

Recurso nº 447/2026
Resolución nº 484/2026

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 24 de septiembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de GARMAN GESTIÓN, S.L., contra el acuerdo de exclusión de su oferta del contrato denominado “*Servicio de desmontaje y vaciado de antiguas instalaciones, contenedores y casetas modulares en la finca El Garzo, situada en Las Matas de las Rozas de Madrid*”, licitado por PLANIFICA MADRID, S.A., con número de expediente 6SC-A-0024-2026-S, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 9 de julio de 2026, se publicó el anuncio de la convocatoria de licitación en el DOUE y en el Perfil de Contratante de PLANIFICA MADRID alojado en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid junto con los pliegos. Posteriormente, el 17 de julio, se publicó el anuncio de licitación en el BOCM del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes

El valor estimado del contrato asciende a 400.169,96 euros y su plazo de duración

será de dos meses.

A la presente licitación presentaron ofertas cuatro licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo.- Finalizado el plazo de presentación de ofertas la Mesa de Contratación, en su reunión de 7 de agosto de 2026, procedió a la apertura y valoración del sobre/archivo n.º 1 “DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA”, que contenía la documentación administrativa exigida en la cláusula 11 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), correspondiente a los licitadores que han participado en la licitación. Se constató que el licitador GARMAN GESTIÓN, S.L. había incorporado dentro de dicho sobre un archivo denominado "CS15-D25B_1_1_archivoelectronico3.zip" que debió incluirse en el Sobre/Archivo Electrónico n.º 2, correspondiente a la proposición económica y a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas.

Por lo que se acordó excluir la oferta de GARMAN GESTIÓN, S.L., por acuerdo de la mesa de contratación, tal y como consta en el acta que fue publicada el 10 de agosto de 2026 en el Perfil de Contratante de PLANIFICA MADRID en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y adicionalmente, en la misma fecha, se notificó el acuerdo de exclusión de forma individual por correo electrónico al interesado GARMAN GESTIÓN, S.L., en el que constan los motivos recogidos en el acta de la Mesa de contratación

Tercero.- El 24 de agosto de 2026, la representación de GARMAN GESTIÓN, S.L., presentó en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo de exclusión de su oferta, que tiene entrada en este Tribunal el día 25 del mismo mes.

La recurrente solicita que se declare no conforme a Derecho y se anule el acuerdo de exclusión, y se ordene la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente

anterior a la exclusión, disponiendo su admisión y la continuación de su oferta en el procedimiento.

El 7 de septiembre de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso y la confirmación del acuerdo de exclusión

Cuarto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados en este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 47.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso, al ser PLANIFICA MADRID, S.A., una empresa pública de la Comunidad de Madrid.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida de la licitación y que pretende la anulación de dicha exclusión, por lo que sus derechos e intereses legítimos pueden resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 7 de agosto de 2026, publicado y notificado el 10 de agosto, e interpuesto el recurso el 24 de agosto de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe al análisis de la conformidad a Derecho de la exclusión de la oferta de la recurrente por haber incluido en el archivo electrónico n.º 1, correspondiente a la documentación administrativa, información relativa a la oferta económica y criterios evaluables mediante fórmulas que debían incluirse en el archivo electrónico n.º 2 .

1. Alegaciones de la recurrente

La recurrente sostiene que su exclusión no resulta conforme a Derecho, indicando que nuestra exclusión total del proceso por un error administrativo a la hora de subir los archivos en las casillas correspondientes, sin posibilidad de modificación o revisión del expediente y entiende que, si bien es cierto que el pliego de condiciones administrativas de la licitación indica que no se debe incluir ninguna información relativa al precio, también lo es que el nombre del archivo incluido, ANEXO I, como tal, no facilita información alguna sobre importe ofertado.

Estima que, como no se accedió a la información que contenían, por tanto, no existe motivo alguno de exclusión automática. Es por todo ello que solicita que se tenga a

bien su readmisión en el proceso de licitación, puesto que, al desconocer la Mesa su proposición económica, no ha existido ningún proceso ventajoso hacia su empresa en relación al resultado final del concurso.

2. Alegaciones del órgano de contratación

En contra de lo que sostiene la recurrente, señala el órgano de contratación que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establece en su cláusula 11 una separación obligatoria entre:

- El sobre/archivo electrónico n.º 1, destinado exclusivamente a la documentación administrativa.
- El Sobre/Archivo electrónico n.º 2, destinado a la proposición económica y a la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática mediante fórmulas.

Asimismo, la citada cláusula 11 del PCAP dispone expresamente que:

"En el SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 1 DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA no podrá figurar documentación propia del resto de sobres de la oferta; en concreto, no debe incluir ninguna información relativa (...) al precio ni (...) a los criterios técnicos cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas".

El Anexo I constituye la proposición económica de la oferta y es de presentación obligatoria en el Sobre/Archivo Electrónico n.º 2. Asimismo, el Anexo V y la documentación acreditativa asociada forman parte de la documentación relativa a los criterios evaluables automáticamente mediante fórmulas y deben presentarse igualmente en dicho sobre.

La irregularidad apreciada no tiene carácter meramente formal ni resulta susceptible de subsanación, al afectar al contenido de la oferta y haber supuesto la incorporación al sobre n.º 1 de información que debía permanecer reservada hasta la apertura del Sobre n.º 2, ya que dicho archivo "CS15-D25B_1_1_archivoelectronico3.zip" coincide

con el subido por su empresa en el sobre/archivo electrónico nº 1 "Documentación Administrativa", tal y como consta en la página 2 del justificante de presentación de su oferta. Esta aplicación no permite descryptar y descargar documentación contenida en otros sobres hasta la fecha fijada para la apertura de cada uno de ellos, por lo que la Mesa únicamente pudo descargar la documentación contenida en el

Asimismo, coincide con el que consta para su descryptación y descarga en la aplicación informática utilizada para la apertura de las ofertas presentadas. Esta aplicación no permite descryptar y descargar documentación contenida en otros sobres hasta la fecha fijada para la apertura de cada uno de ellos, por lo que la Mesa únicamente pudo descargar la documentación contenida en el Sobre/archivo electrónico nº 1 "Documentación Administrativa», esto es, el archivo "CS15-D25B_1_1_archivoelectronico3.zip".

Una vez descryptada la documentación presentada por GARMAN GESTIÓN, S.L. en el sobre/archivo electrónico nº 1 "Documentación Administrativa", nuevamente aparece el archivo "CS15-D25B_1_1_archivoelectronico3.zip", en el que se incluían los archivos que se corresponden con el Anexo I "*Proposición Económica*" y Anexo V "*Declaración Responsable sobre los criterios cualitativos de adjudicación evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas*"

En consecuencia, a la vista de lo anteriormente expuesto, no se trata de una mezcla de archivos dentro de la documentación presentada, sino de la incorporación en el Sobre/Archivo Electrónico nº 1 de documentación que corresponde al Sobre/Archivo Electrónico nº 2, en vulneración de lo establecido en la cláusula 11 del PCAP.

Atendiendo a la doctrina asentada por este Tribunal, el órgano de contratación señala que los pliegos que rigen la licitación no han sido objeto de recurso, por lo que sus previsiones han devenido firmes y resultaban plenamente vinculantes.

En consecuencia, las reglas relativas a la presentación de las ofertas establecidas en el PCAP eran conocidas y vinculantes para todos los licitadores y, en consecuencia, procede a la desestimación del recurso.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal

Expuestas las posiciones de las partes, procede analizar si la información consignada por GARMAN GESTIÓN, S.L. en el archivo electrónico nº 1 determinó una anticipación indebida de su oferta económica y criterios evaluables automáticamente y, en caso afirmativo, las consecuencias de ello.

Con carácter previo, debe recordarse que los pliegos constituyen la ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores que participan en el procedimiento. De conformidad con el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de una proposición supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones de los pliegos, sin salvedad o reserva alguna.

La cláusula 11 del PCAP dispone expresamente: *«Forma y contenido de las proposiciones»*:

Las proposiciones y la documentación que las acompaña se presentarán redactadas en lengua castellana, o traducidas oficialmente a esta lengua, y constarán de DOS (2) SOBRES/ARCHIVOS ELECTRÓNICOS, según se indica a continuación.

A) SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 1. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.
B) SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 2. PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA POR APLICACIÓN DE FÓRMULAS

Y señala expresamente que:

“En el SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 1 DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA no podrá figurar documentación propia del resto de sobres de la oferta; en concreto, no debe incluir ninguna información relativa a los criterios sujetos a juicio de valor, al precio ni, en caso de existir estos, a los criterios técnicos cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas”

Y, a mayor abundamiento, en los propios modelos para la presentación de la proposición económica y de la documentación relativa a los criterios cualitativos evaluables mediante fórmulas automáticas, recogidos, respectivamente, en los Anexos I y V del PCAP, se recoge expresamente como notas a los mismos:

“Este documento es de presentación obligatoria en el SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 2 - PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A CRITERIOS CUALITATIVOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS”.

Los pliegos no fueron impugnados por ninguno de los participantes en la licitación. La separación entre la documentación administrativa, la documentación sometida a juicio de valor y la oferta evaluable mediante fórmulas responde a la necesidad de preservar el secreto de las proposiciones, así como la objetividad e imparcialidad de las actuaciones del órgano de asistencia.

En el caso que nos ocupa, no existe controversia en cuanto a que el recurrente introdujo en el archivo nº 1 la información de la oferta económica que debía estar incluida en el archivo n.º 2, por lo que al desenscriptarse aquel quedó desvelada la oferta económica y los criterios evaluables mediante fórmulas.

Aunque el artículo 139.2 de la LCSP señala que: *“Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones”*, en este caso al no haber criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, no genera ninguna discriminación respecto al resto de licitadores la revelación de la oferta económica anticipadamente del recurrente.

Este criterio establecido por el legislador, como hemos señalado en nuestras recientes Resoluciones n.º 076/2025, de 21 de febrero; 408/2024, de 24 de octubre; y 392/2024, de 9 de octubre, *“no tiene un carácter formalista ni constituye un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo garantizar que la valoración de criterios sometidos a juicio de valor no pueda quedar condicionada por el conocimiento previo de la valoración otorgada a los criterios sujetos a fórmulas matemáticas.”*

Es doctrina compartida por este y otros Tribunales y Órganos encargados de resolución de recursos especiales la que entiende que, “aun considerando la existencia de una irregularidad en el procedimiento, esta no puede considerarse invalidante o determinante de anulación del mismo, en tanto que no puede entenderse menoscabada la objetividad de la valoración y el tratamiento igualitario de los licitadores.” Así lo recogimos en Resoluciones 04/2026, de 8 de enero, y 167/2023, de 27 de abril, entre otras.

También los órganos jurisdiccionales han declarado la falta de automaticidad del efecto excluyente como consecuencia del cumplimiento defectuoso de los requisitos formales de presentación de las ofertas. 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.

Por su parte, el Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, en Sentencia de 4 de mayo de 2022, sienta la siguiente doctrina: *“la apreciación de la infracción del deber de confidencialidad en las propuestas de los licitadores en la contratación pública debe efectuarse con atención al principio de proporcionalidad, esto es, atendiendo a la relevancia de la infracción y a sus efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma.”*

Descartado, pues, el automatismo en la sanción de exclusión, procede valorar la trascendencia que, de la inclusión de dicha información por parte de la recurrente en

su sobre n.º 1, haya podido desprenderse en cuanto al objetivo último que la norma pretende conseguir.

En el presente caso, la ausencia de criterios de adjudicación que precisan un juicio de valor para su calificación hace intrascendente el conocimiento previo de uno o varios de los criterios de adjudicación valorables automáticamente, pues carece de efecto sobre la objetividad de la valoración. Por tanto, atendiendo al principio de proporcionalidad, procede estimar el recurso, anulando la exclusión de la oferta y retrotrayendo el procedimiento para la valoración de todas las ofertas admitidas.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de GARMAN GESTIÓN, S.L., contra el acuerdo de exclusión de su oferta del contrato denominado “*Servicio de desmontaje y vaciado de antiguas instalaciones, contenedores y casetas modulares en la finca El Garzo, situada en Las Matas de las Rozas de Madrid*”, licitado por PLANIFICA MADRID, S.A., con número de expediente 6SC-A-0024-2026-S

Segundo.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante

el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL