



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1970/2025

Resolución nº 81/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 22 de enero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. D. C. A. y D. A. M. V. en representación de UTE BARCELONA ENGINEERING WORKSHOP, S.L. - ELECTRIFICACIÓN Y ESTUDIOS FERROVIARIOS, S.L., contra su exclusión del procedimiento “*Servicios para la redacción del proyecto de construcción de una vía de apartado de 750 metros y mejora de la accesibilidad en la estación de Brenes*”, expediente 3.25/27507.0112, convocado por ADIF-PRESIDENCIA, el Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 23 de julio de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el portal TED de licitación del Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio para la licitación por procedimiento abierto con tramitación ordinaria, del contrato de “*Servicios para la redacción del proyecto de construcción de una vía de apartado de 750 metros y mejora de la accesibilidad en la estación de Brenes*”. El 29 de julio siguiente, se publicó el anuncio de licitación en el Boletín Oficial del Estado.

El valor estimado del contrato es de 780.703,50 euros

La licitación se rige por 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 dicha ley, 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.

Segundo. Presentaron sus respectivas ofertas los siguientes licitadores: ARDANUY INGENIERÍA, S.A.; EPTISA SERVICIOS DE INGENIERÍA, S.L.; INSE RAIL, S.L; UTE AXIL INGENIERÍA Y SERVICIOS S.L. y UTE BARCELONA ENGINEERING WORKSHOP S.L – ELECTRIFICACIÓN Y ESTUDIOS FERROVIARIOS S.L.

Tercero. Con fecha 2 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación procedió al examen de la documentación incluida en el sobre n.º 1 (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE SOLVENCIA) .

El 8 de octubre siguiente se levanta el Acta correspondiente en la que se recoge el siguiente acuerdo:

“Examinada por la Mesa de Contratación el Documento Europeo Único de Contratación presentado por los licitadores, se observó que éste ha sido cumplimentado correcta y debidamente, así como la Declaración responsable complementaria al mismo, según se dispone en la Cláusula 6 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la presente licitación, a excepción de:

*UTE BARCELONA ENGINEERING WORKSHOP S.L. (B09612730) (80%)-
ELECTRIFICACIÓN Y ESTUDIOS FERROVIARIOS S.L. (B02353639) (20%), que ha incluido, entre la documentación aportada en el sobre n.º 1. Doc Administrativa, el Anejo nº1 bis, que se corresponde con el desglose de la oferta económica presentada, y que indica el importe total de la misma, de forma que ha desvelado el importe de su oferta económica.*

Como consecuencia de lo anterior, los miembros de la Mesa de Contratación consideran que la citada UTE no puede continuar en el procedimiento y se concluye su exclusión del procedimiento de contratación que prosigue con el resto de licitadores, que presentaron estrictamente la documentación solicitada en el sobre nº1”.

La cláusula 6 del PCAP relativa a la “Descripción y contenido del archivo electrónico o Sobre Nº 1”, en su último párrafo dispone lo que sigue:

“No se incluirán en este archivo electrónico o sobre datos que permitan inferir la proposición económica del licitador o cualesquiera de los datos que formen parte de la oferta evaluable mediante fórmula. El licitador que incurra en el supuesto anterior quedará excluido del procedimiento si con ello se menoscabara la objetividad de la valoración de las ofertas y el tratamiento igualitario de los licitadores”.

En el mismo acto se procede a la apertura y posterior entrega a los servicios técnicos de la documentación relativa a los criterios evaluables mediante juicio de valor, elaborándose el correspondiente informe técnico el 4 de noviembre de 2025.

Cuarto. La resolución de exclusión se notifica al interesado con fecha 5 de noviembre. En esta misma fecha se presenta por la ahora recurrente ante la Mesa de Contratación, recurso especial en materia de contratación frente a la exclusión. Escrito que es remitido por la Mesa de Contratación a este Tribunal el 26 de noviembre siguiente.

