



EB 2024/129

Resolución 237/2024, de 20 de diciembre, 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 METROECONOMICA, S.L., contra la adjudicación del contrato “KLIMATEK 2024: Análisis del impacto económico del cambio climático en Euskadi (de la inacción a la acción en adaptación climática) y definición de un plan de financiación para fortalecer la resiliencia climática del territorio”, tramitado por IHOBE, S.A.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 30 de julio 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 METROECONOMICA, S.L. contra la adjudicación del contrato de “KLIMATEK 2024: Análisis del impacto económico del cambio climático en Euskadi (de la inacción a la acción en adaptación climática) y definición de un plan de financiación para fortalecer la resiliencia climática del territorio”, tramitado por IHOBE, S.A.

SEGUNDO: El 1 de agosto este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y le solicitó el 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). Dicha documentación se recibió el día 5 de agosto de 2024.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 7 de agosto, con fecha 5 de septiembre se han presentado alegaciones por NAIDER ANÁLISIS Y ACCIÓN SOCIO-ECONÓMICA, S.L., adjudicatario impugnado (en adelante, NAIDER).

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de F.G.P., que actúa en nombre y representación de METROECONOMICA, S.L.

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 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, IHOBE, S.A. tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

A continuación, se resumen los argumentos de la recurrente:

a) Se alega que los criterios sujetos a juicio de valor se han evaluado de modo arbitrario. En particular, el recurso señala lo siguiente:

- En el criterio de adjudicación “Coherencia en cuanto a recursos y planificación”, el informe técnico que sustenta la adjudicación recoge que la fase 5 debe abordarse después de la fase 3, circunstancia que ya se incluye en la propuesta técnica de la recurrente. Además, se señala que el cronograma no incluye las reuniones con el panel de personas expertas ni con el Comité de seguimiento, salvo en la fase 5, cuando este aspecto se recoge en el cronograma de dicha propuesta técnica (apartado 4.1) y en la descripción de las tareas a realizar en cada una de las fases dentro del apartado “Entregable adicional” (páginas 62 y 63 de la propuesta técnica).
- En el criterio de adjudicación “Adecuación y desglose de perfiles”, se penaliza la oferta de METROECONOMICA por no detallar o completar el desglose de los trabajos y la estimación de dedicación por horas y porcentaje con respecto al total de dedicación. Sin embargo, la propuesta técnica recoge estas cuestiones en su apartado 4.2 “Adecuación y desglose de perfiles” y en la tabla 34. Asimismo, el informe técnico alude a la falta de previsión de las dedicaciones de la empresa de ingeniería en todas las tareas de las fases 2 y 3 y de la organización especializada en análisis de riesgo climático en la tarea 1 de la fase 1; la recurrente alega que su oferta contempla dentro de su distribución de recursos tanto a Global Factor como a LKS (empresa de ingeniería) para garantizar la calidad de los resultados del trabajo y la consecución de los objetivos del proyecto y que los pliegos no especifican, al regular la solvencia técnica, la obligación de concretar en la propuesta técnica la empresa que va a asumir esa dedicación, sino tan solo de “disponer en su plantilla y / o adscribirlos a la ejecución del contrato”.
- En el criterio de adjudicación “Ruta crítica del proyecto”, el informe técnico alega que la oferta de METROECONOMICA no identifica la ruta crítica del

proyecto, tan solo puntos críticos y medidas básicas de gestión del riesgo que, en su mayoría, no se corresponden con los hitos clave de la implementación del proyecto. La recurrente alega que la ruta crítica se identifica en el apartado 4.4 de la propuesta técnica y que ha presentado un enfoque sólido para una exitosa implantación, con análisis de los puntos críticos y medidas de gestión del riesgo en función de la probabilidad y el impacto. (tabla 37).

- En el criterio de adjudicación “Metodología de trabajo”, se alega que la propuesta técnica incluye la actividad 1 de la fase 2 se recoge tanto en la fase 2 como en la fase 1 y que la página 38 de la propuesta técnica incluye la definición de los criterios de selección y metodologías y el diseño de la metodología de valoración y selección de metodologías aplicables.
- En el criterio de adjudicación “Concreción de un portfolio de soluciones o proyectos de adaptación transformadores del territorio que fortalezca la resiliencia de Euskadi”, se alega que el informe técnico acepta que la propuesta de la recurrente cumple con los seis aspectos evaluables incluidos en los pliegos pero señala también que su complejidad y alcance imposibilitaría alcanzar los objetivos de la fase 2 del proyecto, mientras que indica que dos entregables favorecen el desarrollo de la fase 2, lo que es contradictorio y poco claro.
- En el criterio de adjudicación “Estimación del coste económico de la adaptación climática de Euskadi”, la recurrente discrepa del informe técnico respecto de la negativa a que la compra pública verde (CPV) se considere un instrumento de financiación. Así, se alega que la CPV puede actuar como incentivo para la innovación y el desarrollo sostenible, lo que indirectamente moviliza recursos financieros hacia estas finalidades, como programas de apoyo o como forma de acceso a fondos internacionales. Por otro lado, METROECONOMÍA entiende que debería considerarse puntuable la mención al Bono Verde de Iberdrola. Además, se alega que los proyectos KLIMATEK I +B+G no son subvenciones del Gobierno Vasco, sí que son “ayudas”, por lo que un mero error formal en

la calificación jurídica no debiera afectar a la puntuación asignada. Finalmente, se alega que se ha valorado negativamente la falta de inclusión en la oferta de varios aspectos que no estarían comprendidos en el correspondiente criterio de adjudicación, concretamente, los siguientes:

- Un sistema de monitoreo (incluyendo indicadores) y evaluación de acciones en el plan de financiación.
- La estimación de recursos de los recursos necesarios por actuación en el plan de acción.
- Las fuentes de financiación de cada acción.

b) El recurrente solicita:

- Anular y dejar sin efecto la adjudicación del contrato.
- Acordar la retroacción del expediente de contratación al momento de la valoración las ofertas de acuerdo con los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor para proceder a una nueva evaluación; en el caso de no ser posible la retroacción, se solicita la cancelación del procedimiento de adjudicación.

SÉPTIMO: Alegaciones de NAIDER

NAIDER se opone a la estimación del recurso con los argumentos que se resumen a continuación:

a) Se defiende la legalidad y profesionalidad de IHOBE y la transparencia del procedimiento.

b) La evaluación de las ofertas requirió de un juicio técnico emitido por un equipo cualificado y con respeto a los principios de imparcialidad, objetividad y transparencia, y con respeto a la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador.

c) El recurso se basa en el desacuerdo con la valoración sin presentar pruebas objetivas contra ella. No se alegan errores materiales ni incumplimientos de los pliegos, tan solo la mera disconformidad.

d) Se alega que el retraso o anulación del contrato perjudicaría el interés público, causaría un daño reputacional a IHOBE y al adjudicatario.

e) Por último, se alega la clara diferencia de puntuación en contra de la recurrente (16- 9,5) y la excelencia del consorcio adjudicatario.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador señala que considera adecuada la suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente estima que se han aplicado incorrectamente varios de los criterios o subcriterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, concretamente la evaluación de las proposiciones se habría llevado a cabo “de modo arbitrario”. A continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del motivo de impugnación.

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

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 10/12 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) Por lo que se refiere al criterio de adjudicación “Coherencia en cuanto a recursos y planificación”, el informe técnico afirma que “No se han previsto en el cronograma las reuniones con el Panel de personas expertas, así como tampoco con el Comité de seguimiento, salvo en la fase 5”. Esta afirmación es correcta: el cronograma (tabla 33, página 61 de la oferta técnica) no menciona el panel de expertos y solo prevé el “contraste con el comité de seguimiento” en la fase 5.3. Por el contrario, debe aceptarse la alegación de la recurrente en el sentido de que su proposición prevé que la fase 5 se inicie una vez

íntegramente finalizada la fase 3 (ver el “cronograma propuesto”, tabla 33, página 61 de la oferta técnica de METROECONÓMICA). Consecuentemente, la apreciación del informe técnico de que uno de los “aspectos de mejora” es que “...la Fase 5 debería ser abordada tras finalizar la Fase 3, es decir, tras la estimación de los costes de los proyectos del portfolio” no es correcta porque se basa en un error sobre el contenido de la oferta.

- 2) En cuanto al criterio “Adecuación y desglose de perfiles”, el informe técnico señala la falta de desglose de la dedicación de dos perfiles profesionales y la falta de previsión de dedicación de la empresa de ingeniería en todas las tareas de las fases 2 y 3 y de la organización especializada en análisis de riesgo climático en la tarea 1 de la fase 1. A la vista de la tabla 34 y del apartado 4.2 de la oferta técnica (páginas 63 y 64) esta afirmación es coherente con el contenido de la oferta. Debe rechazarse el argumento del recurrente en el sentido de que los pliegos no especifican, al establecer la solvencia técnica, que la propuesta técnica deba concretar las empresas que asumirán las dedicaciones. Es claro que la determinación de la solvencia técnica no guarda relación con la fase de evaluación de los criterios de adjudicación, que es lo que es objeto del presente recurso y que la apreciación del informe encaja en la descripción del criterio (“Desglose de los trabajos por fases y tareas de los diferentes perfiles del equipo propuestos...”) y, por lo tanto, respeta su fondo reglado.
- 3) En el criterio “Ruta crítica del proyecto”, cuya descripción en los pliegos incluye la identificación de la ruta crítica del proyecto y la propuesta de soluciones para darle respuesta efectiva, el informe reprocha a la oferta de la recurrente precisamente que no identifique dicha ruta, por lo que es lógico que reciba una significativa penalización en la puntuación. Debe rechazarse la alegación de METROECONÓMICA porque, como bien explica el informe técnico, las medidas y puntos críticos expuestos en el punto 4.4 de la oferta no se corresponden con hitos del proyecto (es decir, no se aprecia una “ruta”, sino consideraciones aisladas).

- 4) Sobre el criterio “Metodología de trabajo”, la observación del informe técnico de que la actividad 1 (identificación de amenazas climáticas) de la Fase 2 debió plantearse como Fase 1 (como primera etapa) es, a juicio de este Órgano, correcta, como se deduce de la página 16 de la oferta técnica, y no queda desmentida por la afirmación de la recurrente de que la fase 1 también recoge dicha actividad, lo que no se desprende de su contenido.
- 5) En el criterio “Concreción de un portfolio de soluciones o proyectos de adaptación transformadores del territorio que fortalezca la resiliencia de Euskadi”, y en contra de lo alegado por METROECONOMÍA, el informe técnico no es contradictorio, pues se limita a indicar que la propuesta sería adecuada en un proyecto independiente pero no en el marco de un proyecto más complejo, para el que resulta ser excesivamente extenso y ambicioso, lo que pone en riesgo la puntual realización del objeto del contrato en su conjunto. Ello no obsta para que se valoren positivamente los entregables adicionales, que no se refieren a la parte de la propuesta criticada.
- 6) En el criterio “Estimación del coste económico de la adaptación climática de Euskadi”, la observación del informe técnico de que la actividad 1 (identificación de amenazas climáticas) de la Fase 2 debió plantearse como Fase 1 (como primera etapa) es, a juicio de este Órgano, correcta, como se deduce de la página 16 de la oferta técnica.
- 7) En la valoración de los “Instrumentos y mecanismos económico – financieros para apoyar una adaptación climática activa y dirigida en Euskadi”, el informe técnico observa ciertas “imprecisiones y carencias” que el recurrente niega. No cabe aceptar el recurso en lo relativo a la “compra pública verde” que, por relevante que pueda ser a otros efectos, no es un instrumento de financiación, pues presupone que la entrega de fondos es a cambio de una contraprestación. No obstante, el resto del motivo de impugnación debe aceptarse parcialmente:
- (i) Por lo que se refiere al Bono verde de Iberdrola, el informe señala que “se trata de un instrumento de inversión en tecnologías renovables”, lo que no

puede penalizar la oferta, pues la descripción del criterio no excluye un instrumento financiero de este tipo que, por otro lado, entra en dicha descripción (“adaptación climática activa” o fomento del “anclaje de la adaptación climática”).

- (ii) El informe señala que “los proyectos KLIMATEK I+B+G no son subvenciones del Gobierno Vasco” (la oferta indica que son instrumentos del Gobierno Vasco a través del departamento de Medio Ambiente), sin mayor especificación. Revisada la página web oficial correspondiente¹, se observa que su texto indica que “El Gobierno Vasco, a través del departamento de Medio Ambiente, apoya económicamente la realización de proyectos de I+D, innovación y demostración en adaptación al cambio climático a través de la convocatoria de ayudas “KLIMATEK I+B+G”, expresión prácticamente igual a la utilizada por el recurrente en la oferta, por lo que difícilmente puede penalizársele por ello. Si el reproche se refiere a que se trata de “ayudas” y no “subvenciones”, debe señalarse que, con independencia de la diferencia entre ambos conceptos en el plano técnico – jurídico, lo cierto es que, en todo caso, se trata de instrumentos financieros comprendidos en el criterio de adjudicación.

b) Conclusión

Lo señalado en los apartados 1 y 7 del epígrafe a) anterior suponen que el poder adjudicador ha excedido los límites de la discrecionalidad técnica, bien por apreciar erróneamente el contenido de la oferta o por no respetar el fondo reglado del criterio de adjudicación, lo que supone la anulación del acto impugnado; por otro lado, debe señalarse que ni IHOBE ni el adjudicatario impugnado, más allá de afirmaciones genéricas, han ofrecido una visión alternativa a los argumentos del recurso.

Por lo que se refiere a las consecuencias de la anulación, este OARC / KEAO se encuentra con que se desconoce cuál habría sido el peso relativo máximo de las irregularidades apreciadas en el conjunto de la valoración, de tal forma que no

¹ [Proyectos KLIMATEK de Adaptación al Cambio Climático - Cambio climático - Euskadi.eus](http://ProyectosKLIMATEKdeAdaptaciónalCambioClimático-Cambioclimático-Euskadi.eus)

puede proceder a su ponderación en el sentido de aumentar en una magnitud concreta la de la oferta de la recurrente (lo que, en su caso, podría haber llevado a considerar irrelevante la infracción porque no se alteraría el orden del listado del artículo 150.1 de la LCSP). Por otro lado, aunque en un principio dicha anulación conllevaría la retroacción de las actuaciones para una nueva valoración de los criterios afectados, ya se ha efectuado la evaluación de los criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas, de forma que ya no podría realizarse la valoración separada que exige el artículo 146.2 b) de la LCSP, por lo que debe cancelarse la licitación, como pretende subsidiariamente el recurso. Finalmente, debe señalarse que el momento al que se deben retrotraer las actuaciones no ha de ser forzosamente el de la redacción de los pliegos, pues ningún reproche a ellos ha efectuado el recurrente, pudiendo optar el órgano de contratación por redactar unos nuevos pliegos o por reiniciar un nuevo procedimiento de adjudicación con base en los mismos (ver, por ejemplo, las Resoluciones 88/2018 y 117/2019 del OARC / KEAO).

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: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa METROECONOMICA, S.L., contra la adjudicación del contrato “KLIMATEK 2024: Análisis del impacto económico del cambio climático en Euskadi (de la inacción a la acción en adaptación climática) y definición de un plan de financiación para fortalecer la resiliencia climática del territorio”, tramitado por IHOBE, S.A., anulando la adjudicación y cancelando el procedimiento de adjudicación.

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

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

CUARTO: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al órgano de contratación para que dé conocimiento al OARC / KEAO de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

QUINTO: 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, 2024ko abenduaren 20a

Vitoria-Gasteiz, 20 de diciembre de 2024.