EB 2026/057

Resolución 114/2026, de 23 de junio 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 XXX (persona física) contra la adjudicación del contrato "Servicio de fotoperiodismo de los actos institucionales del Departamento de Justicia y Derechos Humanos" (lotes 2 y 3), tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Justicia y Derechos Humanos).

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 11 de marzo de 2026, se presentó 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 XXX (persona física) contra la adjudicación del contrato "Servicio de fotoperiodismo de los actos institucionales del Departamento de Justicia y Derechos Humanos" (lotes 2 y 3), tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Justicia y Derechos Humanos).

SEGUNDO: El día 12 de marzo se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron la 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 citada documentación se recibió los días 13 y 25 de marzo.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 16 de marzo, no se han recibido alegaciones.

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8BJF-7CKV lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea
Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8BJF-7CKV en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente, que actúa en nombre propio, para la interposición del recurso.

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

Según el artículo 44.1 a) 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) LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los acuerdos de adjudicación.

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, la Administración General de la CAE 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

Las alegaciones del recurrente son, en síntesis, las siguientes:

a) El informe técnico de evaluación de las ofertas que sustenta la adjudicación impugnada se limita a descripciones genéricas de las proposiciones, sin identificar fotografías concretas ni explicar de forma clara por qué unas ofertas obtienen más puntuación que otras. Así, se recurre a expresiones generales como "buenas imágenes", "lado humano de los protagonistas", "explican el acto", pero no identifica fotografías concretas ni detalla qué elementos justifican la puntuación. Ello dificulta verificar que los criterios de adjudicación se hayan aplicado correctamente.

a) El Pliego de Cláusulas Administrativas (PCAP) establece que el criterio "Actualidad" debe valorar que la imagen refleje un hecho reciente y relevante y lo ilustre suficientemente. Alega que a su propuesta se le reduce la puntuación por considerar que algunas fotos se refieren a actividades relacionadas con memoria histórica, derechos humanos y búsqueda de víctimas del franquismo, y que no incorporan indicación de fecha. Sin embargo, los pliegos no exigen una fecha visible en la imagen, y sus fotos sí se corresponderían con actividades institucionales coherentes con el Departamento, por lo que cumplirían con el criterio de adjudicación.

b) Respecto a la aplicación del criterio de adjudicación "Objetividad", se alega que el pliego define la objetividad como la capacidad de la imagen para representar fielmente el evento en contenido y tono. Sin embargo, el informe técnico otorga mayor puntuación a propuestas que invitan a interpretaciones subjetivas.

c) En varios criterios se usan descripciones muy similares para distintos licitadores, sin que el informe justifique por qué, pese a esa similitud, hay puntuaciones distintas. Esta cuestión es relevante porque la adjudicación se decide por diferencias mínimas.

d) Finalmente, se solicita que se declare la nulidad de la adjudicación de los lotes 2 y 3 y que se ordene la retroacción del procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor para realizar una nueva evaluación motivada conforme a los criterios del pliego.

SÉPTIMO: <u>Alegaciones del poder adjudicador</u>

La Administración se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:

a) El acto impugnado cumple los requisitos exigidos a la motivación de la adjudicación, pues permite la interposición de un recurso fundado y el control de la discrecionalidad técnica del poder adjudicador por el OARC / KEAO. En particular, se indica el material o fuentes de información sobre las que opera el juicio técnico, se consignan los criterios de valoración utilizados y se explica por qué la aplicación de los criterios conduce al resultado individualizado.

b) El PCAP establece que se analiza un porfolio de 20 fotografías, considerado en su conjunto y no individualmente. Por ello, el juicio técnico se hace sobre la propuesta visual global, entendida como una unidad que refleja capacidad, estilo y criterio profesional.

c) La evaluación debe permitir la "trazabilidad" de la decisión, pero no exige un análisis pormenorizado. El deber de motivación encuentra límite en la discrecionalidad técnica y basta con excluir la arbitrariedad y asegurar que no se han aplicado criterios ajenos o discriminatorios. El informe técnico destaca los elementos más relevantes (positivos o negativos) de cada oferta, omitiendo lo que no justifica cambios de puntuación. Esto permite a un destinatario profesional reconstruir el razonamiento: si una oferta tiene varios méritos destacados y otra menos, la diferencia es comprensible. Las expresiones utilizadas no son genéricas sino concisas y propias del ámbito profesional del objeto del contrato.

d) El objeto del contrato incluye una dimensión estética y artística no completamente objetivable porque responde en parte a preferencias de gusto y sensibilidad visual; exigir motivación más detallada sería improductivo y abriría debates interminables, por lo que el ordenamiento "confía" ese juicio al vocal técnico por su formación y experiencia.

e) En cuanto al criterio de adjudicación "Actualidad", se alega que se exige que las fotos recojan un hecho "reciente", pero que los pliegos no fijan una forma concreta de acreditarlo y la dejan a criterio del licitador. A diferencia del resto de licitadores, el recurrente entregó fotografías sin fecha y sin elementos que permitieran verificar el contexto temporal. Aunque algunas fotos incluían cargos institucionales actuales, la mayoría no permitían confirmar si eran recientes.

f) Sobre la supuesta incoherencia en la aplicación del criterio de "objetividad", se alega que el recurso parte de la premisa de que la existencia de lecturas subjetivas anula la objetividad. Por el contrario, el criterio de adjudicación no exige ausencia de interpretaciones subjetivas (tal cosa es imposible en imágenes informativas), sino fidelidad, cuidado y representatividad del evento en contenido y tono.

g) Sobre las supuestas incoherencias entre la valoración y las puntuaciones otorgadas, se alega que la LCSP exige una comparación efectiva de las proposiciones, lo que hace inevitable que el informe técnico use una estructura descriptiva homogénea con los mismos parámetros de análisis. Se alega que, si en una oferta se destacan tres elementos y en otra uno, la diferencia de puntuación quedaría explicada. Por otro lado, el propio recurrente admite que propuestas con descripciones similares reciben puntuaciones idénticas, lo que acreditaría la homogeneidad y coherencia de la valoración.

h) El poder adjudicador entiende que debe imponerse, en su mínimo importe, la sanción prevista en el artículo 58.2 LCSP para quien interpone un recuso especial temerario o de mala fe. Alega que la impugnación cita de forma fragmentada y descontextualizada el informe técnico y los criterios del PCAP,

con el propósito de cambiar su sentido real y confundir al OARC / KEAO, lo que supone una manipulación consciente; además, el recurso carece de una mínima argumentación.

OCTAVO: <u>Apreciaciones del OARC / KEAO</u>

El recurrente solicita la nulidad de la adjudicación, que considera insuficientemente motivada, y estima que la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor no ha sido correcta. El análisis del recurso debe partir del contenido relevante de los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación, vinculando al poder adjudicador y a los licitadores que participan en el mismo.

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

CLÁUSULAS ESPECÍFICAS DEL CONTRATO

…

II.- CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

…

20.- TRAMITACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

…

20.4.- Información sobre la división en lotes: no existen limitaciones en cuanto a los lotes a los que una misma operadora económica puede presentar oferta aunque solo se le adjudicará un único lote, el lote que elija la operadora económica.

No obstante, si una licitadora presentara una proposición para varios lotes y en uno de ellos fuera la única licitadora, se le adjudicará dicho lote, sin que tenga opción a elegir.

22.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

…

22.2.- Existe una pluralidad de criterios de adjudicación: sí

22.2.1.- Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor: sí.

Ponderación: 49 puntos sobre 100:

Para valorar este apartado se presentarán 20 fotografías en las que se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Actualidad: la imagen debe reflejar un hecho reciente y relevante y debe ilustrarlo suficientemente. (12,25 ptos.)
2. Objetividad: la situación representada en la fotografía es una imagen fiable y cuidadosa, representativa de los eventos indicados tanto en contenido como en tono. (12,25 ptos.)
3. Narrativa: La lectura de la foto es otro punto importante para contar una historia. Por eso una característica de la fotografía periodística es la narrativa. Lo que quiere decir que debemos encontrar elementos que ayuden a la comprensión del mensaje. (12,25 ptos.)
4. Estética: La iluminación, el brillo, contraste, encuadre y todo tiene que jugar un rol muy importante. Debemos lograr que la foto se vea bien, que se pueda leer. Tiene que ser preciso, poder captar el mejor momento y éste se vea bien compuesta. Es por eso que quien se encargue de hacer este tipo de fotos, debe tener rapidez con su cámara y a la vez un ojo crítico para capturar lo mejor que pueda. (12,25 ptos.)

…)

A la vista de lo expuesto, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones de este órgano sobre la viabilidad del recurso.

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

Como reiteradamente ha manifestado este Órgano (ver, por todas, su Resolución 88/2026) en virtud de la discrecionalidad técnica, el poder adjudicador 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 el OARC / KEAO todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto. En cambio, sí debe verificarse el respeto a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional del poder adjudicador, que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, 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 no discriminación 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 209/2019 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 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.

b) Sobre la impugnación de la aplicación de los criterios sujetos a juicio de valor y su motivación

A la vista de lo anterior, que establece los límites del control que mediante el recurso especial se puede ejercer, este Órgano considera que, en términos generales, la evaluación impugnada ha respetado los límites que constriñen el ejercicio de la discrecionalidad técnica y está suficientemente motivada, como demuestra el hecho de que la recurrente ha podido interponer un recurso fundado basado en los defectos de la valoración de las ofertas. En particular, se observa lo siguiente:

1) El material valorado está generalmente descrito en la propia literalidad del criterio de adjudicación, que ya indica que se parte de 20 fotografías presentadas por cada licitador. Además, el informe técnico menciona, en los casos en los que lo estima relevante, diversos aspectos fácticos, como, por ejemplo, la fecha de las fotografías, si se refieren en exclusiva a actos institucionales o también a otros distintos o si tienen un texto encima.

2) El informe técnico emite juicios de valor, plasmados en expresiones como, por ejemplo, "fotografías que no explican el porqué del acto", "poco dinámicas" o "buena composición" o "efectivas". Como bien apunta el poder adjudicador, estas expresiones son adecuadas para describir el objeto del contrato, en el que la discrecionalidad se ejerce sobre una materia con un contenido estético significativo y en el que la percepción personal (que no caprichosa) del evaluador experto tiene un cierto papel irremplazable; además, son coherentes con los criterios de adjudicación aplicados, que incluyen también dicho contenido estético.

3) No se observan infracciones del principio de igualdad de trato (artículos 1.1 y 132.1 de la LCSP) en la valoración. En particular, las ofertas con los mismos juicios valorativos merecen las mismas puntuaciones y las puntuaciones dispares se justifican con comentarios diferentes que apuntan las ventajas o desventajas de cada proposición y que explican la disparidad.

4) Debe descartarse la alegación de que no cabe restar puntuación a la oferta del recurrente por no consignar la fecha de las fotografías porque los pliegos no exigen expresamente este dato como contenido de la proposición. El criterio de adjudicación sí establece que se valora que la fotografía se refiera a "un hecho reciente y relevante" y el informe técnico simplemente manifiesta que no ha podido determinar este aspecto en la documentación presentada por la recurrente, el cual podía probarse por la mención expresa a la fecha o por otro medio que permita conocerla. En

este sentido, la penalización no es por la omisión formal de algún dato o documento requerido en los pliegos, sino la consecuencia, propia de cualquier evaluación, de no acreditarse en la proposición un contenido puntuable.

5) No obstante lo señalado en los apartados 1) a 4) anteriores, este Órgano entiende que la alegación del recurrente sobre la incorrecta aplicación del criterio de adjudicación "Objetividad" debe aceptarse. Concretamente, se ha valorado que los licitadores presenten fotografías que "invitan a buscar una interpretación más subjetiva". El hecho de que una fotografía provoque interpretaciones subjetivas del suceso puede ser, desde luego, un mérito notable. Sin embargo, esta virtud no puede encuadrarse dentro de un criterio que busca premiar la objetividad y la fiabilidad descriptiva y explicativa de la imagen. La valoración de este aspecto ha supuesto 0,50 puntos adicionales de diferencia con la oferta de la recurrente, como se deduce del hecho de que su mención es la única diferencia en el comentario de las ofertas que lo han recibido en comparación con el comentario de la oferta del recurrente, siendo por lo demás ambos idénticos. Por lo que se refiere a las consecuencias de esta irregularidad, debe señalarse lo siguiente:

   (i) En el lote 2, la empresa beneficiada es un licitador que, aunque consiguió la mejor puntuación en el lote 2, no es el adjudicatario impugnado en virtud de la aplicación de la cláusula específica 20.4 del PCAP, de modo que el adjudicatario impugnado (que obtuvo la segunda mejor puntuación) mantiene su diferencia con el recurrente.

   (ii) En el lote 3, dadas las diferencias de puntuación con la adjudicataria, beneficiada por la incorrecta atribución de 0,50 puntos adicionales, la supresión de dicha puntuación adicional no supondría la obtención del contrato por la recurrente.

Por lo tanto, la aceptación de esta alegación del recurso no altera el sentido de la presente Resolución.

c) Conclusión

A la vista de las letras a) y b) anteriores, el recurso debe desestimarse íntegramente. No obstante, este Órgano considera que no procede la imposición de una sanción por temeridad o mala fe en la interposición del recurso porque la impugnación no carece de argumentos jurídicos y técnicos; de hecho, la observación sobre la incorrecta aplicación de uno de los criterios de adjudicación es adecuada, aunque sea intrascendente.

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 XXX (persona física) contra la adjudicación del contrato “Servicio de fotoperiodismo de los actos institucionales del Departamento de Justicia y Derechos Humanos” (lotes 2 y 3), tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Justicia y Derechos Humanos).

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 ekainaren 23a

Vitoria-Gasteiz, 23 de junio de 2026