



Recurso nº 345/2025

Resolución nº 596/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. D. D. en nombre y representación de ARDOR LEARNING SPAIN 2018, S.L., contra la adjudicación del lote 1 del contrato relativo a la *“Contratación del servicio de cursos de inglés y francés individual on line para el personal general y cursos de inglés en modalidad presencial para altos cargos del Consejo de Seguridad Nuclear durante el año 2025”*, expediente 2024Cd800422, convocado por el Consejo de Seguridad Nuclear, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Tal y como resulta del expediente, en fecha 29 de enero de 2025, se inició el expediente de contratación del contrato arriba nominado mediante procedimiento ordinario, abierto simplificado y no sujeto a regulación armonizada, conforme a los artículos 159, 19 y 22 de la LCSP (documento 7 expediente). El valor estimado del contrato es de 114.900 euros.



En la misma fecha, 29 de enero de 2024, se publicó el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de ofertas, el cual expiró el día 13 de febrero de 2025, a las 23.59 horas (documento 10 expediente).

La empresa recurrente ARDOR LEARNING SPAIN 2018, S.L, se presentó a la licitación, siendo admitida a la misma, junto con otros 6 licitadores, según certificado contenido en el documento 11 del expediente administrativo.

Segundo. En fecha 14 de febrero de 2025, se procedió por parte de la mesa de contratación, en reunión constitutiva, a la calificación de la documentación administrativa acreditativa de los requisitos previos, resultando admitidas todas las empresas licitadoras concurrentes. En la misma acta figura la apertura y valoración de los criterios evaluables automáticamente por parte de todas las empresas, concluyendo con una propuesta de adjudicación en favor de la empresa que obtiene mejor puntuación, que resulta ser la empresa SARARTE, S.L, con 91.74 puntos, resultando clasificado en segundo lugar la empresa AULA ABIERTA GESTION EDUCATIVA, S.L, con 90.10 puntos, y, en tercer lugar, la empresa recurrente, ARDOR LEARNING SPAIN 2018, S.L, con 87.50 puntos (documento 12 del expediente).

Tercero. De acuerdo con lo anterior, en fecha 21 de febrero de 2025, se aprobó la correspondiente resolución dictada por el órgano de contratación, el Consejo de Seguridad Nuclear, en virtud de la cual se adjudicaba el lote 1 del contrato de servicios referido, en favor de la mercantil SARARTE S.L. Dicha resolución fue publicada en la PCSP en fecha 24 de febrero de 2025, siendo notificada a todos los interesados (documento 14 expediente).

Cuarto. En fecha 11 de marzo de 2025, la empresa ARDOR LEARNING SPAIN 2018, S.L. presentó recurso especial en materia de contratación, que por la presente resolución resolvemos, alegando, en esencia, que existe un error en la valoración de su oferta, por aplicación indebida de los criterios de adjudicación, en concreto la relativa al máximo de valoración de experiencia de los profesores que se pueden ofertar, que hace que hubiera debido ser la adjudicataria con el máximo de la puntuación posible.



Quinto. El órgano de contratación responde a estas cuestiones en el informe de fecha 14 de marzo de 2025, obrante en el expediente remitido a este Tribunal, y en el que viene a poner de manifiesto, en esencia, que los pliegos estaban claros y aclarados antes de presentar la oferta, por lo que no puede luego pretender el recurrente una aplicación distinta de los mismos, pues sería una impugnación indirecta y extemporánea de los mismos.

Sexto. En fecha 17 de marzo de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiendo hecho uso de su derecho la empresa propuesta como adjudicataria SARARTE, S.L., la cual presentó su escrito en fecha 24 de marzo de 2025, alegando, en esencia, que el recurso ha de ser inadmitido o, subsidiariamente, desestimado pues los pliegos son claros en cuanto a la valoración de los docentes ofertados, en relación con la experiencia mínima de los mismos.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 21 de marzo de 2025, acordando mantener la suspensión del expediente de contratación, en relación con el lote 1, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1 d) de la LCSP, ya que el acuerdo impugnado es publicado en la PCSP y notificado en fecha 24 de febrero de 2025, y el presente recurso especial fue interpuesto el día 11 de marzo de 2025.

Tercero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros (artículo 44.1 a) de la LCSP, susceptible, por tanto, de enjuiciamiento por este Tribunal. El acto que se recurre es el acuerdo del órgano de contratación de adjudicación del contrato (documento 14 expediente), siendo también por ello susceptible



de ser impugnado por medio del presente recurso especial, de conformidad con el artículo 44.2 c) de la misma LCSP.

Cuarto. 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”*. En el presente caso el recurso se interpone por una licitadora a la que se le ha de reconocer legitimación para la interposición del presente recurso, pues, aunque ha resultado clasificada en tercer lugar, de admitirse su pretensión y obtener 40 puntos en el apartado de experiencia de docentes adicionales, superaría a las empresas clasificadas en segundo y primer lugar.

Quinto. En cuanto a lo que constituye el fondo del asunto, el recurso especial se basa, en esencia en una simple cuestión: la recurrente discrepa de la interpretación del punto 3.4 del PCAP, relativo al criterio de adjudicación *“Experiencia del equipo docente adicional al mínimo exigido”*, y por ello, de la valoración final otorgada a su oferta, de lo que ha resultado que no pueda ser la adjudicataria final del contrato, pues ha obtenido en este apartado 27,50 puntos, siendo la mejor oferta económica, mientras que tanto la empresa adjudicataria SARARTE, como la segunda clasificada, AULA ABIERTA obtienen en dicho apartado un total de 40 puntos.

Pues bien, a este respecto, la recurrente considera que es acreedora de la máxima puntuación en ese concepto, pues la experiencia superior a 5 años que se debe valorar en este punto es la de todos los docentes ofertados por ella, no sólo la de los docentes adicionales, mientras que, tanto el órgano de contratación, como la adjudicataria, en su escrito de alegaciones, consideran lo contrario, siendo los pliegos claros a este respecto.

Centrada la cuestión debatida conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, debemos traer a colación, en primer lugar, la redacción literal del apartado del pliego que es objeto de interpretación contradictoria. Dicho apartado, dispone lo siguiente (página 11, punto 3 CUADRO del pliego de cláusulas administrativas particulares -PCAP-, documento 8 expediente):



“4.- Experiencia del equipo docente adicional al mínimo exigido: Las ofertas se valorarán de 0 a 40 puntos conforme a los siguientes parámetros:

Número de profesores totales ofertados (mínimo, más adicionales en ambos idiomas) cuya experiencia acreditada en la impartición de clases de idiomas a adultos sea de 5 años o superior, valorándose hasta un máximo de diez (10) profesores (8 para el idioma inglés y 2 para el idioma francés) con arreglo a la siguiente fórmula:

Puntuación = Profesores con 5 o más años de experiencia ofertados por el licitador x 40

Oferta más alta de profesores con 5 o más años de experiencia presentada”

La cuestión interpretativa objeto del debate ya fue respondida el día 3 de febrero de 2025 en la PCSP, tras haber sido planteada por uno de los interesados, en fecha 31 de enero de 2025, poco después de publicar el anuncio de licitación donde se dejó claro que el límite aplicaba sólo a los profesores adicionales, por lo que en dicha fórmula el máximo valor a introducir sería 32 y no 10. La fecha final de presentación de ofertas era el día 13 de febrero de 2025, debiendo considerarse ya esta interpretación como la que iba a aplicar, en uso de su potestad discrecional el órgano de contratación (art. 190 LCSP), por lo que, si consideraba que con la aclaración se estaban modificando los pliegos, el recurrente dispuso de un total de 10 días para impugnarlos, y, sin embargo, optó por no hacerlo y presentar su proposición.

De acuerdo con ello, este recurso ha de ser desestimado, por cuanto lo que en realidad se está produciendo es una impugnación indirecta y extemporánea de los pliegos, con ocasión del acto de adjudicación realizado, lo cual no puede admitirse por este Tribunal. Y es aquí cuando cabe recordar la consabida doctrina de este Tribunal consistente en que los pliegos, no recurridos, como es el caso, son la ley del contrato en cuanto a todos los aspectos del servicio que se licita, y de los criterios de adjudicación, y que el órgano de contratación tiene derecho a exigir, como destinatario del servicio. En lo que a esta cuestión respecta hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos tal y como ha venido insistiendo este Tribunal en reiteradas ocasiones, (entre otras, la Resolución nº



1118/2021, de 12 de enero, la nº 426/2020, de 19 de marzo o la nº 1.229/2017, de 29 de diciembre de 2017); a tenor de las cuales *“los Pliegos, tanto el de cláusulas como el de prescripciones técnicas, constituyen la “lex contractus”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes (cfr.: artículos 1091 CC y 109.3, 115.2, 115.3, 116.1, 145.1 y concordantes TRLCSP). Así lo ha consagrado también tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 -Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974-Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 –Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 – Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como la doctrina legal del Consejo de Estado (cfr.: Dictámenes de 16 de octubre de 1997 - expediente 85/1997 y 8 de octubre de 2009 – expediente 1496/2009-).*

Precisamente por ser las normas rectoras de la convocatoria, las proposiciones deben ajustarse al contenido de los Pliegos, como recuerda el artículo 145.1 TRLCSP, que, pese a que solo menciona al de cláusulas, es predicable igualmente del de prescripciones técnicas, toda vez que ambos definen la prestación objeto del contrato (cfr.: artículos 115, apartados 2 y 3, y 116, apartado 1, del TRLCSP). De ahí que las proposiciones que no se ajusten a su contenido deben ser excluidas, incluso aunque los pliegos guarden silencio al respecto (cfr., por todas, Resoluciones 208/2014, 737/2014, 276/2015, 1020/2016), aunque, ciertamente, hayamos exigido que el incumplimiento del Pliego de prescripciones técnicas por parte de la descripción técnica contenida en la oferta sea expreso y claro (cfr.: Resolución 985/2015)”.

En idéntico sentido se pronuncia la Jurisprudencia del TS; por todas, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo núm. 398/2021, la cual dispone: *“Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).*



2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017)”.

Ni los pliegos fueron impugnados, ni puede decirse, en modo alguno, que los mismos adolezcan en este punto, de ninguna clase de oscuridad, error, contradicción, ambigüedad, ni ninguna otra circunstancia que haga necesario hacer una excepción o reinterpretación, pues el propio tenor literal de la cláusula controvertida dispone que lo que se valora es la “4.- Experiencia del equipo docente adicional al mínimo exigido”.

El recurrente considera que para alcanzar la mayor puntuación (mejora) en dicho apartado los profesores con cinco años de experiencia pueden incluirse indistintamente dentro del mínimo exigido. Sin embargo, tal interpretación no se ajusta a lo dispuesto en el PCAP, que establece de forma clara que la acreditación de la experiencia debe corresponder únicamente a los profesionales presentados de forma adicional, y dicha interpretación estaba asentada y exteriorizada por el órgano de contratación, con anterioridad a que el recurrente presentara su oferta.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que la respuesta ofrecida por el órgano de contratación a la cuestión controvertida fue planteada dentro del margen temporal a que se refiere el art. 138. 3, párrafo primero de la LCSP, pues fue planteada en fecha 31 de enero de 2025, es decir, antes de 12 días que finalizara el plazo de presentación de ofertas



(13 de febrero de 2025, documento 10 expediente), y resuelta en fecha 3 de febrero de 2025, es decir, más de 6 días antes de que expirara ese mismo plazo.

Es por ello, por lo que, aunque la respuesta no tuviera estrictamente el carácter de vinculante, puesto que según lo dispuesto en el artículo 138.3 LCSP los pliegos no le tenían atribuido tal carácter, lo cierto es que la recurrente conoció con suficiente antelación el criterio interpretación de la cláusula en cuestión y pudo reaccionar contra el mismo y, sin embargo, presentó una oferta para la valoración de este criterio que no se ajustaba a la respuesta dada por el órgano de contratación.

De cualquier forma y al margen de la respuesta a la consulta, a juicio de este Tribunal, la propia redacción de los pliegos concede la razón al órgano de contratación por las siguientes razones.

El PPT y el PCAP en consonancia, establecen un equipo mínimo obligatorio de 18 profesionales de inglés y cuatro de francés, lo que hace un total de 22 profesores y es obvio que lo que ha de valorarse como criterio de adjudicación tiene que estar por encima de esos mínimos, por eso el PCAP habla de “mejora”.

De ahí que, si acudimos al cuadro de características del PCAP, a su apartado III.3 que regula los criterios de adjudicación automáticos o mediante fórmulas (en este contrato no hay criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor), además del precio que tiene su propia fórmula establece tres criterios que por la propia denominación que les da el pliego, no cabe la menor duda que tratan de valorar todos los profesionales adicionales por encima de los mínimos. Así los respectivos encabezamientos que se hacen en dicho apartado en los respectivos números 2, 3 y 4 son los siguientes (los subrayados son nuestros):

“2. Número de profesores adicionales para el idioma inglés...

Número de profesores ofertados que exceda del mínimo exigido de dieciocho (18), valorándose hasta un máximo de ocho (8) profesores adicionales con arreglo a la siguiente fórmula (..)

3. Número de profesionales adicionales para el idioma francés....



“Número de profesores ofertados que exceda del mínimo exigido de cuatro (4), valorándose hasta un máximo de dos (2) profesores adicionales con arreglo a la siguiente fórmula (..)

4. Experiencia del equipo docente adicional al mínimo exigido...”

Queda claro que por las razones que sean que en este recurso no se cuestionan, dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, este decidió, como así se refleja literalmente, valorar cuestiones que se referían únicamente a los profesionales adicionales con respecto a los mínimos ofertados por los licitadores, bien al número adicional en ambos idiomas, bien a la experiencia.

Es cierto que en el apartado 4 en controversia, al fijar los parámetros de evaluación se refiere, de manera poco afortunada al “*número de profesores totales ofertados (mínimos, más adicionales*”, pero el título del criterio y la redacción de la cláusula desmienten inmediatamente que se quiera valorar también al equipo mínimo:

“Número de profesores totales ofertados (mínimo, más adicionales en ambos idiomas) cuya experiencia acreditada en la impartición de clases de idiomas a adultos sea de 5 años o superior, valorándose hasta un máximo de diez (10) profesores (8 para el idioma inglés y 2 para el idioma francés) con arreglo a la siguiente fórmula: (..)”

El apartado se refiere a 10 profesionales, distribuidos en 8 para el idioma inglés y 2 para el francés que, como antes hemos expuesto coinciden, precisamente, con el número de profesores adicionales máximos que, respectivamente, concuerdan con los máximos que se determinan para los idiomas inglés y francés, en los apartados 2 y 3, del criterio de adjudicación.

Y refuerza nuestras conclusiones que en el lote 2 (“*cláusulas individuales de inglés en modalidad presencial para altos cargos*”) aunque no es motivo del recurso, pero que forma parte de este mismo contrato, existe una cláusula idéntica que valora la experiencia del equipo adicional con la siguiente redacción:

“3.- Experiencia del equipo docente adicional al mínimo exigido: Las ofertas se valorarán de 0 a 40 puntos conforme a los siguientes parámetros:



Número de profesores ofertados cuya experiencia acreditada en la impartición de clases de idiomas a adultos sea de 5 años o superior, valorándose hasta un máximo de ocho (8) profesores con arreglo a la siguiente fórmula: (..)”

Como se observa, no aparece la desafortunada expresión “*número de profesionales totales ofertados*” del criterio de adjudicación en controversia, pero dicha expresión no puede servir de fundamento único para anular una adjudicación cuando choca con la mayoritaria expresión literal de los pliegos y su interpretación sistemática y finalista a favor de la valoración únicamente del equipo adicional y no del equipo mínimo, lo que conduce a la desestimación del recurso.

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. D. en nombre y representación de ARDOR LEARNING SPAIN 2018, S.L., contra la adjudicación del lote 1 del contrato relativo a la “*Contratación del servicio de cursos de inglés y francés individual on line para el personal general y cursos de inglés en modalidad presencial para altos cargos del Consejo de Seguridad Nuclear durante el año 2025*”, expediente 2024Cd800422, convocado por el Consejo de Seguridad Nuclear.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f



y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES