



EB 2023/235

Resolución 064/2024, de 4 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 TRANSTEL, S.A. contra la adjudicación del contrato de “Suministro de vehículos con destino a la policía municipal de Bilbao” Lote 1 y 2, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 22 de noviembre de 2023 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 la empresa TRANSTEL, S.A. (en lo sucesivo, TRANSTEL) contra la adjudicación del contrato de “Suministro de vehículos con destino a la policía municipal de Bilbao”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

SEGUNDO: El día 22 de noviembre 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 22 de noviembre y el 1 de diciembre.



TERCERO: Traslado el recurso a los interesados con fecha 4 de diciembre, no se han recibido alegaciones.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

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

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 suministro 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 Bilbao tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Motivos del recurso

Los argumentos del recurso son, en síntesis, los siguientes:

a) Se han realizado valoraciones de unos elementos que no se ajustan a los pliegos. Así, en el apartado de Seguridad se valoran elementos como el martillo corta cinturones y rompe cristales y los conos bicolors que nada aportan a la seguridad activa o pasiva del vehículo, y en el apartado Ergonomía se valora la incorporación de luz de trabajo en el portón, cuando se trata de una funcionalidad que ha de observarse por ser una prescripción técnica y ya viene incorporada en el vehículo.

b) La recurrente ha sido excluida de la licitación por no alcanzar el umbral mínimo exigido en la cláusula 29 de la carátula. El motivo deriva en que se le han otorgado 0 puntos en el criterio no cuantificable por fórmulas Medidas Medioambientales porque el Certificado ISO 14001:2015 presentado no guarda relación con lo solicitado por el pliego. La recurrente incorporó una certificación “equivalente” y si el poder adjudicador no lo consideraba adecuada o suficiente debió haber solicitado una aclaración o subsanación del documento.

c) Finalmente y en consecuencia con lo manifestado, se solicita se anule la adjudicación y se proceda a una nueva valoración de la oferta de la recurrente.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso alegando lo siguiente:

a) En cuanto a que el martillo corta-cinturones y rompe-cristales no aporta seguridad, debe indicarse que la lámina anti vandálica únicamente garantiza que al romperse la luna no se fragmenta en añicos, permaneciendo unida. Y es por eso que las lunas pueden romperse, utilizando el martillo. Es decir, se trata de un dispositivo que puede valorarse dentro del apartado de seguridad. Igualmente y respecto a los conos bicolors, en circunstancia de oscuridad reflejan las luces de los vehículos por lo que proporcionan mayor visibilidad y han de ser valorados dentro del mismo apartado.

b) No es cierta la afirmación de que el vehículo ofertado por la recurrente lleve incorporada la funcionalidad de luz de trabajo en el portón y por ello ha de ser valorada, ya que lo que se ha valorado en otros licitadores es la aportación de una luz adicional que instalaría la empresa transformadora del vehículo.

c) La recurrente presentó un certificado ISO 14001:2015 emitido por la empresa certificadora TUV AUSTRIA CERT GmbH en el que literalmente se indica que el ámbito de aplicación es: Diseño de adaptaciones, implantación en vehículos y revisiones preentrega; reparación y mantenimiento de vehículos e instalación de equipos técnicos y sus componentes.

d) De dicha literalidad cabe concluir que no hace referencia en cuanto a su ámbito de aplicación a vehículos de servicios de emergencia y especiales, por lo que obtuvo 0 puntos en este concreto criterio y, por lo tanto, no pudo superar el umbral mínimo establecido.

e) Así, necesariamente han recibido tratamiento diferente aquellas ofertas que han incorporado acreditación de sistema de gestión según EN ISO 14001:2015 en el ámbito del diseño, fabricación, transformación, venta y reparación de vehículos de emergencia y especiales –en coherencia con lo requerido-, en contraste con aquellas otras que han incluido certificación de sistema de gestión según EN ISO 14001:2015 con ámbito de aplicación en los siguientes términos: “diseño de adaptaciones, implantación en vehículos y revisiones preentrega; reparación y mantenimiento de vehículos e instalación de equipos técnicos y sus componentes”.

f) La recurrente pudo haber presentado, si su certificado correspondía efectivamente al ámbito indicado, dicho certificado dentro del período de presentación de ofertas. Asimismo, asumir o validar en fase de recurso, en su caso, una aclaración del tipo del que se presenta ahora sería contravenir los principios fundamentales de la LCSP de igualdad de trato y no discriminación, máxime cuando otras empresas licitadoras han presentado en el plazo establecido el certificado emitido por la misma empresa certificadora que la recurrente, pero con el ámbito de aplicación que sí permite otorgarle la

puntuación correspondiente al criterio de valoración establecido en la Carátula del PCAP.

g) El hecho de que la entidad TÜV AUSTRIA CERT GMBH emita el certificado aportado por la recurrente y también el facilitado por la sociedad que ha resultado adjudicataria no implica equivalencia de ambos documentos, toda vez que el ámbito de aplicación de cada uno de ellos resulta ser diferente.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación, los cuales no fueron objeto de impugnación en los plazos previstos para ello:

27. CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS. 35 % (35 puntos).

A) METODOLOGÍA DE VALORACIÓN
 En cada criterio, para evaluar y clasificar las ofertas se utilizara el siguiente método de valoración :

- **Oferta Insuficiente:** se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea insuficiente o incoherenteHasta 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 alguna de los aspectos.....Hasta 50% de la puntuación máxima del criterio.
- **Oferta Buena:** 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 75% de la puntuación máxima del criterio
- **Oferta Destacable:** 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 contratoHasta 100% de la puntuación máxima del criterio

B) CRITERIOS DE VALORACION :
 En caso de LOTES se valorará para cada Lote conforme a los siguientes criterios:

CRITERIOS DE VALORACIÓN Se valorará conforme a la metodología de valoración indicada considerando los siguientes aspectos:	PUNTOS MAXIMOS	DOCUMENTACION A PRESENTAR EN SOBRE B CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FORMULA
VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS de LOS VEHÍCULOS Y LA TRANSFORMACIÓN Con carácter previo a la valoración de las ofertas, se realizará una verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en cada lote de forma que <u>su incumplimiento será causa de exclusión de la oferta.</u>		DOCUMENTACIÓN DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO La verificación que la oferta cumple con los requisitos mínimo requeridas en el PPT se realizará en base la <u>documentación indicada en el apartado siguiente</u>

(...)

2. Seguridad Se valorará la existencia de dispositivos adicionales que supongan un incremento en la seguridad de los vehículos, más allá de los elementos de equipamiento mínimo especificados para cada Lote de vehículos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (alerta de cambio de carril, asistencia de arranque en pendiente, asistencia de frenada de emergencia, etc.)	8	B.2.- FICHA y Memoria transformación <ul style="list-style-type: none">• Ficha del Anexo 2 del PPT cumplimentado y• Memoria de descripción técnica de elementos de equipamiento y transformación que se incorporarán a los vehículos.
3. Comodidad y ergonomía Se valorará la existencia de dispositivos adicionales que supongan mejora en la comodidad y ergonomía de los ocupantes, más allá de los elementos de equipamiento mínimo especificados para cada Lote de vehículos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (sensor de lluvia, sensor de luces, climatizador bizona, etc.)	8	
4. Medidas ambientales Se valorarán las medidas de gestión y seguimiento ambiental que se aplicarán en la transformación policial de los vehículos en relación con los siguientes aspectos: recogida selectiva de residuos y correcta gestión a través de gestores autorizados; control de emisiones a la atmósfera y de niveles de ruidos; y pautas de actuación ante incidentes que pudiesen generar contaminación de suelos.	15	B.3.-MEDIDAS AMBIENTALES Se presentará : <ul style="list-style-type: none">-Memoria de gestión ambiental que incluya la relación y descripción de las medidas propuestas, así como los procedimientos de seguimiento para asegurar la implementación de cada una de ellas.-Documentación de la empresa encargada de la transformación de cumplimiento o conformidad a la norma de gestión medioambiental UNE ENISO14001:2015 o equivalente en la transformación de vehículos.

En síntesis, el recurso se fundamenta en (i) la incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación y (ii) la posibilidad de subsanar los defectos de la documentación acreditativa del criterio no sujeto a fórmulas Medidas ambientales que debía de hacerse mediante la Norma de Gestión Medioambiental ISO 9001:2015 o equivalente en la transformación de vehículos, de forma que quede sin objeto la exclusión de la oferta de la recurrente por este motivo.

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

La recurrente discute la valoración y la asignación de la puntuación realizada en el informe técnico. Es decir, se trata de rebatir la valoración que ha efectuado el poder adjudicador de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor.

A este respecto, debe recordarse que, como reiteradamente ha manifestado este Órgano (ver, por todas, la Resolución 7/2021), en virtud de la discrecionalidad técnica el poder adjudicador goza de un cierto margen en la aplicación de los criterios de adjudicación de apreciación subjetiva, de manera que no es revisable por este Órgano 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 no técnica de la Administración, 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 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 209/2019). 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.

Una vez delimitado así el alcance del control que este Órgano puede ejercer, y contrastados los citados principios con el caso analizado, se considera que el poder adjudicador ha hecho un uso correcto de la discrecionalidad técnica, adecuadamente sustentado en el informe conocido por el recurrente. En particular, se observa lo siguiente:

- 1) El recurrente quiere sustituir el juicio imparcial y experto del informante técnico por el suyo propio, necesariamente parcial e interesado, no solo en la atribución de las puntuaciones, sino también en la selección del material valorado o en la apreciación de las ventajas de cada oferta, lo que no es admisible. Debe recordarse que la discrecionalidad técnica comprende también la facultad del poder adjudicador de seleccionar los elementos más significativos de la oferta que muestran sus fortalezas y debilidades para emitir sobre ellos los juicios valorativos debidamente motivados (ver, por ejemplo, la Resolución 182/2021 del OARC / KEAO).
- 2) En el informe técnico consta el juicio u opinión sobre el contenido de las ofertas que vincula los materiales analizados y las puntuaciones otorgadas a cada una de las proposiciones. Así, el informe valorativo expresa los juicios que le merecen al informante los diversos aspectos de cada una de las ofertas analizadas por cada criterio y se comparan las ofertas y se describen las diferencias existentes entre ellas, lo que se estima determinante a la hora de calificar las proposiciones y, en consecuencia, de otorgar las puntuaciones a las licitadoras. Finalmente, se observan en dichos apartados expresiones o locuciones como “destacable, buena, insuficiente”.
- 3) Por otro lado, debe descartarse que la valoración del martillo y los conos en el apartado de Seguridad como dispositivos adicionales, tal y como

dispone el criterio, suponga una infracción de fondo parcialmente reglado del criterio, pues ambos tienen una relación inequívoca con la Seguridad del vehículo y sus usuarios; por otra parte, la valoración de la luz del portón en el criterio de Ergonomía se ha realizado por ser un *plus* o incorporación adicional (página 15 de la memoria de transformación de la empresa Taramona, S.L., por ejemplo) en la fase de transformación del vehículo de un elemento iluminador respecto de lo exigido por el PPT, de conformidad con lo exigido por el propio criterio para su posible valoración.

- 4) En definitiva, y a la vista de que no se acredita que el ejercicio de la discrecionalidad por el poder adjudicador haya rebasado los límites que la constriñen, el motivo impugnatorio debe desestimarse; en particular, no se prueba que haya habido arbitrariedad o infracción del principio de igualdad de trato y no discriminación (artículo 1.1 de la LCSP), al margen de discrepancias sobre los aspectos valorados, ni que se haya infringido el fondo parcialmente reglado de un criterio sujeto a juicio de valor.

b) Sobre la subsanación de la oferta técnica

En relación con esta cuestión se expondrá en primer lugar la doctrina de este OARC / KEAO sobre la posibilidad de permitir aclaraciones o subsanación de la oferta para, a continuación, analizar si procede en el supuesto que nos ocupa.

b.1 Doctrina general

Este OARC/KEAO ha manifestado que el principio general es el de la imposibilidad de subsanar las imprecisiones o los errores de la documentación de la oferta técnica o económica (ver, en este sentido la Resolución 23/2018) y únicamente de forma excepcional ha admitido tal posibilidad siempre que se respeten los principios de proporcionalidad e igualdad de trato entre los licitadores y con el límite de que ello no conlleve la modificación o negociación de la oferta (ver, por ejemplo, la Resolución 28/2018). Asimismo, en lo que a la

valoración de los criterios de adjudicación se refiere, ha manifestado que cuando el contenido de la oferta es inseparable de la documentación requerida para la valoración de un criterio de adjudicación automático, facilitar información nueva sobre un aspecto de la oferta y que esta información constituya la base sobre la que se evalúa el criterio de adjudicación automático equivale a conceder a uno de los licitadores la oportunidad de recomponer los datos de su oferta (ver en este sentido la Resolución 102/2021 del OARC / KEAO), lo cual constituye una negociación de los términos de la oferta contractual, y esta posibilidad se halla terminantemente prohibida en el procedimiento de adjudicación abierto (art. 156.1 de la LCSP).

b.2 Sobre la falta de especificación de la documentación aportada por la recurrente.

De la redacción de la cláusula específica 27 del PCAP se desprende con claridad que para obtener la puntuación predeterminada en ella se debe aportar un documento que certifique que la empresa encargada de transformar los vehículos cumple con la *UNE EN ISO14001:2015 o equivalente* a la hora de realizar dichas tareas de transformación en vehículos como los que son objeto del presente contrato. En consecuencia, cabe señalar las siguientes circunstancias:

- 1) TRANSTEL presentó un certificado ISO 14001:2015 emitido por la empresa certificadora TUV AUSTRIA CERT GmbH en el que literalmente se indica que el ámbito de aplicación es: Diseño de adaptaciones, implantación en vehículos y revisiones preentrega; reparación y mantenimiento de vehículos e instalación de equipos técnicos y sus componentes.
- 2) De lo señalado en el apartado anterior se observa que el documento aportado no hace referencia alguna a la transformación de vehículos de emergencia o especiales como son los policiales, objeto del presente contrato, siendo precisamente el cumplimiento de las medidas medioambientales a la hora de transformar este tipo de vehículos lo que se valora en el presente criterio y como tal ha de ser certificado. Es por

ello, que no puede ser considerado como certificado “equivalente”, a pesar de ser emitido por la misma entidad que ha certificado para otros licitadores el cumplimiento de la norma ISO 14001:2015, pues la equivalencia ha de predicarse sobre el ámbito de aplicación de dicha norma, no sobre la entidad certificante.

- 3) La concesión de un plazo para que el licitador aporte los documentos y declaraciones exigidos para valorar la oferta no puede tener otro objeto, en principio, que la aclaración de la oferta o la subsanación de un error manifiesto del que adolezca dicha oferta, por lo que no puede permitirse con carácter general que un licitador aporte los documentos y declaraciones cuya presentación exigía el pliego de condiciones y que no fueron remitidos en el plazo establecido para la presentación de ofertas (STJUE de 11 de mayo de 2017, asunto C-131/16, ECLI:EU:C:2017:358, apartado 36). En el supuesto que nos ocupa, el documento presentado en su momento es inadecuado desde el punto de vista probatorio y el recurrente pretende paliar la falta de una información cuya aportación exigen los pliegos de la contratación para valorar la oferta con la petición de una solicitud de aclaración o subsanación que significaría en realidad, conceder al recurrente una posibilidad de compleción de su propuesta contractual (ver, en este sentido la Resolución 81/2022 del OARC / KEAO), lo cual no es admisible por atentar contra el principio de igualdad de trato (Artículo 1.1 LCSP) y de la inmutabilidad de la oferta, como se ha indicado anteriormente.
- 4) Al respecto, debe indicarse que la correcta presentación de la proposición incumbe única y exclusivamente al licitador, del que se presupone que es un operador razonablemente informado y normalmente diligente al ser una empresa dotada de la suficiente solvencia técnica como para licitar al presente contrato, y que opera en el mercado de la compra pública presentando ofertas a contratos con un objeto similar al que nos ocupa (en este sentido, la Resolución del OARC / KEAO 481/2021). En este sentido, corresponde al licitador asegurarse que lo que presenta se adecua a lo solicitado.

c) Conclusión

A la vista de lo anteriormente expuesto, procede la desestimación del recurso.

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:

III.- RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial presentado por la empresa TRANSTEL contra la adjudicación del contrato de “Suministro de vehículos con destino a la policía municipal de Bilbao”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

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.

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, 2024ko apirilaren 4a

Vitoria-Gasteiz, 4 de abril de 2024