



EB 2024/211

Resolución 064/2025, de 8 de abril, 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 la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., contra la exclusión de la adjudicación del contrato de “Servicio de control horario del aparcamiento en las zonas de estacionamiento limitado en el municipio de Barakaldo”, tramitado por el Ayuntamiento de Barakaldo.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 16 de diciembre de 2024, ha tenido entrada 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 la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., (en adelante EYSA), contra la adjudicación del contrato de “Servicio de control horario del aparcamiento en las zonas de estacionamiento limitado en el municipio de Barakaldo”, tramitado por el Ayuntamiento de Barakaldo.

SEGUNDO: El 17 de diciembre 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 20 de diciembre de 2024.



TERCERO: Trasladado el recurso al único interesado con fecha 26 de diciembre, se han recibido el día 2 de enero las alegaciones de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., adjudicatario del contrato impugnado (en adelante VALORIZA).

CUARTO: Mediante la Resolución B-BN 031/2024, de 30 de diciembre, este Órgano acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de A.J.C., que actúa en nombre y representación de EYSA.

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

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 c) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los acuerdos de exclusión.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

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

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

Los argumentos que alega la recurrente son, en síntesis, los siguientes:

a) EYSA fue excluida del procedimiento de adjudicación por no obtener el umbral mínimo de puntuación establecido en los pliegos (15 puntos sobre 30 posibles en los criterios evaluables mediante juicio de valor); concretamente, la recurrente consiguió 13 puntos, cuando debió obtener al menos 15 puntos. EYSA considera que su exclusión no es procedente. A este respecto, alega que un mismo incumplimiento en la oferta de un licitador no puede ser valorado en distintos criterios, ya que esto vulneraría el principio de igualdad de trato y comprometería la transparencia en el proceso de adjudicación. La claridad y precisión en la definición de los criterios de adjudicación son esenciales para garantizar una evaluación objetiva y justa de las ofertas presentadas.

b) Indefensión por denegación de acceso al expediente. Considera la recurrente que la eventual existencia de una valoración no ajustada a derecho sólo puede comprobarse en virtud de la comparación de las ofertas presentadas por los licitadores y su valoración en el procedimiento de adjudicación. Por tanto, si se le deniega el acceso al archivo electrónico nº 2 de la oferta de la adjudicataria es categóricamente imposible comprobar y fundamentar la diferencia de criterios y su nivel de exigencia entre los aspectos técnicos de una y otra oferta.

c) Finalmente, se solicita lo siguiente:

- La retroacción de las actuaciones al momento anterior a la exclusión de la oferta de EYSA, para la realización de una nueva valoración.

- Nulidad de todo el procedimiento de contratación, en el eventual supuesto que el archivo electrónico nº 3 ya hubiera sido abierto por la Mesa de Contratación.
- El acceso al expediente de contratación y, tras el mismo, se conceda a esta parte un plazo prudencial para completar el recurso mediante formulación de alegaciones complementarias.

SÉPTIMO: Alegaciones de VALORIZA

La adjudicataria se opone a la estimación del recurso, resumidamente, por lo siguiente:

a) La recurrente cometió un error en los horarios y, por lo tanto, no cumple los pliegos, lo que fundamentaría, por sí solo, la exclusión de su oferta de la licitación, tal y como se indica en el artículo 16 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), al suponer un incumplimiento de los requisitos contenidos en los pliegos. Por otra parte, el Informe Técnico de Valoración pone de manifiesto que la organización del servicio propuesto por la recurrente resulta deficiente por la omisión de medios materiales y personales fundamentales para desarrollar correctamente el servicio. Este incumplimiento de los pliegos, junto a las incoherencias contenidas en la oferta de la recurrente, les puede haber permitido hacer una oferta económica más agresiva obteniendo una ventaja competitiva indeseable en perjuicio de los restantes licitadores, lo que hace quebrar también el principio de igualdad de trato a los licitadores.

b) Alega que VALORIZA ha declarado parte de su oferta como confidencial, amparándose en la normativa aplicable al caso, pero que este hecho no le ha generado indefensión alguna a la recurrente, ni tampoco le ha impedido presentar el presente Recurso Especial.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:

a) Lo que la recurrente califica como un error es en realidad un incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) que habilita a la Administración a excluir a la empresa licitadora del procedimiento de licitación. En aplicación de un criterio de proporcionalidad, no se propuso la exclusión de la recurrente ya que se entendió que en ejecución del contrato y previo ajuste de los medios humanos ofertados se podría cumplir con las prescripciones establecidas en el PPT. Pero esta posibilidad de reajuste en ejecución provoca una indeterminación de la oferta que impide asignar más puntuación de la otorgada.

b) Sobre el criterio denominado estudio de la organización del servicio, los horarios de apertura de la oficina de atención al público no han sido objeto de valoración en este punto, sino la incoherencia de los medios propuestos por la empresa, no sólo respecto al horario ofertado de las oficinas de atención al público, sino también respecto a otros aspectos del servicio, como las rutas de vigilancia propuestas y las labores de inspección que exigen los pliegos. Por todo ello, no existe duplicidad en la evaluación del mismo incumplimiento.

c) En relación con la declaración de confidencialidad, la recurrente cuenta con el informe integro elaborado por los Servicios Técnicos Municipales donde prolijamente se desarrolla punto por punto la valoración efectuada por los referidos Servicios Municipales a las dos licitadoras en los tres aspectos objeto de valoración, todo ello contenido en el archivo electrónico nº 2. Dicho informe realiza una comparativa a la hora de otorgar la puntuación pudiendo comprobar, por lo tanto, dónde radican las diferencias entre ambas licitadoras. Este extremo, junto al hecho de que en el citado archivo se desgrana la organización interna de VALORIZA y ello sea de un interés privado y superior, justifican desestimar la solicitud de acceso a esa documentación.

NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO

En resumen, la reclamante alega:

- (i) indefensión por denegación de acceso al expediente de la otra licitadora. Aceptación no motivada de la confidencialidad alegada por VALORIZA.
- (ii) Inadecuada exclusión de la oferta presentada por EYSA. Duplicidad de penalización de valoración de error en la oferta.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y de la documentación que consta en el expediente, se expresan a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del recurso.

a) Sobre el acceso expediente.

a.1) Doctrina general

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 (ver, por todas, su Resolución 1/2025):

- 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.

a.2) Sobre el acceso al Sobre 2 de VALORIZA

La recurrente solicita el acceso a la parte de la oferta de VALORIZA que se ha declarado confidencial. Esta solicitud debe desestimarse por los motivos que se exponen a continuación:

1) Según consta en el expediente, con fecha 28 de noviembre de 2024, la recurrente solicitó copia o el acceso a la siguiente documentación:

-Primero.- Acuerdos, Informes técnicos de valoración y motivaciones expuestas en los mismos con especial atención al informe de los criterios evaluables de forma no automática, que no obren ya en la Plataforma de Contratación.

-Segundo.- La documentación contenida en el Sobre o archivo electrónico A: “Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos” de la licitadora VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES,S.A.”

-Tercero.- La documentación incluida en el Sobre o archivo electrónico B “Documentación referente a criterios no valorables en cifras o porcentajes” de la licitadora VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES,S.A.”

Mediante Resolución de 5 de diciembre de 2024, el Órgano de contratación, acordó la entrega de la documentación enumerada en el punto primero y segundo anteriores y en lo que a la cuestión planteada en el recurso se refiere, acordó asumir la declaración de confidencialidad realizada por VALORIZA y asimismo la justificación facilitada al respecto al entender que la información declarada confidencial es parte de los secretos comerciales de la empresa. Por tanto, a excepción de la información contenida en el punto tercero “archivo electrónico nº 2” la recurrente tuvo acceso al resto de la oferta. Asimismo, se le hizo entrega, entre otra documentación, del Informe de los Servicios Técnicos del Área promotora del contrato, relativo a la valoración de los criterios evaluables de forma no automática.

2) La recurrente considera que este acceso no es suficiente y reclama la vista de la totalidad de la oferta técnica. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el principio de protección de la información confidencial debe conciliarse con las exigencias de la tutela judicial efectiva, lo cual exige una ponderación de las circunstancias concurrentes. En este sentido, sobre la base de lo señalado en el apartado a. 1) anterior, debe tenerse en cuenta que se solicita el acceso a toda la documentación técnica de la otra licitadora, de forma genérica y sin especificar aquella sobre la que se observa un indicio de error o arbitrariedad, y que la finalidad es la de comprobar y fundamentar la diferencia de criterios y su nivel de exigencia

entre los aspectos técnicos de una y otra oferta, esto es, auditar la evaluación efectuada por el poder adjudicador.

- 3) La recurrente ha tenido acceso al Informe de valoración de las ofertas, suficientemente fundado para facilitar la interposición del recurso, y el motivo de impugnación es la inadecuada exclusión de su oferta. Dicho motivo nada tiene que ver con el contenido de la oferta presentada por el adjudicatario, pues se basa en una doble penalización de su proposición y no, por ejemplo, en una comparación con dicha oferta que acredite un trato discriminatorio.
- 4) Consecuentemente, con independencia de la validez de las razones del poder adjudicador para denegar el acceso, lo cierto es que no se ha producido indefensión alguna, como prueba el hecho de que el recurso está suficientemente fundado.

- b) Sobre la inadecuada exclusión de la oferta presentada por la recurrente.
Duplicidad de penalización de valoración de error en la oferta.

