



EB 2024/141

Resolución 229/2024 de 10 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 UTE INGARTEK-DAIR UEFA 2025, contra la exclusión de la adjudicación del contrato de “Secretaría técnica especializada para la elaboración del plan de movilidad y transporte y coordinación de la participación de los agentes implicados en el desarrollo e implementación de la UEFA EUROPA LEAGUE FINAL 2025”, promovido por Bilbao Ekintza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 13 de agosto 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 UTE INGARTEK- DAIR UEFA 2025 (en lo sucesivo, “La UTE” o INGARTEK) contra la exclusión de la adjudicación del contrato de “Secretaría técnica especializada para la elaboración del plan de movilidad y transporte y coordinación de la participación de los agentes implicados en el desarrollo e implementación de la UEFA EUROPA LEAGUE FINAL 2025”, tramitado por Bilbao Ekintza.

SEGUNDO: El 14 de agosto 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 entre el 26 y 27 de septiembre de 2024.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 26 de septiembre, 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.B.L. y de C. DEL R.L. que actúan en nombre y representación de La UTE.

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 b) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.



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, Bilbao Ekintza tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 y el apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

La recurrente alega, en síntesis, lo siguiente:

- a) INGARTEK argumenta que la Mesa de Contratación interpretó erróneamente los pliegos al exigir la acreditación de la experiencia del jefe de Proyecto en la fase de licitación. En este sentido, sostiene que el Pliego establece claramente que la documentación acreditativa de la experiencia del personal, incluyendo el jefe de Proyecto, debe presentarse al inicio de la ejecución del contrato, no en la fase de licitación.
- b) La UTE afirma que su oferta técnica cumple con todos los requisitos del Pliego, incluyendo la experiencia del jefe de Proyecto. Asegura que la experiencia del jefe de Proyecto propuesta supera ampliamente los 5 años mínimos exigidos, llegando a 22 años.
- c) Por otro lado, INGARTEK señala que la Mesa de Contratación no le solicitó información adicional sobre la experiencia del jefe de Proyecto, tal como lo permite la Cláusula 15 del Pliego de Cláusulas Administrativas en caso de dudas sobre la evaluación.



d) Finalmente, solicita que se anule y deje sin efecto el acuerdo impugnado

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) La recurrente parte de una premisa errónea al considerar que se le exige la acreditación de los requisitos alegados durante la licitación. Será cuando se inicie el contrato cuando se solicite a la licitadora que haya resultado adjudicataria la ratificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) y referenciados en la oferta presentada. Por ello, lo que piden los pliegos en el momento de la licitación es que se indique, se señale o se mencione que se cumple con los requisitos técnicos requeridos, concretamente en lo que afecta a este recurso, a que el jefe de proyecto haya dirigido al menos 2 proyectos de plan de movilidad similares al objeto de la licitación, mención que no figura en la memoria y que ha conllevado la exclusión de la recurrente.

b) La UTE intentó subsanar la falta de experiencia presentando un escrito posterior a la exclusión, donde modificaron el término "coordinación" por "dirección" y añadieron dos proyectos adicionales. El poder adjudicador considera que esto es un intento de modificar la oferta original para ajustarla a los requisitos, lo que no está permitido.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso solicita la anulación de la exclusión de la proposición de La UTE. El análisis de este Órgano debe partir del contenido relevante de los



pliegos que rigen el procedimiento vinculando a los licitadores y al órgano de contratación por no haber sido impugnados en tiempo y forma:

CARATULA PCAP

(...)

24. PROPOSICIÓN DE LOS LICITADORES: DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR.

SOBRE B: DOCUMENTACIÓN RELATIVA A CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FÓRMULA.

Los licitadores presentarán esta oferta, que en ningún caso deberá contener documentos relevantes de su oferta económica ni aspectos relativos a los criterios cuantificables por fórmula. Su inclusión podrá ser causa de exclusión de la licitación.

La oferta que formulen los licitadores deberá contener la documentación con el orden y epígrafes indicados en el apartado 26 de esta Carátula.

IV. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE OFERTAS

26. CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS: 48% (48 puntos)

La puntuación en cada criterio se asignará según el siguiente baremo de puntuación:

- Oferta Insuficiente.....Hasta 40% de la puntuación máxima del criterio
- Oferta Suficiente.....Hasta 50% de la puntuación máxima del criterio
- Oferta Buena.....Hasta 75% de la puntuación máxima del criterio
- Oferta Destacable.....Hasta 100% de la puntuación máxima del criterio

(...)

Equipo de proyecto <i>Se valorará:</i> - El perfil superior en cuanto a número de años de experiencia profesional en el puesto de jefatura de proyecto entre 5 y 10 años: máximo 10 puntos . - El perfil superior, en cuanto a número de años de experiencia profesional, para el puesto de Especialista Aeroportuario: máximo 4 puntos . - Detalles organizativos y recursos movilizados: máx. 4 puntos .	18	B2. Número de personas del equipo de trabajo que se asignará al servicio. Relación nominal del equipo de trabajo propuesto y currículum profesional. Recursos materiales y técnicos. Memoria descriptiva del planteamiento del servicio que incluya la metodología y cronograma a seguir para la realización de sus funciones descritas anteriormente en el Pliego de Prescripciones Técnicas ("Organización del Servicio").
--	-----------	---

PPT

(...)

Cláusula 6



- Equipo de Proyecto de la Asistencia Técnica de Movilidad:

De acuerdo con el objeto del contrato, a continuación se definen los perfiles considerados necesarios, así como su dedicación horaria a lo largo del proyecto, que se considera suficiente para la satisfactoria prestación del servicio.

A tal efecto, al inicio de la ejecución del contrato la adjudicataria ratificará la relación nominal y currículo profesional del personal encargado de la ejecución del contrato, el cual deberá cumplir, al menos, con los siguientes perfiles:

- Un (1) responsable de proyecto o Project Leader de Movilidad. (720 horas)
 - o Responsable último del proyecto, interlocutor de referencia con UEFA, así como con los agentes más significativos (AENA, Ertzaintza, Cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, Ertzaintza, Policía Local, CTB,...)
 - o Experiencia: titulación superior, con más de cinco (5) años de experiencia en el sector, con titulación vigente específica en gestión de proyectos PMI (Project Management Institute) u otro organismo similar de reconocimiento internacional. Deberá acreditar, también, la dirección de un mínimo de dos (2) proyectos de plan de movilidad y transporte similares al objeto de la licitación, preferentemente de campeonato deportivo de máximo nivel europeo. Deberá contar con titulación C1 de inglés.
 - o Responsable de la coordinación del Equipo de Proyecto definido en la licitación, control y gestión de los recursos del proyecto, realización y actualización del plan de trabajo, control de plazos y calidad y gestión de acciones correctivas a las incidencias.

Cláusula 9

9. PROPUESTA DE PROYECTO

Para optar a la adjudicación de este servicio se debe presentar un PROYECTO DE TRABAJO, en el que se desarrollen, al menos, las cuestiones que a continuación se relacionan.

A fin de facilitar la presentación homogénea de las propuestas, así como la valoración de las mismas conforme a los criterios establecidos, el proyecto se deberá presentar siguiendo exactamente, el siguiente índice:

(...)



9.2 Equipo de Proyecto

- Deberá indicarse el número de personas del Equipo de Proyecto que se asignará al servicio, indicando:
 - o Perfil competencial de conocimientos.
 - o Distribución de tareas y tiempos de dedicación a lo largo de los meses de ejecución del contrato.
 - o Modelo organizativo.
- Relación nominal del Equipo de Proyecto propuesto y currículo profesional, de acuerdo con lo indicado en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, que detalle lo siguiente:
 - o Nivel de formación acreditado para el desempeño de las funciones que se le encomienden mediante certificaciones oficiales de formación, así como cualquier otro documento que acredite su trayectoria profesional.
 - o Conocimiento de idiomas.
 - o Experiencia en la realización de tareas a desempeñar en el contrato.

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

a) Sobre las exigencias de los pliegos en lo relativo a la documentación a presentar en la oferta

La presentación de documentación por parte de los licitadores para ser valorada en los criterios de adjudicación no sujetos a fórmulas se encuentra dividida entre el pliego de cláusulas administrativas (PCAP) y el de técnicas. En concreto:

- La cláusula 26 de la carátula del PCAP sobre la documentación a presentar por los licitadores para la valoración de los criterios no sujetos a fórmula exige que se aporte una “Memoria descriptiva del planteamiento del servicio que incluya la metodología y cronograma a seguir para la realización de sus funciones descritas anteriormente en el Pliego de Prescripciones técnicas”. No solicita ningún medio de acreditación del cumplimiento de las prescripciones técnicas.



- La cláusula novena del PPT se refiere a la “Propuesta de Proyecto” en el que se hace mención a que las licitadoras han de presentar una memoria descriptiva que detalle en lo que al equipo de trabajo se refiere: (i) Perfil competencial de conocimientos (ii) Distribución de tareas y tiempos de dedicación a lo largo de los meses de ejecución del contrato, y (iii) Modelo organizativo. Además, se solicita una relación nominal del equipo de proyecto propuesto y currículum profesional, de acuerdo con lo indicado en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, que detalle lo siguiente: (i) Nivel de formación acreditado para el desempeño de las funciones que se le encomienden mediante certificaciones oficiales de formación, así como cualquier otro documento que acredite su trayectoria profesional, (ii) Conocimiento de idiomas y (iii) Experiencia en la realización de tareas a desempeñar en el contrato.
- El poder adjudicador entendió o interpretó que la cláusula 6 del PPT más arriba reproducida exige que los licitadores acrediten en la propia presentación de la oferta, en lo que a este recurso atañe, la experiencia en la dirección de 2 proyectos de plan de movilidad y transporte similares al objeto de la licitación..., por cuanto que el motivo textual de la exclusión fue: No acredita, tal y como define el Pliego de Prescripciones Técnicas la experiencia en la dirección de proyectos de movilidad ...No se acredita en la documentación presentada, por lo que la oferta no cumple los requerimientos del pliego y queda, por tanto, excluida. Sin embargo, en el escrito de contestación al recurso se indica que no era necesario acreditar dicha experiencia, sino únicamente mencionarla para que fuese ratificada por el licitador propuesto como adjudicatario.

A juicio de este Órgano, esta información dispersa en diversas cláusulas del PCAP y PPT, que contienen información diferente y confusa, debe salvarse en favor de lo señalado en la carátula del PCAP, por las siguientes razones:

- 1) En primer lugar, los propios pliegos establecen (Cláusula 2 del PCAP) que, en caso de discrepancia prevalecerá lo dispuesto en el PCAP,



excepto en aquellas cuestiones y especificaciones de carácter técnico. La presentación de documentación relativa a la experiencia de los miembros del equipo de trabajo y sus currículum profesionales no puede considerarse que afecte a cuestiones o especificaciones de carácter técnico, por lo que la prevalencia del PCAP a los efectos de qué documentación ha de ser aportada con la propia proposición es clara.

- 2) En segundo lugar, un consolidado criterio interpretativo establece que el citado desajuste ha de resolverse en favor de la aplicación del documento contractual en el que debe ubicarse el contenido al que se refieren las cláusulas debatidas, “Principio de especialidad” en palabras del Tribunal Supremo (ver, por ejemplo, las Resoluciones 44/2018 y 136/2018 del OARC / KEAO y la sentencia del TS de 19 de mayo de 2021, nº 700/2021, ECLI: ES:TS:2021:2029). En este caso, es claro que la documentación que habrán de presentar los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones, es una materia propia del PCAP, y “en ningún caso” puede ser parte del contenido del PPT (ver los artículos 67.2 h) y 68.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).
- 3) Consecuentemente, las razones sobre las que se sustenta la exclusión de la oferta serán analizadas y contrastadas con el contenido de la cláusula 26 de la carátula del PCAP.

b) Sobre las razones que sustentan la exclusión de la oferta de INGARTEK

Confrontada la oferta técnica presentada por INGARTEK con las exigencias de la cláusula 26 de la carátula del PCAP, este Órgano considera que el recurso debe estimarse por las siguientes razones:



- 1) El poder adjudicador no puede pretender que la oferta del licitador contenga una expresión (mención o indicación en palabras del poder adjudicador) de todas y cada una de las prescripciones técnicas. En este sentido, se ha de tener en cuenta que es doctrina reiterada de este Órgano que no es necesario que las ofertas acrediten expresamente todas y cada una de las prescripciones técnicas del contrato porque la mera presentación de la proposición ya supone el acatamiento de la documentación contractual (ver el artículo 139.1 de la LCSP); no obstante, cabe la exclusión de una oferta cuando no incluya la acreditación, solicitada expresamente por los pliegos, del cumplimiento de una prescripción, o cuando su contenido se oponga frontalmente a ellos (ver, por todas, la Resolución 184/2022 del OARC / KEAO), lo que no se produce en el presente supuesto.

- 2) Consecuentemente con el apartado 1) anterior, es inaceptable la exclusión de una oferta sobre la base de que se percibe un incumplimiento parcial de una cláusula (6ª) del PPT a la hora de valorar un criterio de adjudicación por varias razones: (i) debe recordarse la doctrina de este Órgano según la cual la falta de cumplimiento (o de acreditación documental si no ha sido exigida expresamente por el pliego) de un criterio de adjudicación solo puede llevar consigo, en su caso, la obtención de una menor puntuación en el mismo, pero no la exclusión de la oferta (ver, por ejemplo, las Resoluciones 92/2019 y 102/2022 del OARC / KEAO). Queda claro en el presente caso que, una cosa es que en el currículum aportado por la licitadora respecto del jefe de proyecto no haya sido desarrollado en lo referente a los planes de movilidad, y otra muy distinta que se pueda llegar a la conclusión de que el PPT vaya a ser infringido o incumplido; (ii) en este criterio lo que se valora, en lo que se refiere a la jefatura de proyecto, es la experiencia profesional en ese puesto entre 5 y 10 años y, dado que la carátula del PCAP en ningún momento exige que para valorarlo sea necesario presentar documentación que acredite la



experiencia en proyectos de movilidad y transportes, basta para su evaluación con la presentación de documentación relativa a la relación nominal del personal del equipo y sus currículums; (iii) la cláusula 6ª del PPT presuntamente infringida es diáfana en exigir la acreditación de dicha experiencia a la adjudicataria al inicio de la ejecución del contrato, lo cual es lógico con su ubicación sistemática en el PPT, es decir, con las cuestiones que han de ser cumplidas por quien vaya a ejecutar el contrato; y (iv) no cabe aceptar la alegación del poder adjudicador en el escrito de contestación del recurso y referida a que el motivo de la exclusión ha sido la falta de mención del cumplimiento de una prescripción técnica, por cuanto que, además de lo ya expresado sobre que la mera presentación de la proposición ya supone el acatamiento de la documentación contractual, se trata de un argumento incongruente con el motivo de la exclusión que literalmente se refería a la “falta de acreditación”.

- 3) Finalmente, este Órgano ha declarado reiteradamente (ver, por todas, su Resolución 167/2021) que el principio de transparencia (artículo 1.1 de la LCSP) implica que no cabe trasladar a los licitadores la carga de acertar a integrar la voluntad del poder adjudicador mediante la interpretación de cláusulas contradictorias, con la grave consecuencia de la exclusión de su proposición si, a juicio del poder adjudicador, no tienen éxito en dicha tarea. Esta misma conclusión se puede extender a un contrato como el que nos ocupa en el que las previsiones específicas para la elaboración de la oferta o las causas de su exclusión figuran desperdigadas de forma asistemática por los diversos documentos que lo componen. En este sentido, es oportuno recordar el principio jurídico que impide que la oscuridad de una estipulación pueda perjudicar a quien no es responsable de ella (artículo 1288 del Código Civil), especialmente si se tiene en cuenta que ni siquiera se trata de cláusulas de un contrato ya perfeccionado, sino de las bases de un procedimiento elaboradas únicamente por el órgano de contratación y cuya finalidad es



precisamente la selección de la contraparte del negocio jurídico. Consecuentemente, debe descartarse que el poder adjudicador pueda seleccionar de entre todas las prescripciones técnicas establecidas en el PPT aquellas que considera más importantes o que debieran haber sido objeto de mayor desarrollo por el licitador. Todo ello descarta que se pueda excluir la oferta por omitir referencias a la experiencia en proyectos de movilidad y, en cualquier caso, no se argumenta ni hay el menor indicio de que la oferta se oponga o sea incompatible con el objeto del contrato.

c) Conclusión

A la vista de las apreciaciones contenidas en los apartados anteriores, el recurso debe ser estimado y el acto impugnado anulado. En principio, la estimación del motivo impugnatorio supondría la retroacción de actuaciones para que se valorara la proposición técnica del recurrente. No obstante, tal cosa no es posible porque dicha retroacción infringiría el principio de valoración separada de los criterios de adjudicación sujetos a evaluación discrecional y los que se aplican mediante fórmulas, recogido en el artículo 146.2 de la LCSP, pues toda la documentación relativa a los aspectos técnicos como a los económicos es ya conocida. Consecuentemente, la retroacción supondría permitir una adjudicación contraria a la objetividad e igualdad de trato, principios que la citada valoración separada pretende garantizar. Por ello, debe cancelarse la licitación. Esta decisión no pone al recurrente en una peor posición de la que tenía antes de la impugnación, situación prohibida por el artículo 119.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que pasa de ser licitador no adjudicatario a tener la posibilidad de serlo en un nuevo procedimiento de adjudicación, más que previsible a la vista de la naturaleza continuada de la prestación. Por otro lado, tampoco se infringe el principio de congruencia del artículo 57.2 de la LCSP, ya que la cancelación no se deriva de la pretensión del recurso, sino de la propia naturaleza del procedimiento, que hace imposible la retroacción, de modo análogo a lo que



sucede cuando se anula un criterio de adjudicación (ver, por ejemplo, la Resolución 52/2017 del OARC / KEAO y la jurisprudencia que en ella se cita).

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 UTE INGARTEK-DAIR UEFA 2025, contra la exclusión de la adjudicación del contrato de “Secretaría técnica especializada para la elaboración del plan de movilidad y transporte y coordinación de la participación de los agentes implicados en el desarrollo e implementación de la UEFA EUROPA LEAGUE FINAL 2025”, promovido por Bilbao Ekintza, en los términos expresados en la letra c) del Fundamento Jurídico Octavo de esta Resolución.

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

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

CUARTA: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.



QUINTA: 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, 2024ko abenduaren 10a

Vitoria-Gasteiz, 10 de diciembre de 2024