cuanto, aun cuando el contrato a adjudicar se financia con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia según el apartado sexto del CEPCAP, este Tribunal, mediante acuerdo del Pleno de 27 de enero de 2022, sentó el siguiente criterio:

“Resultando de aplicación dicho precepto, igualmente lo será nuestra interpretación del mismo en lo atinente a la reducción del plazo de interposición de la reclamación. Ello implica que consideramos que el plazo para interponer la reclamación será de 10 días naturales, cuando la misma se dirija contra la adjudicación y solo en ese caso.

[...]

Cuando el acuerdo de exclusión forme parte del contenido del acuerdo de adjudicación, ambos se notifican al mismo tiempo, indicándose un único pie de recurso. Por ello, con independencia de que el recurso efectivamente se dirija exclusivamente contra la exclusión, el plazo para recurrir será de diez días naturales.”

Sexto. Antes de abordar el fondo del asunto, procede resolver las solicitudes realizadas por las recurrentes en relación con los medios de prueba propuestos. Respecto de la prueba documental (la acompañada al escrito y el expediente administrativo), se admite y se tendrá en cuenta para resolver el fondo del asunto. En cuanto a la revisión del sobre 3, criterio técnico 1, en los términos en los que se formula esta solicitud sin especificar la finalidad de dicha prueba, se desestima por ser un trámite inútil, el cual, de conformidad con el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no contribuiría a esclarecer los hechos controvertidos.

Entrando a examinar el fondo del recurso, debemos comenzar el referido examen recordando en primer término lo dispuesto por el artículo 139.2 de la LCSP en relación con el contenido de la oferta y la forma en la que se han de presentar. El precepto dice:

“Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 143, 175 y 179 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes

en una subasta electrónica, en un diálogo competitivo, o en un procedimiento de asociación para la innovación”

Por su parte, el artículo 157 de la LCSP establece en sus apartados 1 y 2 que:

«1. La Mesa de contratación calificará la documentación a que se refiere el artículo 140, que deberá presentarse por los licitadores en sobre o archivo electrónico distinto al que contenga la proposición.

Posteriormente, el mismo órgano procederá a la apertura y examen de las proposiciones, formulando la correspondiente propuesta de adjudicación al órgano de contratación, una vez ponderados los criterios que deban aplicarse para efectuar la selección del adjudicatario.

2. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los licitadores deberán presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos: uno con la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, y el otro con la documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas».

Como señalamos en nuestra resolución 753/2025, con cita de nuestra resolución 578/2025:

“En consecuencia, conforme a estas disposiciones normativas transcritas, en primer lugar, deben evaluarse los criterios que no sean cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas; y para garantizar que esa valoración se haga con pleno respeto al principio de neutralidad, se impone la presentación de unos y otros documentos en distintos sobres o archivos electrónicos. Ello es en realidad una garantía para todos los licitadores, al asegurar que, a la hora de valorar las proposiciones cuya ponderación depende de un juicio de valor, ese juicio sea lo más objetivo posible, y no se vea afectado por el conocimiento anticipado de los criterios automáticos ofertados por los licitadores”.

Así, conforme a nuestra doctrina (por todas Resoluciones nº 16/2024, nº378/2024, nº 640/2024 entre otras muchas), puede señalarse 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.

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, 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; o la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección sexta, de 6 de noviembre de 2012, número de recurso 1/2012 que señalaba que 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”.

Ahora bien, como hemos dicho en nuestras Resoluciones nº 1369/2023 y 1299/2023, la exclusión por anticipación de oferta no tiene carácter automático, siendo necesario que (i) se incluya en el sobre inadecuado la información completa necesaria para valorar el criterio objetivo, esto es, que la información incluida permita saber la puntuación que se obtendría

en el criterio automático, (ii) que la valoración atribuida a dicho criterio objetivo no sea ínfima, (si lo fuera, se estima que no tendría capacidad para influir en el juicio valorativo y la exclusión por desvelarla sería desproporcionada), y (iii) que la infracción del secreto de la proposición no haya sido propiciada por la redacción de los pliegos. El fundamento de la exclusión se debe a que el adelanto de información puede comprometer la imparcialidad de la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor.

Tomando en consideración la doctrina antes citada, se constata que las empresas excluidas dicen literalmente en el punto 6.5 de su oferta técnica, documento 14.7.2, en el apartado relativo a la Selección de merchandising estratégico:

“Para garantizar un impacto óptimo, se priorizarán productos tecnológicos y sostenibles. Aunque se decidirán junto con el equipo de Red.es, se avanza algunas propuestas genéricas y se contempla una producción inicial de 3.000 unidades para la licitación (a variar según el producto elegido):[...]”

Por su parte el CEPCAP prevé dentro del apartado 9.2 relativo a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, dos subcriterios, uno relativo a la oferta económica, que supone el 45% sobre la valoración final, y un criterio técnico que supone el 10% de la valoración total. Según el punto 9.2.2 la valoración mediante fórmula de estos últimos se hará del siguiente modo:

“Las fórmulas para valorar el resto de los criterios cuantificables establecidos en el apartado 9.2 del presente pliego son las siguientes:

CTC1: Unidades de merchandising adicionales a las solicitadas en el pliego.

Unidades de merchandising adicionales a las 2.025 establecidas en el apartado 3.2.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas:

Valoración CTC1:

a. 0 unidades adicionales de merchandising = 0 puntos.

b. 250 unidades adicionales de merchandising = 2,5 puntos.

c. 500 unidades adicionales de merchandising = 5 puntos.

d. 750 unidades adicionales de merchandising = 7,5 puntos.

e. 1.000 unidades adicionales de merchandising = 10 puntos.

Puntuación mínima: 0 puntos."

En los términos que está redactada la oferta se constata que la decisión del órgano de contratación ha sido ajustada a Derecho. De un modo evidente, al anunciar en el sobre 2 la UTE que se *contempla* una producción inicial de 3.000 unidades *para la licitación*, incluso aunque se diga que es "*una producción inicial (...) sujeta a variación*", revela una cifra concreta y significativamente superior a la mínima exigida en el PPT, lo que permite inferir con certeza la puntuación que el licitador va a recibir. Así, la expresión empleada no se presenta como una mera hipótesis, sino como una afirmación positiva y vinculada directamente a la obligación que asume el contratista en virtud del apartado 3.2.3.4 del PPT. Y aunque parece que queda abierta la opción de determinar el número en función del tipo de producto a elegir por el órgano de contratación, la realidad es que corresponde al licitador fijar el número de unidades con carácter previo, en el momento de presentar su oferta, sin que ese número sea susceptible de variación a posteriori, por lo que la propuesta genérica a la que alude la recurrente necesariamente se refiere a la tipología de los productos de merchandising y no al número de unidades. En este contexto, la determinación de una cifra concreta de 3.000 unidades genera una expectativa objetiva de compromiso cuantificable, que solo puede llevar a la conclusión de que este número de unidades formará parte de la oferta a valorar mediante criterios objetivos.

Además, la puntuación del criterio que se ha avanzado tiene una importancia relativa nada desdeñable (10% de la puntuación final), por lo que podría condicionar la evaluación técnica y comprometer la objetividad del proceso, tal y como se resolvió en nuestra Resolución 1144/2021, de 9 de septiembre, sobre un criterio objetivo que otorgaba el mismo porcentaje de valoración.

Por último, no se aprecia, ni tampoco se alega por la recurrente, que la inclusión del dato en cuestión haya sido propiciada por los pliegos que rigen la contratación.

En consecuencia, el recurso debe ser desestimado al haberse vulnerado de un modo claro el secreto de las proposiciones que impone el artículo 139 LCSP, que, por la importancia relativa del criterio anticipado, es susceptible de condicionar la evaluación técnica y comprometer la objetividad del evaluador de la oferta técnica, por lo que el resultado debe ser la exclusión del licitador.

Por otro lado, cabe aclarar que en estos supuestos en los que existe vulneración del secreto de la oferta, no resulta preciso realizar un trámite de aclaración previo al dictado del acuerdo de exclusión, ya que se ha incurrido en una infracción que no es ni subsanable ni susceptible de aclaración ante los términos literales del documento. Ni tampoco cabe exigir más motivación que la expresada en el acta por la que se excluye a la UTE, en la cual se dice:

“Que las mercantiles SHERPA ADVISORY S.L.U. y ÁUDEA SEGURIDAD DE LA constituirse formalmente en la UTE SHERPA X ÁUDEA, incluyen información en su propuesta relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor que se corresponde con los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, en concreto al Criterio Técnico 1 “Unidades de merchandising adicionales a las solicitadas en el pliego” que tiene un peso del 10% sobre la valoración total, y que solo debe revelarse en el sobre establecido al efecto, de conformidad con lo indicado en las Condiciones Específicas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, “las CEPCAP”).

En concreto, en el apartado “6.5 Producción y entrega de merchandising” de la propuesta relativa a los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor , el licitador incluye el número de unidades de merchandising que contemplan de producción inicial, cuando las “Unidades de merchandising adicionales a las 2.025 establecidas en el apartado 3.2.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas” se valora como criterio cuantificable mediante la aplicación de fórmulas según lo establecido en el apartado 9.2.2 de las CEPCAP. El dato del número de unidades de merchandising incluido en su propuesta, teniendo en cuenta el número de unidades que se requiere en el Pliego de Prescripciones Técnicas, permite inferir el número de unidades de merchandising adicionales que son objeto de valoración.[...]”

Por consiguiente, el recurso se desestima en su totalidad y se confirma el acto impugnado al ser ajustado a Derecho.

Por lo expuesto,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S. L. M. y D. J. S. E. en representación de la UTE SHERPA ADVISORY - ÁUDEA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN, contra el acuerdo de su exclusión del procedimiento “*Servicio de participación de Red.es en eventos asociados al emprendimiento innovador*”, expediente 039/24-ED, convocado por Entidad Pública Empresarial RED.ES.

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

LAS VOCALES