Considera la parte actora la inclusión del Anejo 1 bis (documento que forma parte de la oferta económica) como un error involuntario y no intencionado que no ha afectado sustancialmente a la igualdad y confidencialidad en el proceso, solicitando en aras al principio de proporcionalidad, se deje sin efecto su exclusión.

Quinto. Con fecha 6 de noviembre se procede a la apertura del sobre n.º 2 (CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS) emitiéndose el 18 de noviembre por los servicios técnicos el Informe económico-global.

Con fecha 28 de noviembre por la Mesa de Contratación se eleva propuesta de clasificación al órgano de contratación, siendo el licitador mejor clasificado EPTISA SERVICIOS DE INGENIERÍA, S.L.

Sexto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 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.

El órgano de contratación interesa la desestimación del recurso tanto en aplicación de la LCSP (artículos 139 y 146.2 de la LCSP), como de los pliegos y de la doctrina de este Tribunal, que imponen el secreto de las proposiciones y la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor caso con anterioridad al conocimiento de la oferta económica en aras del principio de neutralidad.

Séptimo. El 18 de diciembre de 2025 la Secretaría 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, sin que ninguno de ellos hiciera uso de su derecho.

Octavo. La secretaria del Tribunal, por delegación de este, ha acordado en fecha 22 de enero de 2026 y de oficio, la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 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. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. Constituye el objeto del presente recurso el acuerdo de exclusión, actuación de poder adjudicador susceptible de impugnación de conformidad con el artículo 44.2 b) de la LCSP.

Tratándose de un contrato de servicios con valor estimado superior a cien mil euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.1 del citado texto legal.

Tercero. El recurso ha sido presentado en la misma fecha en que se notificó el acuerdo de exclusión y por tanto en el plazo legalmente previsto de conformidad con el artículo 50.1 c) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación para su interposición, es preciso recordar que el artículo 48 de la LCSP establece en su primer párrafo, lo siguiente: *“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”*.

La actora fue excluida de la licitación por lo que goza de interés legítimo para recurrir.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, las alegaciones de la parte recurrente no pueden tener favorable acogida.

Baste en este sentido atender a la doctrina de este Tribunal sobre la anticipación de oferta a través de la introducción en sobres o archivos anteriores de datos correspondientes a sobres o archivos posteriores, que hemos recogido en nuestra Resolución 36/2025, de 15 de enero:

“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, el artículo

132.1 de la citada Ley señala que “los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio.

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 éstas 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 éste 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)

Asimismo, el artículo 139.1 y 2 de la LCSP, relativo a las proposiciones de los interesados 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, sin salvedad o reserva alguna (...), las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones (...)’.

Por ello establece el artículo 157.1 y 2 de la LCSP, para el procedimiento abierto, respecto al examen de las proposiciones, lo que sigue.

‘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’.

Ello significa que las proposiciones de los interesados, 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.

En fin, el artículo 146.2 prescribe expresamente que ‘en todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello’ y que ‘la citada 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 valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas’.

De otra parte, 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) disponen:

‘Artículo 26. Presentación de la documentación relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor.

La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con

objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos.

Artículo 27. Apertura de los sobres.

1.A estos efectos, la apertura de tales documentaciones se llevará a cabo en un acto de carácter público, cuya celebración deberá tener lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde la apertura de la documentación administrativa a que se refiere el artículo 130.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

A estos efectos, siempre que resulte precisa la subsanación de errores u omisiones en la documentación mencionada en el párrafo anterior, la mesa concederá para efectuarla un plazo inferior al indicado al objeto de que el acto de apertura pueda celebrarse dentro de él.

2. En este acto sólo se abrirá el sobre correspondiente a los criterios no cuantificables automáticamente entregándose al órgano encargado de su valoración la documentación contenida en el mismo; asimismo, se dejará constancia documental de todo lo actuado’.

(...)

