



EB 2025/125

Resolución 014/2026, de 29 de enero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por INTEGRITY SOCIEDAD COOPERATIVA contra la adjudicación de la “Contratación, como concesión del servicio, de la gestión y explotación del Bar-cafetería en el edificio Tabakalera”, tramitado por el Centro Internacional de Cultura Contemporánea.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 22 de agosto de 2025 se interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO), el recurso especial en materia de contratación interpuesto por INTEGRITY SOCIEDAD COOPERATIVA (en adelante, INTEGRITY) contra la adjudicación de la “Contratación, como concesión del servicio, de la gestión y explotación del Bar-cafetería en el edificio Tabakalera”, tramitado por el Centro Internacional de Cultura Contemporánea (en adelante, CICC).

SEGUNDO: El día 26 de agosto el OARC / KEAO solicitó al poder adjudicador una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 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). La documentación se recibió el día 5 de septiembre.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 5 de septiembre, con fecha 18 de septiembre se han recibido las siguientes alegaciones presentadas por MADLIB 1914, S.L.U. (en adelante MADLIB), integrante de la UTE adjudicataria.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Constan en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de I.A.M., que actúa en nombre y representación de INTEGRITY.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 c) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación las concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

La adjudicación del contrato es un acto impugnabile, según el artículo 44.2 c) LCSP.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma. No obstante, no puede admitirse el documento presentado el 22 de octubre de 2025 en el que se realizan alegaciones a las contenidas en el informe del poder adjudicador de contestación al recurso especial, por extemporáneo y porque el procedimiento de recurso especial no prevé una fase en la que el recurrente pueda contestar a las alegaciones del poder adjudicador.



QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, CICC tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública.

SEXTO: Alegaciones del recurso

El recurso alega lo siguiente:

- a) Según la información disponible y la documentación a la que el recurrente ha accedido hasta la fecha, los miembros de la UTE adjudicataria presentan deficiencias en cuanto a experiencia y volumen de negocio necesario, así como ausencia de una conexión suficiente entre su objeto social y el objeto contractual. Se argumenta que el artículo 69 de la LCSP permite la concurrencia en UTE, pero siempre que cada miembro tenga la capacidad de obrar requerida y que la solvencia, aunque pueda acreditarse de manera conjunta, no autoriza la suma de experiencias fragmentarias para satisfacer requisitos técnicos indivisibles, como sería la experiencia en la gestión integral de un establecimiento con todos los servicios exigidos por los pliegos.

- b) Se subraya la falta de transparencia en la identificación y conformación de la UTE desde el inicio del procedimiento, lo que ha menoscabado la posibilidad de comprobar su solvencia a tiempo y generado una situación de indefensión para el recurrente. A este respecto, manifiesta que, tras solicitar formalmente el expediente al día siguiente de la notificación de la adjudicación, no se le ha permitido un acceso íntegro y actualizado al mismo, lo que limita su derecho de defensa y afecta negativamente a la preparación del recurso. Solicita, en consecuencia, la retroacción del procedimiento para gozar de acceso completo al expediente y un nuevo plazo de alegaciones complementarias



c) Se cuestiona la regularidad en la tramitación del procedimiento de contratación y la composición de los órganos de valoración (Comité de Evaluación y Comité de Expertos) destacando la modificación de su composición durante el procedimiento sin motivación justificada y la supuesta presencia simultánea de un mismo miembro (D. X. R.) en varios órganos, lo que considera contrario al principio de separación funcional exigido por la norma. Se solicita la declaración detallada de dicho miembro sobre su implicación en el procedimiento. Respecto a la composición del Comité de Expertos, señala que la mayor parte de sus integrantes estaban adscritos al propio órgano proponente (CICC - TABAKALERA), lo que vulnera el principio legal de independencia funcional recogido en el artículo 146.2 LCSP y, la única persona del Comité con cualificación técnica adecuada, la representante del Basque Culinary Center, carecería de conocimiento suficiente del euskera, idioma en el que la recurrente presentó su oferta, lo que habría impedido una valoración en condiciones de igualdad y afectado al derecho a no ser discriminado por razón de idioma en el procedimiento.

d) El recurso pone de manifiesto incongruencias entre las valoraciones cualitativas contenidas en los informes del Comité de Expertos y las puntuaciones finalmente asignadas a las ofertas. Se detalla que, según las propias descripciones contenidas en el informe comparativo, la propuesta de la recurrente presentaría un mayor grado de alineación con la filosofía y fines de TABAKALERA frente a la de la UTE adjudicataria, pero recibió puntuaciones inferiores o similares en apartados clave, a pesar de que la diferencia final fue solo de un punto. Se menciona especialmente el hecho de que la oferta de la recurrente fue la única que presentó un plan económico de viabilidad completo; a la UTE adjudicataria, que no lo aportó según el recurso, no se le penalizó ni excluyó por ello.

e) Se denuncia la existencia de incoherencias cronológicas y documentales en las fechas de apertura de sobres, emisión de informes y celebración de actos esenciales del procedimiento, así como un presunto retraso injustificado en la



formalización de la resolución de adjudicación más allá del plazo máximo legal, que, según el escrito, podría suponer la pérdida de eficacia de la adjudicación.

f) Se alega que la UTE adjudicataria incumple requisitos esenciales y de obligado cumplimiento previstos en los pliegos (como la inclusión del precio de las bebidas en la carta y la falta de un plan económico de viabilidad a 10 años), incumplimientos que, según la literalidad de los pliegos y la doctrina aplicable, determinarían la exclusión automática y obligatoria de la oferta.

g) Se solicita la indemnización por daños y perjuicios en cuantía de 10.950€ derivada de las irregularidades en el procedimiento de contratación pública y de la resolución de adjudicación impugnada que ha debido soportar.

h) Se solicita (documento anexo “H1”) la siguiente práctica de prueba:

(i) Documental, consistente en la aportación al expediente de los siguientes documentos:

- proyecto de la UTE BARTABAUTE, con especial atención a su Plan de Viabilidad y proyección económica para todo el periodo concesional, y a la simulación y desglose de la carta con precios, incluidos los precios de las bebidas.
- Los Documentos Europeos Únicos de Contratación (DEUC) correspondientes a todos los miembros de la UTE BARTABAUTE.
- Las actas completas y firmadas de todas las sesiones de la mesa de contratación, comité de evaluación y comité de expertos, incluidas las relativas a modificaciones en su composición y fechas.
- Las comunicaciones internas, resoluciones y cualquier otro documento que acredite los cambios en la composición de los órganos colegiados durante el procedimiento de adjudicación.
- El informe firmado del Comité de Expertos de 19 de junio de 2025.
- Los correos electrónicos, solicitudes y registros de llamada en los que conste la solicitud de acceso al expediente administrativo por parte de



la recurrente y las respuestas o falta de respuesta por parte del órgano de contratación a dichas solicitudes.

(ii) Prueba testifical (declaración escrita) de D.X.R. sobre:

- Si ha intervenido, directa o indirectamente, en la redacción, preparación, revisión o validación de los pliegos de la licitación.
- Si ha participado en cualquier fase de valoración, elaboración de informes, emisión de valoraciones técnicas, apertura de sobres, reuniones, deliberaciones, entrevistas o cualquier otro acto relacionado con la contratación impugnada, detallando fechas, reuniones y naturaleza de su implicación funcional y material.
- Si ha firmado o autorizado el estudio de viabilidad y si ha intervenido en la redacción o validación de los criterios de valoración consignados en los pliegos.

i) Finalmente, solicita a este órgano que:

- (i) Retrotraiga las actuaciones al momento de la solicitud de acceso al expediente, concediendo el acceso íntegro (presencial y telemático).
- (ii) Se declare la nulidad de la adjudicación del contrato a la UTE BARTABAUTE por incumplimiento de los requisitos legales y contractuales de capacidad, solvencia y objeto social de sus miembros, retrotrayendo el procedimiento al momento anterior a la admisión de ofertas, con exclusión de la UTE del procedimiento y reconocimiento expreso del derecho de la recurrente a ser indemnizada.
- (iii) Declare la nulidad de la Resolución de Adjudicación y de todos los actos subsiguientes en los que haya intervenido D.X.R., por concurrir causas de incompatibilidad, falta de imparcialidad y vulneración de principios esenciales del procedimiento.
- (iv) Declare la invalidez de la composición del Comité de Expertos por incurrir en infracción del art. 146.2 LCSP al estar sus miembros adscritos al órgano proponente y no reunir todos ellos la cualificación técnica apropiada, retrotrayendo las actuaciones para que la valoración



de los criterios dependientes de juicio de valor sea efectuada por un comité de expertos externo, con cualificación técnica adecuada y certificada en el ámbito de la hostelería y la gestión de restauración. Como consecuencia de lo anterior, se declare igualmente la nulidad de la resolución de adjudicación y de todas las actuaciones del Comité de Expertos. Expresamente, se solicita que el órgano de resolución valore y haga constar la existencia de graves incongruencias e incoherencias entre las valoraciones subjetivas del Comité de Expertos y las puntuaciones asignadas

- (v) Mantenga la suspensión del acto de adjudicación y del procedimiento de formalización del contrato.
- (vi) Subsidiariamente a todo lo anterior, se declare la exclusión de la UTE BARTABAUTE del procedimiento de licitación al incurrir su propuesta en la ausencia de elementos esenciales e insubsanables, en particular, la falta de precios de la bebida en la simulación de la carta y—especialmente grave dado el trasfondo económico del sobre decisivo—la falta de un Plan Económico de Viabilidad a 10 años.
- (vii) Tenga por aportados y practique los medios de prueba anteriormente reseñados, en especial declaración personal y pericial sobre la autoría y participación de D.X.R. en los actos de preparación y desarrollo de la licitación.
- (viii) Conceda cualquier otra medida necesaria para la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos de la recurrente.
- (ix) Reconozca expresamente, en caso de estimar el recurso, el derecho de la recurrente a ser indemnizada, al menos, por los daños y perjuicios sufridos que se concretan en los gastos incurridos en la elaboración de la oferta y la participación en el procedimiento de contratación

SÉPTIMO: Alegaciones de MADLIB

La adjudicataria se opone al recurso con los siguientes argumentos:



a) En relación con la solvencia técnica y profesional, así como la solvencia económica y financiera, el objeto social de cada una de las tres entidades integrantes de la UTE (MADLIB 1914, S.L.U.; CONTEMPORARY CONCEPT, S.L.; y APARKALEKU BERA-BERA, S.L.), cuenta con la inclusión de actividades de hostelería y restauración en su objeto social. Se aporta documentación que acredita la experiencia previa de cada sociedad: MADLIB en la gestión del bar-cafetería de Tabakalera desde 2016 como partícipe en un 33% de la UTE adjudicataria, CONTEMPORARY CONCEPT, S.L. en la gestión de barras y catering en eventos musicales, acreditada por múltiples certificados de entidades públicas y privadas; y APARKALEKU BERA-BERA, S.L. en la gestión de establecimientos como Bar Lío BB y Kantxa, respaldado por declaraciones responsables y cifras de volumen de negocio relevantes.

b) Respecto de la solvencia económica y financiera, se recoge información relativa al volumen de negocios de los últimos años de cada entidad y las correspondientes declaraciones responsables y pruebas documentales. Se recalca que la UTE puede acreditar la solvencia de manera conjunta conforme al artículo 69.2 de la LCSP.

c) Sobre la cuestión de la propuesta gastronómica y la supuesta omisión de precios de bebidas, se argumenta que el PCAP exige una simulación de carta que incluya precios y detalle de productos, pero que no exige específicamente un apartado de “Bebidas” ni la aportación de precios individuales para todas ellas como requisito esencial o excluyente. Indica, además, que la falta de algunos precios en la simulación de carta tiene consecuencias solo en la puntuación otorgada a la oferta en el criterio de propuesta gastronómica, pero no deriva en la exclusión de la oferta.

d) En cuanto a la alegación relativa a la ausencia de “Plan económico de viabilidad a 10 años”, los pliegos no recogen expresamente la exigencia de un plan de esta naturaleza en el Sobre 1, que incluye los criterios de juicio de valor. De hecho, está prohibido introducir en ese sobre referencias o indicadores económicos que



estén reservados para el Sobre 2 (de valoración por fórmulas), precisamente para preservar la separación entre la valoración cualitativa y la económica. El propio informe comparativo del Comité señalaba la falta de una proyección económica como una carencia solo a efectos de puntuación, sin que se considerara causa de exclusión ni se minusvalorara la documentación presentada. Cualquier deficiencia en la memoria del Plan de Gestión afecta exclusivamente a la puntuación, y no a la admisibilidad de la oferta, ya que la exclusión debe derivar únicamente de la falta de elementos expresamente exigidos en el correspondiente pliego.

e) Finalmente, respecto a la supuesta irregularidad en los plazos otorgados para la presentación de documentación tras la adjudicación, se alega que la UTE no tuvo conocimiento de la adjudicación hasta la notificación formal del 11 de julio de 2025. Sólo desde ese momento la UTE inició la preparación de la documentación requerida, sin que existiera comunicación previa ni trato de favor.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) Todos los integrantes incluyen en su objeto social actividades relacionadas con la prestación contractual de servicios de hostelería. Asimismo, todos ostentan un mínimo de solvencia económico-financiera y técnica, y se cita jurisprudencia y resoluciones administrativas que avalan la correcta acumulación de solvencias en las UTE, siendo suficiente la complementariedad de actividades y la suma de solvencias. El informe rebate la alegación relativa a la falta de transparencia u opacidad en la identificación de la UTE y sus miembros, detallando que tal información se facilitó en tiempo y forma, y descartando cualquier vulneración invalidante o indefensión para INTEGRITY.

b) El expediente fue puesto a disposición de la recurrente mediante acceso telemático el 12 de agosto de 2025, dentro del plazo legal establecido, y el



acceso fue total salvo en la parte declarada confidencial por los licitadores. El informe rechaza, por tanto, que haya existido impedimento o indefensión en el ejercicio del derecho de defensa por parte de INTEGRITY. Se recuerda que el derecho de acceso no es absoluto y está sujeto a restricciones justificadas.

c) En relación con la nulidad de actuaciones e irregularidades alegadas por la composición de los órganos intervinientes y la participación del gerente (D.X.R.), el informe recuerda que TABAKALERA tiene la consideración de poder adjudicador no Administración Pública (PANAP) y, por tanto, su grado de sujeción a la LCSP presenta peculiaridades. De hecho, no le resultan aplicables los preceptos sobre Mesas de Contratación (artículo 326 LCSP) ni el Real Decreto 817/2009 sobre la materia, sino que los órganos de asistencia previstos, en este caso, son el Comité de Evaluación y el Comité de Expertos, cuyas composiciones figuraban en los pliegos, que devinieron firmes y consentidos pues no fueron impugnados en su momento. El informe invoca abundante doctrina y resoluciones sobre la inadmisibilidad del recurso indirecto contra los pliegos en ausencia de impugnación directa en plazo, subrayando que si la recurrente tenía objeciones sobre la composición de los órganos debía plantearlas al tiempo de la publicación de los pliegos y no esperar al resultado de la adjudicación, y que no existe vicio oculto que permita su revisión *ex post*.

d) Se detalla la cualificación y experiencia profesional de las integrantes del Comité de Expertos, y se exponen las razones de su idoneidad para valorar los criterios de la licitación. En cuanto a la alegación sobre la supuesta falta de separación funcional o imparcialidad por la participación simultánea del gerente, el informe indica que se trató de una situación detectada y regularizada en cuanto fue advertida, sin que se produjera actividad determinante durante la simultaneidad ni intervención relevante en la emisión del informe de valoración técnica, el cual fue finalmente firmado sólo por las integrantes del Comité de Expertos. Se descarta que la alteración de plazos suponga caducidad del procedimiento, citando resolución administrativa que reconoce que las demoras sólo facultan a los licitadores para retirar su oferta, pero no invalidan el proceso.



e) La adjudicataria presentó un Plan de negocio, aunque se reconoce que la proyección económica a 10 años no fue suficientemente detallada, lo que fue objeto de puntuación menor, pero no de exclusión. Con respecto a la ausencia de precios de bebidas en la simulación de la carta, se argumenta que el pliego no exige expresamente la inclusión de estos, como tampoco los prevé como criterio de valoración, y que la presentación de la oferta aún sin recoger estos precios comporta la obligación de ajustar los importes a lo exigido por los pliegos. Todo ello determina que las deficiencias advertidas supusieron una penalización en la valoración técnica pero no la exclusión automática de la oferta, por no estar tipificadas como causa de exclusión en la normativa ni en los pliegos.

f) Se recalca el correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas por parte del Comité de Expertos, expone el marco legal y jurisprudencial sobre la presunción de acierto, imparcialidad y suficiencia de motivación de las valoraciones y rechaza que la recurrente haya acreditado error manifiesto, desviación o arbitrariedad en la actuación de la entidad contratante.

g) Finalmente, sobre la compensación económica solicitada por INTEGRITY en concepto de daños y perjuicios, TABAKALERA manifiesta que no ha existido irregularidad alguna que justifique dicha reclamación. Recuerda que la participación en la licitación se realizó conforme a unos pliegos firmes y que la no adjudicación se debe a la presentación de una mejor oferta por parte de la UTE BARTABAUTE, descartando cualquier relación de causalidad entre la actuación de TABAKALERA y el resultado de la licitación que justificase una indemnización.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurrente solicita la nulidad de la adjudicación porque (i) los miembros de la UTE adjudicataria no cumplen de manera individual ni conjunta con los requisitos de capacidad y solvencia económica y técnica exigidos, (ii) se



aprecian irregularidades en la composición y funcionamiento de los órganos de asistencia al Órgano de contratación, incluyendo la simultánea participación de D.X.R. en varios de ellos, (iii) las valoraciones de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor son incongruentes, (iv) la oferta de la UTE omite información esencial exigida por los pliegos como los precios de las bebidas y el plan económico, y (v) se han infringido diversos plazos del procedimiento de adjudicación. Además, se solicita el acceso al expediente.

A continuación, se exponen las apreciaciones de este Órgano sobre las cuestiones planteadas en el recurso, comenzando por la solicitud de acceso al expediente que se considera conveniente analizar en primer lugar, ya que su aceptación supondría la concesión de un plazo adicional para completar el recurso (artículo 52.3 LCSP).

a) Sobre la solicitud de acceso al expediente

En relación con esta cuestión, se observa lo siguiente:

a 1) Doctrina general

Tal y como ha señalado anteriormente este Órgano (ver, por todas, su Resolución 1/2025), la solicitud de acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial se regula en el artículo 52 de la LCSP en términos similares a los que ya figuraban en los artículos 16 y 29.3 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 el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en adelante, RPE). Sobre ella, este Órgano ha venido señalando lo siguiente:

- 1) La finalidad de este procedimiento es evitar la indefensión del recurrente, de tal manera que la privación de este derecho por el órgano de contratación no sea la causa de un recurso especial insuficiente o carente



de fundamentación jurídica (ver, por ejemplo, la Resolución 436/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, TACRC).

- 2) Para sustentar su decisión sobre la solicitud, el OARC/KEAO ha de estar a lo alegado por el recurrente y por el poder adjudicador, a la verificación del cumplimiento de ciertas formalidades (especialmente, la solicitud de acceso inicial al órgano de contratación y la presentación del recurso especial en plazo con solicitud de acceso al órgano resolutorio) y a la observancia de los límites materiales del derecho de acceso, como pueden ser la protección de los intereses comerciales legítimos o de los datos de carácter personal.
- 3) Debe recordarse en todo caso que, tal y como se dijo en la Resolución 248/2015 del TACRC, el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, y ello como exigencia propia del derecho a la tutela efectiva. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso se solicita sean necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho.
- 4) Con independencia del juicio que pueda merecer el acceso a la información solicitada en cuanto a su adecuación a la LCSP, solo se puede considerar una irregularidad relevante cuando produzca la indefensión del interesado y, en concreto, cuando le impida presentar un recurso especial suficientemente fundado (ver la Resolución 47/2015 del OARC / KEAO) de modo que si, por ejemplo, la resolución de adjudicación está suficientemente motivada en los términos exigidos en el artículo 151 LCSP, o el interesado accedió por otra vía a la información necesaria no puede alegarse dicha indefensión.
- 5) En particular, el derecho de acceso a las ofertas de las restantes entidades licitadoras no es un derecho absoluto, sino que debe estar



amparado en un interés legítimo por comprobar o verificar una actuación del poder adjudicador que se estime incorrecta o no ajustada a la legalidad, sin que dicho acceso pueda obedecer a un mero deseo de búsqueda de defectos o errores en la oferta de otra empresa licitadora (ver, por ejemplo, la Resolución 073/2023 de este OARC / KEAO).

- 6) Finalmente, es contrario a la buena fe que un licitador pretenda el acceso a la documentación de un competidor para conocer un contenido que él mismo ha declarado confidencial para su propia proposición (ver, por todas, la Resolución 153/2022 del OARC / KEAO).

a 2) Sobre la viabilidad de la solicitud del reclamante

Aplicado lo anterior al caso analizado, se estima que no procede el acceso al expediente por los siguientes motivos:

- 1) Mediante escrito de fecha 06/08/2025 el recurrente solicitó la copia íntegra del expediente de contratación, incluyendo todos los documentos, informes, dictámenes, acuerdos, notificaciones, diligencias y demás actuaciones que lo integran, así como el índice numerado y autenticado de los mismos. Tras solicitar a los interesados que manifestaran qué parte o partes de su oferta eran confidenciales, el Órgano de contratación acordó asumir la declaración de confidencialidad realizada por la UTE impugnada, así como la justificación facilitada al respecto, facilitándole la copia del expediente de contratación y la parte de la oferta declarada como no confidencial.
- 2) El recurrente ha tenido acceso al expediente de contratación y de forma parcial a la oferta de la adjudicataria. La denegación parcial del acceso a la oferta de la adjudicataria no ha causado indefensión al recurrente, quien ha podido elaborar una impugnación fundada en la motivación que consta en el informe que evalúa los criterios de adjudicación sujetos a un juicio



de valor de 19 de junio de 2025 y en la documentación de la proposición de la adjudicataria a la que sí ha podido acceder.

- 3) Por lo que se refiere al acceso a la documentación acreditativa de la capacidad de obrar y solvencia económica y técnica de las empresas que forman la UTE adjudicataria, se observa que el recurso ofrece detalles sobre los objetos sociales, experiencia y volúmenes de negocio de las empresas que componen la UTE que han permitido realizar una impugnación sobre su capacidad para contratar, por lo que un eventual acceso a dicha información para volver a plantear la misma pretensión con argumentos similares sería innecesario.

b) Sobre la capacidad para contratar de la UTE adjudicataria

En síntesis, son dos las alegaciones que se realizan al respecto: (i) falta de correspondencia de al menos uno de los miembros de la UTE entre su objeto social y el del contrato y (ii) falta de acreditación de la solvencia técnica y económica exigida. Las consideraciones del OARC / KEAO sobre los motivos de recurso alegados son las siguientes:

b.1) Sobre el objeto social de las empresas agrupadas en UTE

Como ha indicado este Órgano en su Resolución 57/2022, confirmada por la STSJ PV de fecha 12 de mayo de 2023 (ECLI:ES:TSJPV:2023:1318), la LCSP no exige que haya una coincidencia literal entre el objeto social de las empresas que se agrupan en UTE y el objeto del contrato, por lo que la interpretación del artículo 66 de la LCSP debe hacerse en sentido amplio, es decir, considerando que lo que dicho artículo establece es que las prestaciones objeto del contrato deben estar comprendidas entre los fines, objeto y ámbito de actividad de la empresa (ver, en este sentido, la Resolución 27/2012 del OARC/KEAO).



Por lo que se refiere a las UTEs, que carecen de personalidad jurídica, el cumplimiento del requisito establecido en este precepto requiere que todos y cada uno de los partícipes ostente alguna relación directa o indirecta entre su objeto social y la prestación contractual (ver, por ejemplo, la Resolución 69/2015 de este OARC/KEAO) y que en conjunto haya una vinculación con la totalidad de dicha prestación.

La finalidad perseguida por la norma es evitar que pueda resultar adjudicatario de un contrato público una mercantil cuya actividad no tenga relación con las prestaciones a desempeñar, y por ende no pueda ejecutar el objeto del contrato, pero esa finalidad no puede convertirse, mediante una aplicación restrictiva, en una limitación de la libre concurrencia. En todo caso, el examen de su concurrencia debe realizarse teniendo en cuenta si permite o no la indicada ejecución, comparando el objeto social que figura en las escrituras de constitución y el objeto del contrato definido en el PCAP y en el PPT.

Trasladado todo lo anterior al supuesto que nos ocupa, la alegación debe ser desestimada por las siguientes razones:

- 1) El objeto del contrato cuya adjudicación se impugna consiste en la gestión y explotación del bar-cafetería de Tabakalera, incluida su terraza. Por su parte, los objetos sociales de las empresas agrupadas en UTE, según la información que obra en la escritura pública de 17 de julio de 2025 ante el Notario de Zarautz (número de protocolo 1202) son los siguientes:

1.-MADLIB 1914, S.L.

representación de “**MADLIB 1914, S. L.**”, sociedad unipersonal domiciliada en Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa), Duque de Mandas, 52, que tiene por objeto el comercio al por menor de toda clase de bebidas y la prestación de servicios de hostelería de todo tipo (bar, restaurante, cafetería, catering y similares); fue



2.-APARKALEKU BERA-BERA, S.L.

la entidad “**APARKALEKU BERA-BERA, S. L.**”, domiciliada en Donostia/San Sebastián (Gipuzkoa), con domicilio en paseo de los Arbustos, 2; que tiene por objeto restaurantes y puestos de comida; constituida por tiempo indefinido en escritura autorizada

3.-CONTEMPORARY CONCEPT, S.L.

la entidad “**CONTEMPORARY CONCEPT, S. L.**”, domiciliada en Lasarte/Oria (Gipuzkoa), Goikale, 12, bajo, B; que tiene por objeto la producción de espectáculos en vivo, así como la comunicación, la explotación hostelera de dichos eventos y la venta de productos relacionados la gestión de propiedad intelectual e industrial; constituida por tiempo

- 2) De la mera lectura de los objetos sociales que constan en el apartado 1) precedente, se aprecia en todas ellas una relación entre su objeto social y la explotación o prestación de servicios de hostelería, que es el objeto del contrato, por lo que la alegación de la recurrente al respecto debe desestimarse. En concreto, MADLIB tiene por objeto, entre otros “la prestación de servicios de hostelería de todo tipo (bar, restaurante, cafetería, catering y similares)”, APARKALEKU BERA-BERA “restaurantes y puestos de comida” y CONTEMPORARY la explotación hostelera de los espectáculos en vivo que produce.

b.2) Sobre la solvencia técnica y económica de la UTE adjudicataria

La recurrente discute que la UTE adjudicataria disponga de la solvencia técnica y económica y financiera exigida a los licitadores. El análisis de esta alegación debe partir de las cláusulas del PCAP que regulan el umbral de solvencia y los medios de prueba exigidos para su acreditación:



12.2. Requisitos. Capacidad y solvencia

(...)

- Solvencia económica y financiera. Volumen anual de negocios, en el ámbito al que se refiere el contrato, que, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles (respecto de los cuales esté vencida la obligación de aprobar las cuentas anuales), en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del licitador y de presentación de las ofertas, deberá ser de, al menos, 500.000 euros.
- Solvencia técnica o profesional: Experiencia en la gestión y explotación de al menos un establecimiento cafetería/bar en la que se hayan prestado servicio de desayuno, servicio de comida, servicio de bar y servicio de cena, en los tres últimos años.

Para acreditar la solvencia exigida los licitadores podrán basarse en la solvencia y/o medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la vigencia del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y/o medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

Por su parte, la forma de acreditarla es la siguiente:

(ii) Documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional exigida en la Cláusula 12 del presente Pliego.

- Solvencia económica y financiera. En su caso, el volumen anual de negocios del licitador se acreditará por medio de:
 - Cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro y, en caso contrario, por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil; y
 - Declaración responsable firmada por el licitador indicando el volumen de negocios del licitador.
- Solvencia técnica o profesional.
 - Se acreditará por medio de una relación de los servicios o trabajos realizados en el curso de los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Los referidos servicios o trabajos realizados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del licitador acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación.



A la vista del PCAP y de los medios de prueba aportados por la UTE adjudicataria que constan en el expediente remitido, las consideraciones del recurrente sobre esta cuestión deben desestimarse por los siguientes motivos:

- 1) El artículo 75 de la LCSP, que es la transposición del artículo 63 de la Directiva 2014/24, permite que en relación con un determinado contrato un operador económico, que incluye a las uniones temporales de empresas, pueda recurrir a las capacidades de otras entidades para cumplir con los criterios relativos a la solvencia económica y financiera y profesional y técnica establecidas en los pliegos “cualquiera que sea la naturaleza de los vínculos que tenga con ellas”, siempre que demuestre que durante la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar. Estos artículos no establecen límites generales a la posibilidad de apelar a las capacidades de terceras entidades para satisfacer los criterios de selección para participar en la licitación (ver, en sentido análogo la STJUE C-27/15, apartado 33), sin perjuicio que los pliegos puedan exigir que determinadas tareas concretas, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador (artículo 75.4 LCSP). Por tanto, en el supuesto de empresas que deciden acudir agrupadas en UTE a la licitación de un contrato es suficiente con que la solvencia exigida sea acreditada por una de ellas.
- 2) El requisito de solvencia técnica exigido para participar en el procedimiento de adjudicación del contrato que figura en la cláusula 12 del PCAP consiste en la acreditación de la gestión y explotación de al menos una cafetería/bar en la que se presten servicios de desayuno, comida y cena con el límite temporal de que dicha explotación se haya efectuado en los últimos tres años. La citada cláusula no exige ni un umbral económico mínimo asociado a la experiencia acreditada ni una duración determinada de dicha actividad.



- 3) De acuerdo con la documentación presentada por la UTE en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, al menos una de las empresas integrantes cumple con el requisito de solvencia técnica exigido. En particular, APARKALEKU BERA-BERA, S.L., ha aportado una declaración responsable suscrita por su administrador solidario en la que manifiesta que desde septiembre de 2019 hasta la fecha forma parte de la gestión del bar cafetería ubicado en el Paseo de los Arbustos nº 2 (Bar Lío BB) que ofrece servicio de bar, cafetería, desayuno, comida y cena con un volumen acumulado de su actividad en los últimos 3 años de 5.627.265,30€.
- 4) El medio de prueba aportado por APARKALEKU BERA-BERA, S.L., consistente en la declaración de la empresa, se ajusta estrictamente a lo previsto en los pliegos, que permiten la presentación de una declaración de la empresa cuando no pueda presentarse un certificado de un tercero, como en este supuesto, en el que la explotación o gestión del bar es efectuado por la propia empresa en nombre propio y de forma directa al consumidor, por lo que no hay un tercero que pueda certificar la buena ejecución de lo pactado. A esta declaración se le acompaña un certificado de la Diputación Foral de Gipuzkoa en la que constan los epígrafes del IAE en el que está dada de alta la empresa y que se refieren a las actividades de “Otros cafés y bares” y de “Otros servicios de alimentación relativos a la restauración”. El hecho de que la empresa esté dada de alta en los epígrafes correspondientes del IAE, que grava el ejercicio de determinadas actividades económicas, y tribute regularmente por dichas actividades, constituye una prueba de que efectivamente realiza la actividad exigida en el pliego, pudiendo ser fácilmente constatable en la página web del establecimiento que se ofrecen servicios de cafetería, desayuno, comida y cena.
- 5) El umbral de solvencia económico financiero exigido en el PCAP consiste en disponer de un volumen anual de negocios referido al mejor ejercicio



dentro de los tres últimos disponibles en función de fechas de constitución o inicio de actividad de al menos 500.000 €. Al menos, una de las empresas integrantes de la UTE satisface este requisito. En concreto, APARKALEKU BERA-BERA declara que su volumen de negocios el año 2024 ha sido de 992.886,22 €.

- 6) En conclusión, la solvencia aportada por uno de los miembros de la UTE satisface el requisito exigido en el PCAP. No se comprenden las alegaciones relativas a que no puede apreciarse una experiencia fraccionada, pues la actividad alegada y acreditada por APARKALEKU BERA-BERA como explotadora de un establecimiento de hostelería es continuada en el tiempo desde septiembre de 2019 hasta la actualidad y el requisito de solvencia no exige un umbral económico ni de duración mínimos en la prestación del servicio.

c) Sobre las infracciones en la composición y funcionamiento de los órganos de asistencia al órgano de contratación

Las alegaciones relativas a la composición y funcionamiento de los órganos de asistencia al órgano de contratación han de partir de las cláusulas del PCAP que regulan sus atribuciones y composición.



15. COMITÉ DE EVALUACIÓN

El Órgano de Contratación estará asistido por un Comité de Evaluación integrado por los siguientes miembros:

1. Jefa de área de RRHH & contratación de CICC
2. La técnica de RRHH & contratación de CICC
3. El Responsable de mantenimiento de CICC

16. COMITÉ DE EXPERTOS

El Comité de Expertos estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Gerente de CICC
2. La Directora de Comunicación de CICC
3. Un experto asesor del Basque Culinary Center

17. APERTURA DE PROPOSICIONES

El Comité de Evaluación procederá a la apertura del Sobre 1 ("Documentación relativa a criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor"), en orden a efectuar el estudio y valoración de la documentación contenida en el mismo.

Realizado el estudio y valoración de la documentación contenida en el Sobre 1, se procederá a la apertura del Sobre 2 ("Documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas").

Antes de la apertura del Sobre 2 ("Documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas"), se facilitará a los licitadores el resultado de la valoración de la documentación relativa a criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

Hecho esto, se procederá a la apertura de la documentación contenida en el Sobre 2, en orden a efectuar el estudio y valoración de la documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas.

En todo caso, la apertura del Sobre 2 ("Documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas") se realizará en acto público, salvo que la presentación de proposiciones se empleen medios electrónicos.

A dichos efectos, se comunicarán a todos los licitadores las circunstancias de fecha, hora y lugar de la apertura del Sobre 2 ("Documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas"). Estas circunstancias se publicarán, asimismo, en el perfil de contratante de la entidad contratante.

El Comité de Evaluación desechará aquellas proposiciones que se encuentren incursas en alguna de las causas previstas en el artículo 84 del RD 1098/2001 y elevará al Órgano de Contratación la relación de proposiciones presentadas, clasificadas por orden decreciente, atendiendo a los criterios de adjudicación establecidos en la Cláusula 14 del presente Pliego, e identificará la mejor oferta.

En caso de acordar la exclusión de determinado licitador, la entidad contratante notificará expresamente dicha exclusión al licitador excluido.

Podrá solicitar, antes de formular su propuesta, cuantos informes técnicos se estime pertinentes.

La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la entidad contratante. No obstante, cuando el Órgano de Contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión.

Las infracciones denunciadas sobre estos órganos merecen la siguiente valoración por parte de este órgano:

c.1 Sobre la mesa de contratación, el comité de expertos y el comité de evaluación.



El recurrente denuncia irregularidades en la formación y composición de los órganos de asistencia al órgano de contratación que intervienen en el procedimiento. A juicio de este Órgano deben desestimarse por las siguientes razones:

- 1) En primer lugar, procede señalar que nos encontramos ante un contrato que ha de celebrarse por un poder adjudicador que no tiene la condición de Administración Pública (en adelante, PANAP) por lo que no tiene la obligación de contar durante el procedimiento de adjudicación con una Mesa de Contratación (ver, en este sentido la Resolución 170/2029). Igualmente, no es de aplicación lo previsto en el artículo 146.2.a) de la LCSP, relativo a la valoración de los criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor por un comité de expertos, cuando la ponderación de dichos criterios sea superior a la de los criterios evaluables mediante fórmulas. Cabe destacar que dicho precepto se aplica únicamente a las administraciones públicas. Por el contrario, para el resto de los poderes adjudicadores resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 146.2.b) de la LCSP. Según este artículo, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, así como, en todo caso, la de los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas, se efectuará por la mesa de contratación, en caso de que intervenga, o por los servicios dependientes del órgano de contratación en caso contrario, a cuyo efecto se podrán solicitar los informes técnicos que considere precisos de conformidad con lo previsto en el artículo 150.1 y 157.5 de la LCSP.
- 2) En el supuesto que nos ocupa, en las cláusulas 15 a 17 del PCAP consta que el órgano de contratación ha decidido contar con dos órganos de asistencia: el Comité de Evaluación, cuya intervención en el procedimiento se describe en la cláusula 17 del PCAP y el comité de expertos, del que únicamente consta en el PCAP su composición, pero no



sus atribuciones ni la descripción de las funciones que va a desempeñar en el procedimiento.

- 3) Según la documentación que consta en el expediente, la intervención de los citados órganos colegiados en el procedimiento ha sido la siguiente:
 - a. La Comisión de evaluación ha efectuado las funciones descritas en la cláusula 17 del PCAP consistentes en la apertura del sobre de capacidad y solvencia (acta de su sesión de fecha 25/04/2025), la apertura del sobre de juicios de valor (acta de 17/06/2025), la valoración de los criterios valorables por fórmulas (acta de 3/07/2025), y la propuesta de adjudicación (acta de 8/07/2025).
 - b. Por su parte, la intervención del Comité de expertos en el procedimiento de adjudicación se ha limitado a la emisión de un informe que contiene la valoración de los criterios de adjudicación evaluables mediante un juicio de valor.
- 4) La cláusula 17 del PCAP encomienda el estudio y valoración de la documentación contenida en el Sobre 1 (“Documentación relativa a criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor”) al Comité de evaluación, no al comité de expertos, y en el acta de la sesión de 17/06/2025 de apertura de los sobres de juicio de valor del primero de los órganos consta como acuerdo que “la mesa de contratación acuerda la remisión de la documentación a los servicios técnicos correspondientes para que sea analizada a la vista de los criterios establecidos, y realicen el informe pertinente”. Por su parte, en el acta de la Comisión de evaluación de fecha 8/07/2025 se manifiesta que “(...) informe de valoración efectuado por el referido Comité de Expertos, que obra en el expediente y hace suyo el Comité de Evaluación”
- 5) Por tanto, resulta irrelevante que en las actas relacionadas en el apartado 3) anterior conste la denominación de “mesa de contratación” en vez de la de “comité de evaluación”, pues las funciones que ha efectuado el



órgano colegiado son las encomendadas por la cláusula 17 del PCAP y no se han duplicado funciones.

- 6) En lo que concierne al “comité de expertos”, la cláusula 17 del PCAP no le atribuye funciones análogas al órgano al que se refiere el artículo 146.2.a) de la LCSP y su intervención en este procedimiento en concreto, no especificado en el PCAP, se ha limitado al apoyo técnico a la comisión de evaluación, que es quien debe efectuar la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor. Por tanto, no se requiere que sus miembros sean externos ni independientes del poder adjudicador, como afirma la recurrente.

c.2 Sobre la cualificación de los miembros del comité de expertos

Alega el recurrente que los evaluadores que aplican los criterios de adjudicación que dependen de juicios de valor carecen de la cualificación debida y que la única que la tiene, perteneciente al Basque Culinary Center), no habla ni entiende el euskera, idioma de la oferta de INTEGRITY. Las consideraciones que se efectúan sobre esta alegación son las siguientes:

- 1) Como se ha manifestado en el apartado c.1 anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 146.2.b) de la LCSP, la intervención del comité de expertos no es obligatoria en los contratos celebrados por las PANAP y, en el caso que nos ocupa, la cláusula 17 del PCAP no prevé su intervención en el procedimiento de adjudicación, que encomienda la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor al comité de evaluación.
- 2) El recurrente no acredita lo más mínimo que quienes han intervenido en la emisión del informe técnico carezcan de la suficiente formación y experiencia necesaria para emitirlo. En este sentido, no resulta exigible que los evaluadores sean unos expertos sectoriales o que dispongan de



unas titulaciones singulares, sino que posean unos conocimientos suficientes en la materia. Respecto a la objeción relativa a la falta de competencia lingüística en euskera de uno de los evaluadores para la comprensión de la oferta, la simple ausencia de dominio del idioma no implica indefensión ni invalida el procedimiento, especialmente cuando no se ha alegado ni acreditado que tal circunstancia haya provocado errores en la apreciación del verdadero sentido y alcance de la oferta.

- 3) La oferta de la recurrente ha sido la mejor valorada en los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, y la imposibilidad de ser adjudicatario no deriva de dicha valoración en la que su oferta fue la mejor valorada, sino de la existencia de otra oferta económicamente más ventajosa aplicados todos los criterios de adjudicación (art. 1.1 de la LCSP), por lo que la alegación de la supuesta falta de cualificación de los evaluadores no ha tenido impacto negativo en la valoración obtenida por la recurrente.

C.3 Sobre la modificación de la composición del comité de evaluación y del comité de expertos y la participación de uno de los miembros del Comité de evaluación en la redacción de los pliegos

Son varias las cuestiones que se plantean al respecto. Teniendo en cuenta la composición de las comisiones que consta en el PCAP, la información que consta en el expediente de contratación y las alegaciones de las partes, las consideraciones de este Órgano son las siguientes:

- 1) La sustitución de uno de los miembros del Comité de Evaluación se efectúa por un acuerdo de 6/06/2025 en el que consta el motivo de tal decisión, que no es otro que la imposibilidad de la asistencia a sus sesiones de una de sus miembros debido a una baja laboral, y se relacionan nominativamente con identificación del puesto que desempeñan en la organización los tres miembros de la Comisión de



evaluación, que coinciden con los puestos especificados en la cláusula 15 del PCAP. En una resolución posterior del órgano de contratación de 10/06/2025 se manifiesta que la anterior resolución contenía un error en lo relativo a la identificación de otro de sus miembros que procede corregir consistiendo ésta en sustituir al vocal identificado como “Responsable mantenimiento CICC” por considerarlo erróneo por D.X.L.D. “Gerente de CICC”.

- 2) El Gerente del CICC no consta como vocal de dicho órgano en la cláusula 15 del PCAP, sino que su participación está prevista en el Comité de expertos cuya composición se regula en la cláusula 16 del PCAP. No obstante, en la información publicada en el perfil del contratante en el apartado “Componente de la mesa/comité”, consta nominativamente identificado el Gerente del CICC como uno de los miembros de la Comisión de Evaluación. El recurrente conocía la intervención de esta persona en el procedimiento de adjudicación y la función que se le atribuía, bien en uno u otro de los órganos, de examinar y valorar las ofertas y no opuso reparo alguno a su intervención.
- 3) TABAKALERA no ostenta la condición de administración pública a los efectos previstos en la LCSP, por lo que no resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 326 de dicha Ley ni su normativa de desarrollo. En consecuencia, la regulación aplicable en cuanto a la composición, funciones e incompatibilidades generales de los miembros de los órganos colegiados debe buscarse en lo establecido en el PCAP. A este respecto, se constata que dicho documento no contempla prohibición alguna respecto a la participación en dicho órgano de personal dependiente de TABAKALERA. Asimismo, cabe destacar que el recurrente no ha invocado motivo alguno de abstención, recusación o existencia de conflicto de intereses que pudiera justificar la exclusión de alguno de los componentes del órgano colegiado del procedimiento en cuestión ni alega el daño que le haya podido causar la divergencia entre el nombramiento que consta en el perfil de contratante y en la cláusula 15 del PCAP.



d) Sobre el incumplimiento por la oferta adjudicataria de requisitos esenciales

Alega la recurrente que la oferta de la adjudicataria incumple las prescripciones técnicas en lo relativo a (i) la ausencia de los precios de las bebidas (cláusula 13, sobre 1) y (ii) la falta de un plan económico de viabilidad para todo el período concesional.

La cláusula 13 del PCAP, relativa a la “PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES Y DOCUMENTACIÓN”, dispone que en el sobre Sobre 1. “DOCUMENTACIÓN RELATIVA A CRITERIOS CUYA CUANTIFICACIÓN DEPENDA DE UN JUICIO DE VALOR”, los licitadores deberán presentar “a) Memoria descriptiva de la forma de gestión de los servicios”, que contendrá, entre otros, “Plan de negocio” especificando que “*En el plan de negocio no se podrán hacer referencias que puedan orientar o dar a conocer aspectos sobre la documentación relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas.” Por su parte, el PPT no hace mención alguna al “Plan de negocio” o también denominado como en la cláusula 13 del PCAP como “Plan económico”. También resulta relevante que el “Estudio de viabilidad” manifiesta que “Ha partido de la premisa de no actualizar la cifra de ventas estimada ni los costes de la concesión en base a hipotéticas variaciones del índice de Precios al Consumo” (apartado 2 titulado “PREVISIONES SOBRE LA DEMANDA DE USOS, INGRESOS, GASTOS E INVERSIONES” del documento) y, en el “Plan económico” adjuntado al PCAP se observa que los importes por cada año de la concesión son los mismos, no se modifican. Consecuentemente, a la luz de todo ello, la alegación de la recurrente debe desestimarse porque:

- 1) El “Plan de negocio” (cláusula 13 del PCAP), también denominado “Plan económico” (en el documento “Estudio de viabilidad”) o “Plan de gestión (cláusula 14 del PCAP) a presentar por los licitadores es un documento cuya información es relevante para la valoración de la oferta, pero no para su admisión. A este respecto, debe tenerse en cuenta que ninguna



cláusula del PCAP o del PPT sujeta la admisibilidad de la oferta a la presentación de este documento y que no es un requerimiento mínimo, como puede ser una prescripción técnica obligatoria, que deba ser expresamente satisfecha por la oferta (ver las Resoluciones 156/2018, 122/2019, 131/2019 y 176/2019 del OARC / KEAO). Asimismo, resulta relevante que el “Plan económico” elaborado por el poder adjudicador que obra en el expediente y como Anexo VII al PCAP replica los datos económicos sobre las previsiones de usos, ingresos, gastos e inversiones del primer año del contrato en los diez años de su duración. Consecuentemente, los defectos, carencias o menor desarrollo de aspectos ligados a este documento solo pueden tener efectos en la puntuación, aspecto que se analizará en el epígrafe e) posterior a este.

- 2) En lo que respecta a las bebidas, se observa que la cláusula 5 del PPT señala que La oferta de productos y artículos dentro de los óptimos estándares de variedad y calidad deberá concretarse por el adjudicatario en su propuesta técnica”. Según la literalidad de la cláusula, quien debe presentar la oferta concreta de productos y artículos es el adjudicatario, no el licitador. Además, debe tenerse en cuenta que la valoración mediante juicios de valor se efectúa sobre la “simulación” de la carta, no sobre una propuesta vinculante y que la valoración de la oferta económica (cláusula 14, sobre 2 del PCAP) recae sobre el canon fijo anual, el canon variable mensual y las inversiones opcionales, no sobre la oferta de los precios de las bebidas o servicios de desayuno, comida o cena. Consecuentemente, la omisión del listado de precios y productos en la fase de presentación de ofertas no supone la inadmisión de la proposición del licitador, sino que únicamente puede influir en la puntuación obtenida en los criterios sujetos a juicio de valor.
- 3) Finalmente, debe recordarse que este Órgano ha señalado con anterioridad que una decisión tan grave como la exclusión de una proposición debe fundarse en una causa clara y atendiendo siempre a



los principios de proporcionalidad y transparencia (ver, por ejemplo, las Resoluciones 67/2014 y 183/2019 del OARC / KEAO), lo que no puede decirse que suceda en este caso.

e) Sobre la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

La recurrente discute la valoración y la asignación de la puntuación realizada en el informe técnico. El análisis de las cuestiones planteadas debe partir de los criterios de adjudicación consignados en el PCAP:

14. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

Los criterios de adjudicación, indicados con su ponderación correspondiente, serán los siguientes:

14.1. Criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor: hasta un máximo de 55 puntos.

a) Memoria descriptiva de la forma de gestión de los servicios: hasta un máximo de 55 puntos

- Filosofía y enfoque: hasta un máximo de 25 puntos.

Se valorará la filosofía y el enfoque que se quiere dar a la explotación, y especialmente su alineación con la filosofía del Centro y el aporte de valor añadido a los usuarios del mismo. La adecuación de la descripción de los usos que se quiera dar a los diferentes espacios así como el diseño de los mismos, la calidad de los elementos decorativos y del mobiliario, la forma de dar el servicio (pedidos, entrega de los pedidos y pago), la mejora acústica, todo ello en relación con la optimización de la experiencia de los usuarios.

- Plan de gestión: hasta un máximo de 10 puntos.

Se valorará la adecuación e idoneidad de la forma de gestión de los servicios propuestos, la coherencia del plan de negocio y la adecuación gráfica de la identidad corporativa teniendo en cuenta la identidad de Tabakalera.

- Propuesta gastronómica: hasta un máximo de 15 puntos.

Se valorará la calidad, adecuación e idoneidad de los productos ofertados en función de la filosofía y de las distintas necesidades de los distintos públicos del Centro.

b) Organigrama y equipo de trabajo que adscribirá el licitador a la dirección y gestión del contrato: hasta un máximo de 5 puntos.

Se valorará la idoneidad del organigrama propuesto, y su adecuación con el plan de gestión, así como la cualificación y experiencia del equipo de dirección-gestión adscrito a la ejecución del contrato, así como su dedicación al mismo.



Teniendo en cuenta estos criterios, la motivación de la adjudicación y las alegaciones de las partes, las consideraciones de este Órgano sobre la cuestión planteada son las siguientes:

e.1 Doctrina general

En relación con la discrecionalidad técnica en la elaboración de informes técnicos este OARC / KEAO ha manifestado en sus resoluciones (ver, por ejemplo, la Resolución 1/2025) que el órgano evaluador goza de un cierto margen en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, de manera que no es revisable por este OARC / KEAO todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto, debiendo en cambio verificarse el respeto a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica del poder adjudicador, que se refieren a la competencia del órgano, el procedimiento, los elementos reglados, los hechos determinantes, la adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho. Los citados límites impiden la fiscalización del llamado "núcleo material de la decisión" (el estricto juicio o dictamen técnico), pero no el de sus "aledaños", que comprenden, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades, como el respeto al principio de igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad (ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010, recurso 950/2008, ECLI:ES:TS:2010:4043 y la Resolución 117/2019 del OARC / KEAO).

En cuanto a los requisitos mínimos que debe satisfacer la motivación de la adjudicación para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, especialmente posibilitar a los interesados la interposición de un recurso debidamente fundado (artículo 151.2 de la LCSP) y facilitar a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, se ha pronunciado el OARC / KEAO en reiteradas ocasiones (ver, por todas, su Resolución 66/2025). En síntesis, la motivación debe expresar el



material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás; una vez satisfechos estos requisitos, no hay obligación de que la motivación se ajuste a un esquema formal concreto.

e.2) Sobre la valoración de las ofertas

Una vez delimitado así el alcance del control que este Órgano puede ejercer, y contrastados los citados principios con el caso analizado, se considera que el poder adjudicador ha hecho un uso correcto de la discrecionalidad técnica, adecuadamente sustentado en el informe conocido por la recurrente. En particular se observa lo siguiente:

- 1) En el informe técnico consta el contenido a valorar de las ofertas y anudado a ello el juicio u opinión de los evaluadores vinculando de esta manera el material analizado y las puntuaciones otorgadas a cada una de las proposiciones. Así, el informe valorativo expresa los juicios que le merecen al informante los diversos aspectos de cada una de las ofertas estudiadas por cada criterio de adjudicación.
- 2) No puede deducirse del contenido del informe, ni se ha acreditado por el recurrente, que la valoración tenga un sesgo negativo hacia su proposición. De hecho, su oferta es globalmente la primera mejor puntuada en los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (40 puntos frente a los 39 de la adjudicataria) de los cuatro criterios y subcriterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor y únicamente obtiene peor puntuación en el criterio secundario “Filosofía y enfoque” (19 puntos frente a los 20 de la adjudicataria) en el criterio de adjudicación “Memoria descriptiva de la forma de gestión de los servicios”.



- 3) En concreto, el criterio secundario “Filosofía y enfoque”, según su literalidad, comprende la valoración de la adecuación y uso de los espacios, de su diseño, de la calidad de los elementos relativos al mobiliario, de la forma de dar el servicio y la mejora de la acústica. Consecuentemente, todos estos elementos son valorables dentro del subcriterio de adjudicación y del informe de evaluación de las ofertas se deduce que en este subcriterio la oferta de la adjudicataria merece mejor puntuación por “El aporte añadido de la propuesta de MOBU viene por una mejora de flujos internos”(…) “Se valora positivamente el servicio ininterrumpido de lunes a domingo de 08.00 a 00.00.”, (…) “Se propone dar continuidad al mobiliario actual, incorporando nuevo mobiliario de una reconocida marca con materiales duraderos reciclables y de calidad”, (…) “La forma de dar el servicio prima la agilidad y rapidez del servicio, lo cual se valora positivamente. Se explica detalladamente el proceso de pedido/entrega/pago, mediante dispositivos de aviso” (…) “Explican de forma detallada el planteamiento de mejora acústica(…)y “Se valora positivamente el ejercicio de hacer un análisis de los diferentes perfiles de clientes”, mientras que la valoración negativa se centra en que se hace un énfasis excesivo en las posibilidades culturales del espacio respecto de la propuesta de hostelería. Por su parte, la oferta de la recurrente también merece valoraciones positivas, pero se le achaca que no aporta ningún detalle de la renovación del mobiliario y que no da ninguna explicación de la mejora acústica. Por tanto, se han valorado todos los elementos que constituyen la base parcialmente reglada del subcriterio de adjudicación y la diferencia de puntuación (20 puntos de la adjudicataria frente a los 19 de la recurrente) se halla justificada en la motivación.
- 4) En el subcriterio de adjudicación “Plan de gestión” se valora la forma de gestión, la coherencia del plan de negocio y la adecuación de la adecuación gráfica de la identidad corporativa a TABAKALERA. En relación con la motivación de este criterio se observa lo siguiente:
- a. La recurrente alega que los evaluadores han cometido un error fáctico al afirmar la falta de documentación al respecto. Lo que reprocha la motivación es que “no se aporta ninguna documentación gráfica de la identidad corporativa”, esto es, que se omite información



sobre los materiales que muestran la imagen visual propuesta (logotipo, tipografía, paleta de colores etc.) y la recurrente únicamente afirma genéricamente que la documentación fue aportada en la oferta, pero no identifica en qué apartado consta o cuál es su contenido.

- b. La posibilidad de otorgar igual puntuación a dos ofertas de diferentes licitadores se fundamenta en la naturaleza subjetiva del criterio de valoración aplicado. En este tipo de criterios, la evaluación no se basa en fórmulas matemáticas o en la cantidad de observaciones particulares, sino en la apreciación global de los elementos relevantes (ver, en sentido análogo la Resolución 78/2022 de este OARC / KEAO). En este supuesto, los evaluadores destacan las fortalezas y debilidades de cada una de las ofertas y la decisión de igualar la puntuación responde a la globalidad de todas ellas, observándose que a título valorativo se resaltan en la oferta de la recurrente cuestiones que no comprende el criterio de adjudicación, como que su forma societaria sea el de una cooperativa.
- c. En contra de lo pretendido por la recurrente, no cabe la valoración de su forma societaria (en este caso una cooperativa) ni la de su experiencia porque ello sería infringir la base parcialmente reglada del criterio de adjudicación, al margen de que no cabe primar una forma de personificación jurídica determinada con independencia de los supuestos expresamente previstos (artículo 132.1 y Disposición adicional cuarta de la LCSP).

- 5) Como se ha manifestado en el epígrafe d.2) anterior, el PCAP, que es donde debe figurar la documentación a aportar en su oferta por el licitador, no exige que se incluya ningún listado de precios de bebidas, únicamente una “simulación” de la carta al objeto de su valoración como un criterio de



adjudicación sujeto a juicios de valor. Así la motivación y la puntuación penalizan que la “simulación” no incluya dicha información y la petición de la recurrente de que su puntuación ha debido ser más alta no supone más que una pretensión de sustituir su apreciación técnica por la de los evaluadores sin que exista base para ello.

f) Sobre el incumplimiento de los plazos del procedimiento de adjudicación

En cuanto a la alegación relativa al incumplimiento de los plazos del procedimiento de adjudicación, debe recordarse que la LCSP no anuda a tal incumplimiento la consecuencia automática de nulidad del procedimiento ni de la adjudicación. En concreto, la superación del plazo previsto en la LCSP para la adjudicación del contrato únicamente faculta a los licitadores para retirar su propuesta si así lo estiman oportuno, pero no convierte en inválidas las actuaciones realizadas ni determina la pérdida de eficacia de la adjudicación. Téngase en cuenta que el artículo 48.3 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, que establece que el dictado extemporáneo del acto solo conlleva invalidez cuando lo impone la naturaleza del citado plazo o término. En este caso, del propio artículo 158.4 de la LCSP se deduce la inexistencia de vicio invalidante porque señala consecuencias diferentes de la anulabilidad, como son la posibilidad de retirar la proposición y la devolución de la garantía provisional (ver, en este sentido la Resolución 125/2018 de este OARC / KEAO). El resto de las alegaciones efectuadas, como la manipulación injustificada de plazos y la fijación de actuaciones clave en período vacacional deben desestimarse. La primera por genérica y no acreditarse en qué ha beneficiado a la adjudicataria o perjudicado a la recurrente la actuación del poder adjudicador y la segunda porque la actividad de los poderes adjudicadores no tiene por qué verse interrumpida en período vacacional en beneficio de uno de los participantes en el procedimiento. Consecuentemente, el motivo de impugnación debe desestimarse.

g) Conclusiones



A la vista de lo especificado en los apartados precedentes el recurso debe desestimarse. Debe señalarse que no procede acceder a la petición de prueba formulada por el recurrente porque los datos necesarios para la resolución del recurso constan en el expediente remitido y las cuestiones planteadas por el recurso precisaban, como se ha visto, únicamente de un análisis jurídico. Por otra parte, dado el sentido desestimatorio de la Resolución, no procede la indemnización de daños y perjuicios a la que se refiere el recurso, pues el sentido de la resolución es desestimatorio y el artículo 58.1 de la LCSP reduce la posibilidad de la concesión de dicha indemnización a la existencia de una infracción legal que hubiese dado lugar al recurso.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por INTEGRITY SOCIEDAD COOPERATIVA contra la adjudicación de la “Contratación, como concesión del servicio, de la gestión y explotación del Bar-cafetería en el edificio Tabakalera”, tramitado por el Centro Internacional de Cultura Contemporánea.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.



TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de esta (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko urtarrilaren 29a

Vitoria-Gasteiz, 29 de enero de 2026