



EB 2025/006

Resolución 084/2025, de 22 de mayo, 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 CPR SERVEIS INTEGRALS, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios para el desarrollo y la prestación de actividades deportivas en las instalaciones del Ayuntamiento de Bermeo”, tramitado por el Ayuntamiento de Bermeo.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 7 de enero de 2025 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 CPR SERVEIS INTEGRALS, S.L. (en adelante, CPR) contra la adjudicación del contrato “Servicios para el desarrollo y la prestación de actividades deportivas en las instalaciones del Ayuntamiento de Bermeo”, tramitado por el Ayuntamiento de Bermeo.

SEGUNDO: El 7 de enero 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). La documentación se recibió el día 9 de enero 2025.

TERCERO: Trasladado el recurso al interesado con fecha 10 de enero, no se han presentado alegaciones.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de C.P.R., que actúa en su nombre.

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, el Ayuntamiento de Bermeo, 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

El recurso se basa en los argumentos que se resumen a continuación:

a) La recurrente entiende que su exclusión por no alcanzar el umbral mínimo de puntuación previsto en los pliegos para los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (17,5 puntos sobre 35 posibles) se ha producido por una aplicación desigual y no objetiva de dichos criterios de adjudicación.

b) En cuanto al criterio “Sistema de control, seguimiento y evaluación continua de la prestación del servicio”, se alega lo siguiente:

- CPR incluye información detallada sobre sistemas que incluyan el control y evaluación de los niveles de las escuelas de natación, aspecto que el propio informe técnico califica como esencial, aunque los pliegos no solicitan información al respecto. Sin embargo, no se puntúa la información aportada en la oferta de CPR.
- Al adjudicatario impugnado se le atribuyen 9 puntos sobre 10 posibles, mientras que a la recurrente se le otorgan 4 puntos por incluir una descripción general con deficiencias en el desarrollo de detalles técnicos y metodología y que no se refiere a la estructura de la empresa ni personas clave. CPR alega que su oferta incluye contenidos que mejoran los requisitos solicitados y que no han sido adecuadamente valorados.

c) En el criterio “Coordinación del servicio”, no se ha valorado que la oferta de la recurrente incluye información sobre las funciones de los coordinadores, su relación con el municipio, canales y procedimientos, aspecto al que se refiere el informe técnico y sobre el que los pliegos no piden información detallada. Dicho informe considera que la proposición de CPR describe actividades, pero no propone mejoras, ni justifica viabilidad ni la coordinación; por el contrario, la recurrente afirma que estos extremos sí figuran en su oferta. Asimismo, se alega que a la adjudicataria se le valora el uso de una plataforma digital y a CPR no se le puntúa este mismo aspecto.

d) En el criterio “Programa de dinamización del ocio saludable” no se valora la oferta de CPR en cuanto al uso de espacios urbanos al aire libre, aspecto sobre el que los pliegos no piden explicación detallada, pero sobre la que sí se informa en la

oferta de la recurrente. El informe técnico afirma que solo se ofrece una lista genérica de actividades, sin explicaciones o justificaciones, lo que CPR niega.

e) Finalmente, se solicita la anulación de la adjudicación y la retroacción de actuaciones al momento de la evaluación de los criterios de adjudicación, la cual deberá realizarse de forma objetiva y sin ningún tipo de baremación.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) La oferta de CPR incluía información relevante sobre el sistema de control y evaluación, pero la valoración técnica consideró que la documentación era genérica, con deficiencias en el desarrollo de detalles técnicos y metodológicos, y sin información suficiente sobre la estructura de la empresa o personas clave. Se señala que parte de la documentación presentada por CPR correspondía a plantillas y herramientas ya existentes en el área de deportes del Ayuntamiento, sin aportaciones innovadoras ni actualizaciones.

b) Respecto a la memoria de coordinación del servicio, el informe indica que CPR presentó plantillas y descripciones de funciones, pero se consideró que no aportaba una justificación detallada ni propuestas de mejora, limitándose a describir actividades actuales. En cambio, la oferta de la adjudicataria fue valorada positivamente por detallar un proceso estructurado de coordinación, indicadores clave y herramientas digitales.

c) En el criterio relativo al programa de dinamización del ocio saludable, se alega que CPR presentó una lista de actividades y ubicaciones, pero sin justificación ni objetivos claros, y que la mayoría de las actividades ya formaban parte de la programación municipal. La oferta del adjudicatario fue mejor valorada por presentar estrategias y métodos concretos, así como actividades innovadoras adaptadas a diferentes perfiles de usuarios.

d) El poder adjudicador alega que la evaluación de los criterios cualitativos se ha realizado conforme a lo establecido en los pliegos y que se han aplicado los mismos criterios a todos los licitadores, garantizando los principios de igualdad y no discriminación. Se cita la doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la Administración, recogida en resoluciones de tribunales administrativos y sentencias del Tribunal Supremo, que limita la revisión judicial a los aspectos formales, la ausencia de arbitrariedad o discriminación, y la existencia de motivación suficiente.

e) La documentación requerida y la justificación de los criterios estaban claramente especificadas en la memoria justificativa publicada en la plataforma de contratación, y la valoración de las propuestas se realizó de acuerdo con lo presentado por cada empresa y las carencias detectadas en la propuesta de CPR, como el uso de plantillas y documentos desactualizados o elaborados por el propio personal municipal en ejercicios anteriores.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente alega que la puntuación recibida en aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (15 puntos sobre 35 posibles), que ha supuesto su exclusión del procedimiento de adjudicación, se ha otorgado de modo no objetivo y contrario al principio de igualdad de trato e ignorando contenidos de su oferta. El análisis de este Órgano debe partir de los apartados relevantes del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rige la licitación vinculando a los participantes en ella y al poder adjudicador al no haber sido impugnados en tiempo y forma:

TABLA RESUMEN DEL PLIEGO DE CONDICIONES ADMINISTRATIVAS PARTICULARES DEL CONTRATO DEL SERVICIO DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN LAS INSTALACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE BERMEO ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO

...

IV. CRITERIOS DE VALORACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LAS OFERTAS

25. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

25.1 Criterios que no se pueden evaluar automáticamente (hasta 35 puntos)

Se exigirá a las empresas licitadoras un umbral mínimo de calidad en criterios cualitativos. Así, y de conformidad con el artículo 146.3 de la LCSP, si una empresa licitadora no obtiene el 50% de la puntuación de este apartado (17,50 puntos), quedará excluida del proceso. Las empresas licitadoras presentarán una memoria técnica (máximo 50 páginas) para valorar el conocimiento del objeto del contrato y evaluar su capacidad técnica y organizativa, proponiendo los siguientes criterios no evaluables de forma automática:

- 1.- Sistema de control, seguimiento y evaluación continua de la prestación del servicio. Incluye el control y la evaluación que se realizará para el seguimiento de todos los niveles de la escuela de natación infantil y adulta (Se valorará la especificación) 10 puntos
- 2.- Memoria de coordinación del servicio de actividades acuáticas y terrestres (se valorará la especificación). 15 puntos
- 3.- Programa específico de dinamización y promoción del ocio saludable en los espacios urbanos existentes en el municipio. 10 puntos

Baremación de la puntuación

Se ha acordado adjudicar la puntuación por cada criterio conforme al siguiente baremo:

- Oferta insuficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea insuficiente o incoherente. Hasta el 40% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta suficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea pobre o inexistente en alguno de los aspectos. Hasta un 50% de la puntuación máxima del criterio.
- Buena oferta: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea adecuado y siempre que los aspectos no desarrollados o poco desarrollados no tengan consideración de esenciales, y no pongan en riesgo llevar a buen fin del contrato. Hasta un 75% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta muy buena: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea completa y exhaustiva siendo la propuesta totalmente adecuada y la mejor para los fines del contrato. Hasta el 100% de la puntuación máxima del criterio.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta las alegaciones del recurrente y del poder adjudicador y el resto de la documentación que consta en el expediente, en los siguientes epígrafes se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la impugnación.

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

Este OARC / KEAO, ha señalado (ver, por todas, la Resolución 66/2025) en relación con la discrecionalidad técnica en la elaboración de informes técnicos, 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).

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.

b) Sobre la valoración de las ofertas en el procedimiento impugnado

Partiendo de la doctrina resumida en el apartado a) anterior, que establece tanto el alcance y los límites del control asignado al recurso especial como los requisitos que la debe satisfacer la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, este Órgano entiende que, en términos generales, el informe técnico que sustenta el acto impugnado satisface dichos requisitos. En particular, se observa lo siguiente:

- 1) El informe técnico señala los contenidos concretos de la proposición que se evalúan; asimismo, también se indican ausencias u omisiones de la oferta (especialmente, el deficiente grado de detalle de ciertos aspectos de la oferta, como los relativos a las personas encargadas de la coordinación de la ejecución del contrato o a la explicación de las actividades saludables). Sobre todo ello se expresan las opiniones valorativas razonadas que justifican las puntuaciones otorgadas (falta de interés de la propuesta, inadecuación de la aplicación informática, no se responde a lo solicitado...).
- 2) No se aprecia que el Ayuntamiento haya sido arbitrario en la aplicación de los criterios de adjudicación o que no haya respetado el principio de igualdad de trato. Por el contrario, se observa que el informe expresa la información de la oferta relativa al criterio de adjudicación y emite una valoración al respecto. En concreto:
 - La evaluadora conoce el diagrama de Gantt aportado por la recurrente y así lo expresa en su informe, pero considera que no puede ser valorado en su medida porque no está suficientemente desarrollado.

Igualmente, conoce la oferta de la herramienta GESDEP, pero considera que no es la más adecuada para realizar un seguimiento de la escuela de natación. Finalmente, considera que la información relativa a la forma en la que se efectuará el control del servicio que consta en la oferta es escasa y en el informe se dan los argumentos que conducen a esta conclusión (no se identifica al coordinador, no consta la metodología de la escuela de natación ...).

- En lo relativo al criterio de “Coordinación de actividades acuáticas y terrestres” la informante analiza la información a la que hace referencia la recurrente, pero la considera escasa y manifiesta las razones por las que la considera insuficiente, como la circunstancia de que las plantillas se crearan para una concreta situación.
- Las alegaciones del recurrente respecto de la valoración del criterio de adjudicación “Programa específico de dinamización y promoción del ocio saludable en los espacios urbanos existentes en el municipio” no acreditan ninguna vulneración de la discrecionalidad que le asiste a la evaluadora que considera que la oferta es insuficiente porque no aporta innovación alguna y, además, no especifica los destinatarios. A este respecto, resulta relevante que el objeto del contrato (cláusula 2 del PPT) consiste en “(...) la prestación de las diferentes actividades dirigidas, de acuerdo con las capacidades, necesidades e intereses de las personas usuarias de las instalaciones”.

3) Asimismo, se observa que se ha respetado el fondo reglado de los criterios de adjudicación en lo que respecta al método de baremación de la puntuación fijado en los pliegos. En particular, no cabe aceptar las alegaciones del recurrente en el sentido de que el informe técnico valora ciertos aspectos sobre los que los pliegos no exigían una exposición detallada; por el contrario, lo relevante es que dichos aspectos están comprendidos en la descripción del criterio y es el licitador el que decide el contenido de su oferta a la vista de dicha descripción. Tampoco es aceptable la pretensión del recurrente de que una hipotética nueva

valoración se produzca sin baremación, pues ésta ya está fijada en los pliegos y por lo tanto es parte del fondo reglado que ha de respetarse en la evaluación de las ofertas (ver, por ejemplo, la Resolución 111/2021 del OARC / KEAO).

- 4) En resumen, el recurrente no ha acreditado ninguna infracción de los límites de la discrecionalidad técnica y su recurso pretende sustituir el margen de apreciación que corresponde al órgano de contratación. Debe recordarse que dicho margen incluye no solo los juicios técnicos sobre la oferta sino también la selección de los aspectos negativos o positivos más relevantes de la misma (ver, por todas, la Resolución 238/2024 del OARC / KEAO).

c) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a) y b) anteriores, el recurso debe desestimarse.

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 CPR SERVEIS INTEGRALS, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios para el desarrollo y la prestación de actividades deportivas en las instalaciones del Ayuntamiento de Bermeo”, tramitado por el Ayuntamiento de Bermeo.

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

TERCERO: De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.3 LCSP, levantar la suspensión del procedimiento.

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, 2025ko maiatzaren 22a

Vitoria-Gasteiz, 22 de mayo de 2025