Igualmente señalamos que la prohibición del artículo 26 del RD 817/2009, es terminante y objetiva, de modo que no ofrece la posibilidad de examinar si la información anticipada en el sobre que contiene la proposición en lo atinente a los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor, resulta ratificada en el sobre que contiene la oferta en lo valorable por criterios automáticos o por formula, ni permite al órgano de contratación graduar la sanción –la exclusión– por la existencia de buena fe del licitador ni, menos aún, los efectos que sobre la valoración definitiva de las ofertas pueda producir la información anticipada.

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 concurrencia 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 que incluyan información relativa a la oferta económica o evaluable mediante fórmulas o de manera automática en el archivo correspondiente a la documentación necesaria para la evaluación de los criterios evaluables mediante juicio de valor no conlleva la exclusión automática, por aplicación de lo dispuesto por los artículos 139.2 y 146.2 de la LCSP.

Para que se produzca este efecto es preciso 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 ínfima y que su indebida inclusión no haya sido propiciada por la redacción de los Pliegos (resolución 403/2023 de 30 de marzo).

En esta misma línea de razonamiento, señalamos que 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.

Por ello, lo relevante no es el error en la documentación, sino que se haya producido una vulneración del secreto de las proposiciones, es decir que un dato, hasta entonces desconocido y de influencia en la adjudicación, sea incluido en el sobre que no le corresponde; por lo que si el dato era ya conocido o su conocimiento a destiempo es irrelevante, no puede hablarse de vulneración del carácter secreto de las proposiciones con la grave consecuencia de excluir del procedimiento a uno de los licitadores.

Todo ello exige la comprobación de que esa actuación realmente ha vulnerado el secreto y ha podido influir en la valoración de los criterios cuantificables mediante fórmulas o de manera automática. Así, debe analizarse que el error cometido no permita albergar duda alguna sobre la voluntad de la licitadora y, lo que es más importante y decisivo, que el error no impida al órgano de contratación evaluar las ofertas de forma objetiva.

También en nuestra resolución 1083/2023, de 7 de septiembre de 2023, hemos dicho que ha de tenerse en cuenta que los pliegos establezcan con claridad que la inclusión de mención o indicio alguno relativo a la proposición económica o datos relativos a los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmula es motivo de exclusión de la oferta, por lo que el no cumplimiento de este requisito lleva aparejada tal consecuencia, que ya es plenamente conocida, por tanto, por todos los licitadores antes de confeccionar y presentar su proposición”.

Pues bien, expuesto lo anterior y en su aplicación al caso que nos ocupa, la parte actora incluyó en el Sobre nº1, el Anejo nº1 bis, que se corresponde con el desglose de la oferta económica presentada, y que indica el importe total de la misma, desvelando el importe de su oferta económica y vulnerando de esta forma el secreto de las proposiciones y poniendo en riesgo la objetividad de la valoración, siendo ajustada a derecho su exclusión.

Al efecto hemos de tener en cuenta que se establece en el PCAP, apartado 10, criterios de valoración de ofertas mediante juicios de valor con peso porcentual del 49%, y criterios evaluables mediante fórmulas: precio con una ponderación de 43% y la experiencia del equipo humano asignado con una ponderación del 8%. De modo que la oferta económica erróneamente incluida en el sobre 1, se estima relevante dado el peso porcentual del 43%

atribuida al precio, pudiendo comprometer la objetividad e imparcialidad que debe presidir la evaluación de los criterios de juicios de valor. Por ello procede desestimar el recurso al haberse vulnerado el secreto de las proposiciones con relevancia suficiente para comprometer la objetividad en la valoración.

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. D. C. A. y D. A. M. V. en representación de UTE BARCELONA ENGINEERING WORKSHOP, S.L. - ELECTRIFICACIÓN Y ESTUDIOS FERROVIARIOS, S.L., contra su exclusión del procedimiento “*Servicios para la redacción del proyecto de construcción de una vía de apartado de 750 metros y mejora de la accesibilidad en la estación de Brenes*”, expediente 3.25/27507.0112, convocado por ADIF-PRESIDENCIA.

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