Según la recurrente el error cometido ha supuesto una minoración de puntuación en más de un criterio por la misma cuestión. En la valoración del criterio 2.1 “Estudio de Organización del Servicio” se dedica un profuso análisis al incumplimiento o fallo en el horario de atención al público de la oficina; este aspecto sin duda ha determinado e influido en la asignación a EYSA de 5 puntos de los 15 posibles en ese apartado. Por otra parte, alega la recurrente que en el apartado 2.3 “Oficina de atención al público” no hay otra cuestión o error más allá del ya reconocido horario que haya podido penalizar la puntuación otorgada, siendo esto lo que ha provocado que EYSA obtenga 2 de los 5 puntos posibles.

El análisis de estas cuestiones tiene que partir de la cláusula alegada, que se encuentra en el punto 16 del PCAP.

16. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y PONDERACIÓN

1. ESTUDIO DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO.	15
Se valorarán los medios materiales y humanos propuestos, así como su distribución para llevar a cabo las diferentes labores del mismo. Se tendrá en cuenta la coherencia de la organización propuesta para la prestación del servicio con los requerimientos del contrato, y especialmente el grado de definición y justificación del número y composición de los medios materiales y humanos necesarios, cuyo rendimiento deberá ser coherente con las frecuencias mínimas exigidas por los pliegos de prescripciones técnicas particulares.	

(...)

3. OFICINA DE ATENCIÓN AL PÚBLICO.	5
Se valorarán las medidas de atención al público, concretamente, la accesibilidad de las instalaciones de atención, así como el horario de funcionamiento de las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares. Se primará su ubicación en las zonas con más actividad comercial y de servicios, así como las mejoras en su horario que redunden en un mejor servicio a las personas usuarias.	

De forma previa, se precisa reiterar la doctrina de este OARC / KEAO, plasmada en múltiples de sus resoluciones (ver, por ejemplo, la Resolución 209/2019), en relación con la discrecionalidad técnica que le asiste al órgano evaluador en la elaboración de informes técnicos y conforme a la cual, 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 Órgano 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).

Sobre el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la adjudicación para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, como 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 117/2019). 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.

Partiendo de esta base, que establece el alcance y los límites que el control asignado a este OARC / KEAO ha de respetar, se considera lo siguiente:

- 1) En el informe técnico consta el juicio u opinión sobre el contenido de las ofertas que vincula los medios materiales y humanos propuestos y su distribución para llevar a cabo las diferentes labores, como criterio de adjudicación. Así, el informe valorativo expresa los juicios que le merecen al informante los diversos contenidos propuestos a valorar de cada una de las dos ofertas presentadas y se describen las fortalezas y debilidades de cada uno de los contenidos, lo que permite comparar los unos con los otros, todo lo cual se estima determinante a la hora de calificar las proposiciones y, en consecuencia, de otorgar las puntuaciones a las licitadoras. En este sentido, se observa que el informe técnico de análisis de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, en relación con el criterio de adjudicación “ESTUDIO DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO” que valora, entre otras cuestiones, la “coherencia de la organización propuesta para la prestación del servicio” y “(...) número y composición de los medios materiales y

humanos necesarios”, sobre la base del horario propuesto (que incumple el especificado en el PPT) y el número de trabajadores ofertado, concluye que la dedicación propuesta resultaría insuficiente. Por todo ello, no ha sido objeto de valoración en este punto la oferta de un horario diferente al establecido en el PPT, sino la incoherencia existente entre el horario ofertado y los medios humanos propuestos por la empresa para la ejecución del contrato.

- 2) El criterio de adjudicación “Oficina de atención al público”, con una ponderación relativa de 5 puntos, el informe describe que “si bien plantea tres oficinas de atención al público, le hecho de que en ninguna de ellas se cumplan las franjas horarias mínimas exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, ni sea posible con los medios ofertados prestar el servicio propuesto en las tres oficinas, ni tan siquiera ajustando el horario a los requerimientos del pliego con las mejoras ofertadas , obliga a asignar una baja puntuación a esta empresa en este criterio”. Por tanto, queda acreditado en el informe de referencia que es en este punto del criterio de adjudicación “Oficina de atención al público,” donde se penaliza el error cometido por el recurrente en la oferta presentada.
- 3) En conclusión, este motivo impugnatorio se ha de desestimar. No hay penalización duplicada del mismo aspecto, como indica el recurrente en su reproche, sino una valoración desde perspectivas diferentes de un aspecto de la oferta que no satisface una de las prescripciones del PPT.

c) Conclusión

A la vista de lo especificado en los apartados 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 / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., (en adelante EYSA), contra la adjudicación del contrato de “Servicio de control horario del aparcamiento en las zonas de estacionamiento limitado en el municipio de Barakaldo”, tramitado por el Ayuntamiento de Barakaldo.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

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, 2025eko apirilaren 8a

Vitoria-Gasteiz, 8 de abril de 2025