



**Recurso nº 23/2024**

**Resolución nº 247/2024**

**Sección 2ª**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 22 de febrero de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.M.S., en representación de TÉCNICA Y PROYECTOS, S.A., y D. D.P.I., en representación de INTECSA-INARSA, S.A.U., en compromiso de UTE, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “30.370/23; AT-S-6050; Control y vigilancia de las obras clave: 14-S-6050 Autovía A-67. Ampliación de capacidad. Tramo: Polanco - Santander. Provincia de Cantabria”, con expediente B30233960500, convocado por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 8 de junio de 2023, la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible publicó en el perfil del contratante sito en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la licitación del contrato del procedimiento “30.370/23; AT-S-6050; Control y vigilancia de las obras clave: 14-S-6050 Autovía A-67. Ampliación de capacidad. Tramo: Polanco - Santander. Provincia de Cantabria”, con expediente B30233960500, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 6.407.135,28 euros.

**Segundo.** Con fecha 4 de enero de 2024, ha interpuesto ante este Tribunal recurso TÉCNICA Y PROYECTOS, S.A. (TYPESA) y D. D.P.I., en representación de INTECSA-INARSA, S.A.U., en compromiso de UTE contra el acuerdo de adjudicación del contrato a la empresa UTE TPF GETINSA EUROESTUDIOS, S.L. - ORRAMOS INGENIERIA, SL.



**Tercero.** Con fecha 12 de enero de 2024 se comunicó el recurso a los interesados, presentando alegaciones la empresa UTE TPF GETINSA EUROESTUDIOS, S.L. - ORRAMOS INGENIERIA, SL, adjudicataria del contrato. También se ha recibido el correspondiente informe del órgano de contratación. En ambos casos, se oponen a la estimación del recurso.

**Cuarto.** Por la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, se ha adoptado el 17 de enero de 2024, el acuerdo de mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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 (en adelante, 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 los artículo 45.1 de la LCSP, y 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por tratarse el órgano de contratación, a estos efectos, de un poder adjudicador, Administración Pública.

**Segundo.** El acto objeto del recurso es apto para su impugnación en cuanto se refiere a la adjudicación de un contrato de servicios —44.2.c) LCSP— por un valor estimado superior a 100.000 euros conforme al artículo 44.1 a) LCSP.

**Tercero.** Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, «*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*». Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, pues la ahora recurrente concurrió a la licitación y ha quedado clasificada en segundo



lugar. Por tanto, se trata de un licitador que no ha resultado adjudicatario del procedimiento de licitación, pero que podría serlo de estimarse su recurso, con lo que es titular de un interés legítimo (la eventual adjudicación del contrato) que se ve afectado por el acuerdo de exclusión recurrido.

**Cuarto.** El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 d) LCSP.

**Quinto.** El principal argumento de impugnación consiste en que el órgano de contratación, siguiendo el informe de los servicios técnicos, ha atribuido a la empresa recurrente (no se cuestiona la puntuación de la empresa adjudicataria), en el apartado Tecnología E I+D+I una valoración de 3 puntos, que considera inadecuada e insuficiente.

La cláusula 22.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) establece sobre la valoración de este apartado (*"ELEMENTOS PARA VALORAR LOS CRITERIOS QUE DEPENDEN DE UN JUICIO DE VALOR"*), lo siguiente (lo enfatizado es nuestro):

*"4. TECNOLOGÍA E I+D+I*

- Aplicabilidad potencial de la tecnología y proyectos I+D+i a las actividades comprendidas en el contrato.*
- Nivel de tecnología y proyectos I+D+i con desarrollo propio del contratista y que sean aplicables al contrato.*
- Tecnologías ofertadas que permitan un mejor seguimiento de los trabajos por parte de la Dirección General de Carreteras.*
- Acreditaciones en vigencia del sistema de gestión de I+D+i del licitador, así como de los proyectos I+D+i, especialmente las certificaciones basadas en la serie de normas UNE 166000".*

Lo expuesto en dicha cláusula, hay que ponerlo en relación con lo que se manifiesta en la cláusula 21 del mismo pliego:



*“Cláusula 21. ARCHIVO ELECTRÓNICO O SOBRE Nº 2. DOCUMENTACIÓN TÉCNICA. CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR*

*Los formatos, características y extensión máxima de los documentos del archivo electrónico o sobre nº 2 responderán a los siguientes requisitos de obligado cumplimiento:*

*(...)*

*– Extensión máxima de cada documento: Lo indicado en el apartado 13 del cuadro de características.*

*(..)*

*Se incluirá un estudio técnico detallado de los trabajos a realizar ordenado con arreglo a los documentos que se describen a continuación. De todos ellos tan sólo se deberán incluir los documentos que consten de ponderación en la valoración, según lo indicado en el apartado 13 del cuadro de características:*

*(..)*

#### *4. TECNOLOGÍA E I+D+i*

*En este documento, el licitador deberá incluir, al menos, lo siguiente:*

*– Tecnología (software, hardware...) dispuesta por el licitador y aplicable a las actividades del contrato, que haya sido desarrollada por él o por otras empresas.*

*– Descripción del sistema de gestión de I+D+i del licitador, así como de los proyectos I+D+i aplicables al contrato en los que haya participado.*

*En el documento se podrán incluir también los certificados de acreditación de gestión o proyectos I+D+i de que disponga el licitador”.*

En la motivación del informe de valoración, documento número 11, anexo I se hace constar que *“se indica que se dispone del certificado del sistema de gestión I+D+i en vigor, pero*



*no se incluye en la documentación presentada. Proponen medidas I+D+I específicas determinando la mejora que suponen el contrato. La mayor parte de las tecnologías propuestas y aplicables al contrato están desarrolladas por otras empresas”.*

La UTE recurrente denuncia que no ha tenido acceso al expediente administrativo, que sí aportó la documentación requerida, sintetizando su recurso de la siguiente manera: “*Pues bien, según lo expuesto en el presente recurso, y concretamente en su Fundamento CUATRO apartados I y II, se evidencian los hechos de que la oferta de la UTE TYPESA-INTECSA cumplió con las condiciones de incluir el Certificado del Sistema de Gestión I+D+i y de que la mayor parte de las tecnologías propuestas y aplicables al contrato están desarrolladas por el licitador. Así, en este orden de cosas, y habiéndose cumplido, por parte de la oferta de la UTE TYPESA-INTECSA las condiciones utilizadas para la motivación de la valoración, la puntuación de la UTE TYPESA-INTECSA debiera haber sido 4,00, y no 3,00, como se reflejó en el Informe de Valoración”.*

**Sexto.** Por su parte, el órgano de contratación afirma en su informe que “*la cláusula 23 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rige esta licitación, dispone que en la valoración de las ofertas no se tomará en consideración la documentación que exceda de la extensión máxima fijada en el apartado 13 del cuadro de características”.*

*El apartado 13 del cuadro de características del PCAP establece como extensión máxima para el apartado 4. Tecnología e I+D+i, 7 páginas.*

*De acuerdo con la oferta presentada por la empresa UTE TYPESA-INTECSA, los certificados adjuntos a la oferta aparecen en el Anexo 1, documentación que sobrepasa el número máximo de páginas a valorar, por lo que no ha sido valorado y debe considerarse como documentación no presentada.*

*Los proyectos I+D+I ofertados por la empresa UTE TYPESA INTECSA han sido valorados siguiendo los mismos criterios que para el resto de los licitadores presentados.*

*A criterio de esta Subdirección, la mayor parte de los proyectos I+D+I expuestos en la oferta de la empresa UTE TYPESA INTECSA se consideran de naturaleza similar a los presentados por otros licitadores.*



*En cualquier caso, no se puede valorar la exclusividad de la UTE TYPESA INTECSA en la tecnologías ofertadas, dado que no se dan por presentados los certificados que lo acreditan, por encontrarse éstos en el Anexo 1. Fuera de las 7 páginas que marca el pliego para incluir la documentación que se considere conveniente.*

*Por otro lado, la valoración que se hace de la oferta presentada es en base a la aplicación directa sobre la actuación que se está valorando. No se valora tecnología que no sea de aplicación al proyecto.*

*Por lo que esta Subdirección General de Proyectos y Obras considera debidamente justificada la valoración de la oferta técnica presentada por la empresa UTE TYPESA INTECSA al expediente de contratación “30.370/23; AT-S-6050; Control y vigilancia de las obras ‘Autovía A-67. Ampliación de capacidad. Tramo: Polanco-Santander. Provincia Cantabria’”.*

**Séptimo.** La empresa adjudicataria afirma en sus alegaciones respecto del recurso que *«consideramos que incurre en un grave error de interpretación de los pliegos, vinculantes literalmente y en su totalidad. El PCAP indica (pág.14) la extensión máxima del apartado “I+D+I”. 7 páginas, y esto lo refrenda la cláusula 20 del PCAP, y la cláusula 21. (páginas 39 y 41 del PCAP) que señala en cuanto a la “Extensión máxima de cada documento: Lo indicado en el apartado 13 del cuadro de características’ esto es 7 páginas” así como lo indicado en la “cláusula 23. “cuando establece que (..) “Para evaluar los criterios que dependen de un juicio de valor de una propuesta, se analizarán y puntuarán los aspectos de la misma que se relacionan en el apartado 13 del cuadro de características, según los criterios descritos en la Cláusula 22 de este pliego y se redondeará al segundo decimal.*

*En la valoración de las ofertas no se tomará en consideración la documentación que exceda de la extensión máxima fijada en el apartado 13 del cuadro de características de este pliego para cada uno de los apartados».*

**Octavo.** Pues bien, procede centrarse en la alegación principal de la recurrente, según la cual, la apreciación del órgano de contratación es incorrecta puesto que sí aportó documentos I+D+I solicitados en el pliego que en el informe de valoración, en los términos antes expuestos se dice que no aporta, sin explicar la razón.



Pues bien, este Tribunal ha solicitado al órgano de contratación la oferta técnica de la empresa recurrente y ha podido comprobar los siguientes extremos:

- En lo que ha de considerarse propiamente la oferta y, más en concreto, en lo relativo al apartado “*TECNOLOGÍA e I + D+ i*”, lo componen los 7 folios que como máximo se permiten para este apartado en el PCAP (apartado 13 del cuadro de características del PCAP).
- En la oferta se manifiesta expresamente que *“En Anexo I se incluyen los certificados justificativos de las acreditaciones del sistema de gestión de la I+D+i y de los principales proyectos”*.
- Efectivamente, en el Anexo I de la oferta, constan dichos certificados y una serie de documentos que la empresa considera acreditativos de los proyectos ejecutados de acuerdo con lo previsto en el pliego, aunque éstos son adicionales a los 7 folios permitidos.

Expuesto lo anterior, en las cláusulas 22 y 21 del PCAP, que antes hemos transcrito, se manifestaba claramente que para valorar en concreto el apartado de la “*TÉCNOLOGÍA I+D+i*”, uno de los aspectos que se iban a tener en cuenta eran las *“Acreditaciones en vigencia del sistema de gestión de I+D+i del licitador, así como de los proyectos I+D+i, especialmente las certificaciones basadas en la serie de normas UNE 166000”*. Acreditar, según el diccionario de la RAE, es *“probar su certeza y realidad”* y de ahí que la cláusula 21.4 del PCAP cuando trataba este apartado en controversia, señalaba expresamente que *“En el documento se podrán incluir también los certificados de acreditación de gestión o proyectos I+D+i de que disponga el licitador”*.

A nuestro juicio, la redacción del pliego no es clara en sus términos y admite varias interpretaciones. No aclara qué se debe considerar por “documento” y aun entendiendo que se refiere a la oferta en concreto en lo relativo al apartado “*TECNOLOGÍA e I + D+ i*”, al expresar a continuación que en dicho documento se podrán incluir (o no) también los certificados o proyectos, es razonable pensar que se da la opción de presentarlos al margen del documento de la oferta, como así hizo la recurrente que los adjuntó como anexos. Téngase en cuenta, además, que hay que diferenciar, de un lado, la propia oferta que debe contener y explicar los extremos que dispone la cláusula 21.4 del PCAP, y de otro la acreditación documental en materia de certificados o proyectos. La recurrente en su



oferta se refiere a que dispone de dichos documentos, pero añade que su acreditación se hace mediante el anexo I.

Por otra parte, dada la limitación de folios (7) para formular la oferta en este apartado, no parece muy lógico que en los siete folios, como máximo permitidos, se concrete y fundamente la oferta en los dos extremos que requiere la citada cláusula, es decir, la tecnología aplicable al contrato y los sistemas de gestión I+D+I y proyectos aplicables al contrato en los que haya participado y, además, en la misma extensión se aporten los documentos acreditativos relativos a los certificados y proyectos que, agotarían de por sí, en muchos casos, el límite de folios máximo impuesto. De ser así y suponiendo que hay que integrar tanto la oferta como la acreditación de los certificados y proyectos, cuantos más documentos poseyera el licitador, más se restringiría la oferta propiamente dicha, lo cual impediría en muchos casos que se desarrollara debidamente el contenido de la oferta o, en todo caso, iría en detrimento del que poseyera un mayor número de documentos que, a priori, añaden más valor o calidad en la oferta.

Un último argumento se deriva de la propia redacción literal de la cláusula 21.4 del PCAP, cuando señala:

*“- Descripción del sistema de gestión de I+D+i del licitador, así como de los proyectos I+D+i aplicables al contrato en los que haya participado”.*

Resulta evidente que “describir”, que es lo que se le pide al contenido de la oferta, no es “acreditar”, por lo que, es razonable deducir, como así hizo la recurrente, que la acreditación podía (“Se podrán incluir...”) ir al margen de la oferta mediante los anexos correspondientes, sin que a éstos afecte el límite máximo de los siete folios como máximo permitido.

Como dijimos en la resolución 1383/2021:

*«De acuerdo con esta doctrina, en aquellos supuestos en los que las previsiones contenidas en los Pliegos por los que se rige la contratación (que constituyen la “lex contractus”) incurren en oscuridad, ambigüedad o contradicción, ello no puede originar un perjuicio para las empresas que toman parte en los procedimientos de licitación, y si no es*



*posible resolver las dudas sobre su sentido con arreglo a las disposiciones de la LCSP, debe atenderse a las normas sobre la interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil, una de las cuales es la recogida en su art. 1.288, con arreglo al cual “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”. En el caso de la contratación pública, la aplicación de esta norma implicará que las cláusulas de los Pliegos que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o contradicción, no deberán interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre competencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación».*

Todo lo expuesto conduce a la estimación del recurso y a la anulación del acuerdo impugnado. En cuanto a los otros efectos que se derivan, se constata que el contrato ha sido ya adjudicado y, por tanto, valorados también los criterios de adjudicación automáticos o sometidos a fórmula, por lo que una retroacción del procedimiento para valorar nuevamente sólo la oferta de la recurrente en cuanto al criterio de adjudicación sometido a juicio de valor controvertido, resultaría inviable, como hemos declarado en muchas ocasiones, pues, en tal caso, se comprometería la imparcialidad en la valoración de la oferta de la recurrente al conocer ya los datos del resto de las ofertas en todos los criterios de adjudicación y con ello, los principios de objetividad e igualdad que deben presidir el procedimiento de contratación, por lo que la estimación de este recurso conlleva no solo la anulación del acuerdo de adjudicación, sino también la del procedimiento de contratación.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.M.S., en representación de TÉCNICA Y PROYECTOS, S.A. (TYPESA), y D. D.P.I., en representación de INTECSA-INARSA, S.A.U., en compromiso de UTE, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “30.370/23; AT-S-6050; Control y vigilancia de las obras clave: 14-S-6050 Autovía A-67. Ampliación de capacidad. Tramo: Polanco - Santander.



*Provincia de Cantabria*”, con expediente B30233960500, convocado por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, acordando su anulación y, asimismo, la anulación del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo expuesto al final del fundamento jurídico octavo de esta resolución.

**Segundo.** El levantamiento de la medida de suspensión adoptada, con arreglo a lo previsto en el artículo 57.3 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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES