



EB 2025/153

Resolución 043/2026, de 24 de febrero, 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 PASCH Y CIA, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro, montaje e instalación de los equipos multiparamétrico y partículas de control de emisiones de gases de los hornos 1, 2 y 3 de la EDAR Galindo”, tramitado por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 3 de noviembre de 2025 se ha presentado 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 PASCH Y CIA, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro, montaje e instalación de los equipos multiparamétrico y partículas de control de emisiones de gases de los hornos 1, 2 y 3 de la EDAR Galindo”, tramitado por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia (en adelante, CABB).

SEGUNDO: El día 4 de noviembre este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y le solicitó, además de la copia del expediente de contratación, 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). Dicha documentación se recibió el 7 del mismo mes.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 18 de noviembre, no se han presentado alegaciones.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Debe señalarse que existe una discrepancia entre la persona física que figura en el documento de recurso (R.M.B.) y la persona física que se identifica, firma y presenta electrónicamente el recurso especial en el registro electrónico de este Órgano (R.J.P.A.). Sin embargo, lo cierto es que quien presenta el recurso ante este OARC/KEAO es R.J.P.A. como representante de PASCH Y CIA, S.A. y con poder suficiente para ello, por lo que este Órgano entiende como correctamente acreditada la representación (ver, en este sentido, la Resolución 192/2022 de este OARC / KEAO). En lo que respecta a la legitimación, queda acreditada dicha circunstancia en el expediente por ser la empresa que consta en segundo lugar en el orden decreciente de clasificación (artículo 150.1 de la LCSP).

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

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de suministro cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

Conforme al art. 44.2.c) de la LCSP son actos impugnables los acuerdos de adjudicación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.



QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el CABB tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso especial

En resumen, el recurso se basa en los siguientes motivos:

- a) Existe una vulneración clara del derecho de acceso al expediente (art. 52.3 LCSP). La solicitud de acceso (16/10/2025) no fue atendida en el plazo legal de 5 días hábiles (art. 52.3 LCSP) y solo se permitió una consulta presencial limitada, con prohibición de copiar documentos y el mismo día de vencimiento del plazo para recurrir, lo que limitó la capacidad de análisis previo. Ello genera, según el recurrente, indefensión por imposibilidad de conocer el fundamento de la aceptación de la oferta y de cotejar aspectos técnicos, por lo que se reserva el derecho a ampliar o completar el recurso.
- b) La justificación de la oferta anormalmente baja no se ha puesto a disposición de los licitadores, lo que vulnera la LCSP y determina la nulidad de la adjudicación.
- c) Se observan desviaciones e incumplimientos técnicos de la oferta adjudicataria respecto del Pliego de prescripciones técnicas (PPT). Tras la revisión presencial limitada del expediente, PASCH concluye que los equipos ofertados por ANATRAC:
 - Se basan en una tecnología inadecuada para las condiciones de emisión actuales. En concreto, el adjudicatario oferta el analizador DURAG DR-808, de tecnología diferente al que existe actualmente, de menor calidad



y mayores costes operativos por lo que es técnicamente inadecuado para la aplicación prevista y no equivalente a la existente en planta.

- Menores prestaciones de los analizadores multicomponente. El modelo GASMET CEMS II ofertado presenta prestaciones inferiores a las de los equipos actualmente en planta, es técnicamente inadecuado para la aplicación prevista y supone mayores costos operativos. En concreto, se indica que no dispone de eyector ni de analizador TOC integrado, siendo necesario un equipo adicional con su correspondiente bomba.

d) Finalmente, solicita la nulidad de la adjudicación ordenando la exclusión de la oferta adjudicataria por no cumplir con las prescripciones técnicas.

SÉPTIMO: Alegaciones de ANATRAC

Anatrac solicita la desestimación del recurso con los siguientes argumentos:

a) Sobre oferta anormalmente baja alega que:

- El trámite del art. 149 LCSP se desarrolló correctamente: ANATRAC fue requerida y justificó la oferta.
- El Consorcio elaboró un informe técnico motivado.
- El acceso presencial al expediente (incluido el informe) fue suficiente y la LCSP no obliga a entregar copias.

b) Sobre los presuntos incumplimientos técnicos afirma que el PPT no exige:

- Reposición por equipos idénticos a los anteriores sino que se exige la equivalencia funcional conforme a las normas UNE-EN 15267 y UNE-EN 14181.
- Tecnología extractiva específica.
- Isocineticidad
- Uso obligatorio de eyector
- Módulo FID integrado



- Mantener la misma “marca” o filosofía que los equipos existentes. A este respecto, presenta una tabla comparativa que demuestra que cumple con todos los requisitos obligatorios del PTP: FTIR, dispersión de luz, rangos, COT, certificaciones, QAL, etc.
 - Sostiene que se confunde preferencia tecnológica con obligación contractual.
- c) Advierte que el analizador multiparamétrico ofertado por el recurrente, el SICK MCS100FT, tiene deficiencias importantes en cuanto a su funcionamiento que vienen indicadas claramente en su certificado QAL1.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso sobre la base de los siguientes argumentos:

- a) Sobre el acceso al informe de la baja, el CABB afirma que:
- el informe sí fue publicado el 17/10/2025 en el perfil del contratante.
 - se dio acceso presencial de más de 3 horas el 3/11/2025, antes de que venciera el plazo de recurso.
 - no existe obligación de entregar copias electrónicas o físicas (art. 52.3 LCSP permite acceso en sede).
- b) Reconoce un retraso en la notificación, pero asegura que hubo acceso material suficiente para ejercitar la defensa.
- c) Sobre los supuestos incumplimientos técnicos:
- El informe de valoración ya penalizó el cambio de tecnología de ANATRAC, pero concluyó que cumple el PPT.
 - Señala que el PPT no exige reposición idéntica sino funcionalmente equivalente.



- Justifica que cumple el principio de medida, rangos, certificaciones, QAL1-QAL2-QAL3 se cumplen.

NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO

En resumen, el recurrente solicita la anulación de la adjudicación y la exclusión de la adjudicataria porque la oferta de esta última ha resultado ser la más ventajosa porque no cumple con las especificaciones técnicas establecidas y propone equipos de calidades inferiores, no equivalentes a los actualmente existentes. No obstante, procede analizar en primer lugar la alegación de que se reserva el derecho a completar el recurso debido a la indefensión y limitación de su derecho de defensa por el hecho de haber tenido acceso al expediente y a la oferta el día anterior al de finalización del plazo de impugnación de la adjudicación, pues su estimación pudiera significar conceder al recurrente un nuevo plazo para completar el recurso.

a) Sobre el 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 indefensión y la limitación del derecho a la defensa

Aplicado lo anterior al caso analizado, no se estima que concurra indefensión en el caso analizado por las siguientes razones:

- 1) Con fecha de anotación en el libro registro del CABB de 16 de octubre de 2025, la recurrente solicitó el acceso y copia del expediente de adjudicación del contrato cuya adjudicación se recurre, en especial, a la oferta técnica y económica presentada por ANATRAC y al informe justificativo de la oferta anormalmente baja emitido por el órgano de contratación o los servicios técnicos correspondientes. Esta petición fue contestada el 30 de octubre de 2025 por el CABB citando al recurrente para el 3 de noviembre en sus oficinas donde, según consta en el certificado incorporado al expediente (página 1949), se le dio vista del expediente. Por otra parte, según consta en el expediente (página 1937 y 1945), el 17 de octubre de 2025 se publicó en el perfil de contratante el “INFORME SOBRE LA JUSTIFICACIÓN EFECTUADA POR ANATRAC RELATIVA A LAS CONDICIONES DE LA OFERTA EFECTUADA EN EL EXPEDIENTE Nº 3057 Y POSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO DE LA MISMA”.
- 2) La resolución de adjudicación no contiene la motivación por la que se aceptan las justificaciones de la baja efectuada por la adjudicataria, ni se



acompaña el informe que las analiza. Este OARC / KEAO ha señalado que la ausencia de motivación es un defecto formal cuya trascendencia anulatoria se reduce, según el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, a los casos en los que el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o da lugar a la indefensión de los interesados, de modo que la falta o el defecto de motivación pueden suponer tanto la anulabilidad del acto como una mera irregularidad no invalidante. El deslinde entre ambas consecuencias se fija, básicamente, por la existencia o no de una ignorancia de los motivos que fundan la actuación del poder adjudicador y si, consecuentemente, ha habido o no indefensión de la recurrente por no poder elaborar un recurso fundado (ver, por ejemplo, las resoluciones 22/2024, 72/2013 y 32/2015 de este OARC / KEAO y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en ellas se cita). A este respecto, este Órgano considera que, en este supuesto, no procede conceder un nuevo acceso por las siguientes razones:

- a. Si bien el recurrente ha tenido acceso tanto al informe que acepta las justificaciones de la baja efectuada como al contenido de la oferta técnica el anteúltimo día del plazo final de presentación del recurso especial, lo cierto es que en su escrito no acredita una indefensión material porque en dicho plazo (i) ha podido formular un recurso estructurado con alegaciones técnicas completas, lo que denota un conocimiento suficiente del contenido esencial de la oferta de ANATRAC y (ii) no opone reparo o reproche alguno al informe técnico del CABB que contiene los motivos por los que considera suficientemente justificada la oferta efectuada por la adjudicataria.
- b. Lo relevante no es el tiempo de examen de la información, sino que el acceso permita preparar el recurso y presentarlo en plazo.



- c. La petición de compleción del recurso no se vincula a un motivo autónomo no articulado en el mismo, sino a reforzar alegaciones ya formuladas.
 - d. Conceder un nuevo plazo no añadiría garantías, pero sí dilataría indebidamente el procedimiento, en contra de la finalidad del recurso especial.
- 3) No resulta contrario al principio de transparencia que el recurrente haya podido verificar la documentación solicitada únicamente de forma presencial por las siguientes razones (ver, en este sentido, la Resolución 054/2026 de este OARC / KEAO):
- a. El art. 52.3 LCSP no reconoce un derecho a obtener copias, lo que implica que el acceso a la documentación puede ser legítimamente limitado por el órgano de contratación a modalidades presenciales, siempre que se garantice la consulta efectiva de los documentos relevantes.
 - b. El acceso presencial minimiza el riesgo de difusión no autorizada de información sensible y permite un uso controlado de la documentación, mientras que el acceso telemático podría conllevar riesgos de divulgación indebida o manipulación, lo que podría afectar al principio de igualdad de trato entre licitadores y al de competencia.
 - c. La recurrente cuestiona el hecho de que no se le facilitara por vía telemática la información solicitada. No obstante, esta circunstancia, por sí sola, no constituye una vulneración del derecho de defensa, ya que lo relevante es que se ha proporcionado acceso material a la información necesaria para preparar el recurso.



d. El hecho de que el acceso se haya realizado en las oficinas del órgano de contratación, aunque implique desplazamientos y gastos, no limita ni impide el derecho de defensa si el recurrente ha podido presentar alegaciones técnicas completas y estructuradas, como ocurre en el presente caso. A este respecto, se debe tener en cuenta que el recurrente es un operador económico que ofrece sus servicios en un mercado competitivo en el que la obtención de contratos requiere de estrategia e inversión.

b) Sobre la oferta anormalmente baja y el incumplimiento de las prescripciones técnicas

El recurrente no discute las razones por la que han sido aceptadas las justificaciones de la baja aportadas por el adjudicatario, sino la adecuación de los equipos ofertados a los existentes lo que, unido a su baja calidad, aporta, a su juicio, una ventaja al adjudicatario. El análisis de esta cuestión debe partir de las prescripciones técnicas exigidas en el PPT que por no haber sido impugnadas en su momento son firmes y vinculan a las partes.

2.5.1.SUMINISTRO EQUIPOS DE MEDICION

Se suministrarán cuatro equipos de medición en continuo para instalar en cada una de las tres chimeneas:

- 1) 2 equipos multiparamétricos por horno.
- 2) 2 equipos de partículas por horno.

2.5.1.1. ESPECIFICACIONES DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO

Los equipos de medición deberán tener las siguientes especificaciones:

- Rangos y Principios de medida:

Nº foco AAI	Denominación del foco	SAM	Nº de equipos instalados	Parámetros a medir	Principio de medida	Rango de medida
1,2,3	Horno de lodos nº 1 – 2 - 3	multiparamétrico	6 (principal y redundante por horno)	O ₂	ZrO ₂	0-25 %
				CO	FTIR	0-375 mg/Nm ³
				H ₂ O	FTIR	0-30 %
				NO _x	FTIR	0-800 mg/Nm ³
				Carbono orgánico total (COT)	FID	0-50 mg/Nm ³
				HCl	FTIR	0-150 mg/Nm ³
				HF	FTIR	0-8 mg/Nm ³
				SO ₂	FTIR	0-400 mg/Nm ³
				NH ₃	FTIR	0-60 mg/Nm ³
		Analizador de partículas	6 (principal y redundante por horno)	Partículas totales	Dispersión de luz	0-100%

- NGC1: disponer de la certificación NGC1. Se valorará positivamente el periodo de validez del certificado, el periodo de mantenimiento de los equipos respecto a la norma y la lejanía a la obsolescencia de los equipos.



Sobre esta cuestión se observa lo siguiente:

- 1) Según reiterada doctrina del OARC / KEAO (ver, por todas, su Resolución 015/2026 y las que en ella se citan), el PPT contiene una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato y representa el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtener el poder adjudicador. Las características técnicas del objeto del contrato se determinan por el órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 de la LCSP, y no cabe relativizarlas, ni obviarlas, ni adjudicar el contrato a una oferta que las incumple o que no garantiza su respeto. La obligación de que las proposiciones sean conformes con las prescripciones técnicas deriva del principio de igualdad de trato de los licitadores y tiene como fin el de garantizar una comparación objetiva entre las proposiciones presentadas por los diferentes licitadores que no se cumpliría si se permitiera que pudieran apartarse, mediante reservas, de dichas prescripciones, salvo que se establezca expresamente dicha facultad (STJUE de 22 de junio de 1993, asunto 13/18 C-243/89 ECLI:EU:C:1993:257, apartados 37 y 40). Consecuentemente, que el poder adjudicador se aparte de las bases de la licitación aceptando ofertas que no respondan al objeto del contrato, tal y como éste ha sido definido en los pliegos, es irreconciliable con los principios de transparencia e igualdad de trato. No obstante, una decisión tan grave como la exclusión de un licitador solo debe tomarse cuando la oposición entre su oferta y la documentación contractual sea frontal y clara, de forma que el hipotético contrato formalizado en esos términos no cumpliría con los requisitos mínimos establecidos en los pliegos como imprescindibles para la satisfacción del interés general perseguido.



- 2) Trasladado lo expresado en el apartado 1) anterior al supuesto que nos ocupa, se observa que el PPT no requiere que la tecnología de los equipos a ofertar sea exactamente la misma que la de los existentes, ni impone el uso de eyector, ni prohíbe el uso de bombas adicionales. Por el contrario, exige que los bienes ofertados cumplan determinados parámetros y principios y rangos de medida. Esto es, el poder adjudicador ha formulado unas prescripciones técnicas en términos de rendimientos o exigencias funcionales lo que permite su cumplimiento mediante la aportación de cualquier solución técnica que las satisfaga (ver el artículo 126.5.a) de la LCSP) y el recurrente no acredita que los equipos ofertados incumplan dichas exigencias.
- 3) Se observa que, en realidad, las alegaciones del recurrente se centran en una discrepancia sobre la calidad de los bienes ofertados, aspecto que por sí solo no justifica la exclusión de la oferta, y no sobre el cumplimiento de las exigencias mínimas establecidas en la cláusula 2.5.1.1. del PPT. Cabe destacar que los bienes ofertados han sido evaluados comparativamente conforme a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, “Equipos de medición multiparamétrico.... 10 puntos” y “Equipos de medición partículas... 10 puntos”, sin que el recurrente haya impugnado dicha evaluación. En consecuencia, en el presente procedimiento de adjudicación, cuestionar la calidad de los equipos ofertados no conlleva la exclusión de la oferta del procedimiento de adjudicación.
- 4) En resumen, las diferencias tecnológicas invocadas por el recurrente no constituyen incumplimiento, por no estar exigidas en el pliego y la recurrente no ha acreditado incumplimiento material de las prescripciones técnicas imputable al adjudicatario.

c) Conclusión.

En definitiva, a la vista de lo expresado en los apartados a) y b) anteriores, el recurso debe ser desestimado.



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:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por PASCH Y CIA, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro, montaje e instalación de los equipos multiparamétrico y partículas de control de emisiones de gases de los hornos 1, 2 y 3 de la EDAR Galindo”, tramitado por el Consorcio de Aguas Bilbao-Bizkaia.

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 la misma (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 otsailaren 24a

Vitoria-Gasteiz, 24 de febrero de 2026