



Recurso nº 1115/2025

Resolución nº 1351/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.M.A.Z., en representación de BAY, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de apoyo a los poderes públicos de Uruguay en la prestación de servicios para la realización de una Encuesta Ganadera como parte del proyecto de ganadería sostenible en Uruguay en el marco del Programa EUROCLIMA LAC*”, con expediente DEMA-2025-007, convocado por la Secretaría General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones Públicas (en adelante, FIIAPP); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el expediente de contratación para la licitación del contrato de servicios de apoyo a los poderes públicos de Uruguay en la prestación de servicios para la realización de una Encuesta Ganadera como parte del proyecto de ganadería sostenible en Uruguay en el marco del Programa “EUROCLIMA LAC” por parte de la FIIAPP, F.S.P., el anuncio de licitación y los pliegos rectores de la licitación por procedimiento abierto fueron publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea el 27 de febrero de 2025 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el 28 de febrero de 2025.

El valor estimado del contrato se anunció por un total de 385.000 euros, sin lotes y la fecha tope para el envío de las proposiciones quedó señalada hasta el 31 de marzo de 2025 a las 23:59 horas.



Segundo. El objeto del contrato se anunció sin división por lotes y con los siguientes códigos de clasificación CPV:

73220000 - Servicios de consultoría en desarrollo.

75130000 - Servicios de apoyo a los poderes públicos.

90713000 - Servicios de asesoramiento sobre asuntos ambientales.

Tercero. El procedimiento abierto para la selección de los contratistas siguió los trámites previstos para la adjudicación de los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada previstos en la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante).

Cuarto. Han presentado oferta en plazo y a través de la PLACSP las siguientes empresas:

- BAY, S.A. (la recurrente),

- YOCATIA, S.R.L. (la adjudicataria) y

- ICG INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN Y GESTIÓN, S.L.

Quinto. Consta en el expediente lo que se identifica como un acta de la sesión de la Mesa de Contratación sin fecha, que, en realidad se corresponde con un relato de las actuaciones desarrolladas por aquella, presumiblemente en más de una sesión.

Así, se relata que, reunida la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa, acordó admitir a todas las proposiciones presentadas a la licitación. A continuación, fueron abiertas las ofertas valorables mediante criterios evaluables por juicios de valor, acordándose la remisión de la documentación para informe técnico.



Recibido el informe, la Mesa de Contratación acordó validar las puntuaciones contenidas en el mismo.

Se procede a continuación a la apertura de las ofertas valorables mediante criterios automáticos, a su puntuación y a proponer al licitador cuya oferta fue mejor valorada como adjudicatario del contrato, requiriéndole la aportación de la documentación acreditativa de su aptitud para contratar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150.2 de la LCSP.

Sexto. Por Resolución del Director de la FIAPP de 8 de julio de 2025 se adjudica el contrato a favor de la mercantil YOCATIA, S.R.L., y se procede a su notificación a través de la publicación del anuncio de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Séptimo. Disconforme el representante de BAY, S.A., con la adjudicación del contrato a favor de YOCATIA, S.R.L., formaliza con fecha 17 de julio, el presente recurso especial en materia de contratación solicitando la nulidad de lo actuado y la retroacción de la licitación al momento de la valoración de las ofertas con adjudicación del contrato a su favor.

Octavo. La Secretaría del Tribunal ha notificado a los interesados la interposición del recurso, concediéndoles plazo para la presentación de alegaciones. Ha hecho uso de este derecho la adjudicataria, YOCATIA S.R.L., que interesa la desestimación del recurso.

Noveno. Por Resolución de la Secretaria General del Tribunal y dictada por delegación de éste de fecha 6 de agosto de 2025, se acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.



Segundo. La mercantil recurrente está legitimada para la impugnación de la resolución de adjudicación, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 48 de la LCSP. En efecto, en tanto quedó clasificada en segundo lugar y recurre, sustancialmente, la puntuación obtenida por su oferta, la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa razonable de alzarse con el contrato.

Tercero. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de las formalidades.

Cuarto. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a los umbrales que establece el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso se centra en la adjudicación que constituye una actuación administrativa impugnabile en esta sede por mor del artículo 44.2 letra c) de la LCSP.

Quinto. Considera la defensa de la mercantil recurrente que, la adjudicación del contrato es contraria a Derecho e insta la revisión de las valoraciones dadas a su oferta. Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos: (i) que el órgano de contratación ha omitido tratar las observaciones que le fueron remitidas el 25 de abril de 2025 en las que, ice, respondía con detalle a la evaluación técnica recibida, aclarando y defendiendo la solidez metodológica, operativa y normativa de su proyecto, (ii) que, pese a que, dice, “es de conocimiento público” que el expediente de contratación es reiteración del DEMA-2024-059, en el que resultó propuesta como adjudicataria pero que fue anulado como consecuencia del recurso presentado por otro oferente, y que ha mantenido la estructura y los enfoques centrales de su oferta con ajustes puntuales, no se explica que se haya alterado la puntuación obtenida, y, específicamente, que las puntuaciones de los criterios hayan sido sensiblemente inferiores a las del procedimiento precedente y (iii) que ha sido vulnerado el principio de igualdad, al haber tenido la actual adjudicataria acceso a las ofertas presentadas por los demás licitadores (y, específicamente, a la del recurrente) en el procedimiento de licitación precedente, mientras que, al haber sido excluida su oferta, ninguno de los demás licitadores tuvo acceso a ella. Esto, dice, se acredita en el hecho de que los precios ofertados por la actual adjudicataria se hayan ofertado en todos los



conceptos por un importe ligeramente inferior al ofertado por la recurrente, obteniendo, por tanto, e ilegítimamente, una mejor puntuación.

En definitiva y conforme a estas alegaciones la recurrente insta la estimación del recurso para que con anulación del acuerdo de adjudicación impugnado se ordene la revisión de las puntuaciones dadas a su oferta resultando a su juicio, la mejor y, por ende, la adjudicataria del contrato licitado.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en primer lugar, opone un motivo de inadmisión del recurso basado en su extemporaneidad y en la falta de legitimación del recurrente. Respalda su alegación con respecto a la extemporaneidad del recurso en el hecho de que el recurrente presentó oferta en un procedimiento anterior con el mismo objeto, por lo que, si consideraba que algún criterio de adjudicación era contrario a la LCSP, debió impugnar los Pliegos. Por lo que se refiere a la falta de legitimación, sostiene que “(...) en caso de admitirse todas sus pretensiones, su oferta debería haber quedado excluida, de forma que no cambiaría el sentido material del acto impugnado”.

Responde, a continuación, a cada una de las observaciones presentadas por el recurrente, concluyendo que ninguna de ellas pone en cuestión la existencia de error en el juicio técnico emitido.

Señala, con respecto a la alegada falta de valoración de las observaciones que el recurrente les hizo llegar en relación con la valoración otorgada a los criterios evaluables mediante juicio de valor, que una tal respuesta habría supuesto valorar una modificación de la oferta del recurrente. Considera, por otro lado, que las referidas observaciones no ponen de manifiesto error o arbitrariedad en el juicio técnico que fundamentó las puntuaciones otorgadas, única posibilidad que permitiría desbaratar el amparo de la discrecionalidad técnica.

En lo referido a la discrepancia entre las valoraciones de su oferta en dos procedimientos de licitación que, sustancialmente, coinciden, considera que cada procedimiento de licitación es distinto, y ni los Pliegos, las propuestas de los licitadores, los técnicos informantes y los miembros de la Mesa son los mismos.



En respuesta a la alegada quiebra en la igualdad entre los licitadores, señala que el recurrente no declaró parte alguna de su oferta como confidencial, ni en el momento de presentar su oferta, ni cuando tuvo conocimiento de la interposición del recurso en el procedimiento de licitación precedente. Considera, por otro lado, que siendo las propuestas económicas no confidenciales, es legítimo que los potenciales licitadores en un procedimiento se informen de las ofertas presentadas por sus posibles competidores en procedimientos anteriores.

Séptimo. Procede tratar, en primer lugar, las alegaciones del órgano de contratación sobre la inadmisibilidad del recurso, alegaciones cuya desestimación podemos adelantar.

En efecto, en lo que se refiere a la impugnación indirecta de los Pliegos por el recurrente, una somera lectura del recurso permite concluir que no hay tal. El recurrente, según hemos expuesto anteriormente, se alza contra lo que considera una deficiente observancia del procedimiento por el órgano de contratación, errores o arbitrariedades en el informe técnico de valoración de las ofertas y la quiebra del principio de igualdad de trato al haber conocido uno de los licitadores las ofertas del resto en un procedimiento precedentes mientras que la de él, al haber sido excluido, no había sido abierta. Ningún reproche cabe apreciar al contenido de los Pliegos, por lo que debe desestimarse la inadmisión pretendida.

Igual suerte debe correr la invocada por el órgano de contratación falta de legitimación del recurrente. Resulta en este caso verdaderamente sorprendente los términos en los que se presenta la alegación. Ante todo, porque el anticipo de información que se invoca no fue advertido en el procedimiento de licitación. En estas circunstancias lo que el órgano de contratación pretende que el Tribunal, abandonando su función revisora, decrete de facto la exclusión del recurrente, al privarle de legitimación y hacerlo, además, vulnerando su derecho de defensa, al vedarle la interposición de recurso alguno contra tal acuerdo. Por otro lado, el órgano de contratación no puede, legítimamente, anticipar su actuación ante la eventual estimación del recurso, en tanto correspondería a la Mesa de Contratación analizar el invocado incumplimiento del recurrente, teniendo en cuenta, además, que nuestra doctrina no anuda incondicionalmente el adelanto de información por un licitador a su exclusión.



Octavo. Entrando ya al examen de los motivos del recurso, debemos comenzar examinando el alegado incumplimiento del procedimiento contemplado en la LCSP al no haber el órgano de contratación dado respuesta a las observaciones formuladas por el recurrente en relación con la valoración atribuida a su oferta en los criterios técnicos.

La jurisprudencia y la doctrina de este Tribunal contempla la posibilidad de aclarar y subsanar las ofertas, aunque en términos extraordinariamente restrictivos. Los expusimos, entre otras, en la Resolución 1224/2024 de 10 de octubre, en la que dijimos,

«El artículo 139.1 LCSP establece las reglas a seguir en la presentación de la documentación (administrativa y oferta) por el licitador. Dicho precepto se “dulcifica” para la documentación administrativa en el párrafo segundo del artículo 141.2 LCSP, estableciendo la subsanabilidad de la documentación administrativa, siempre en consonancia con lo exigido por el artículo 140.4 de la LCSP. Por ello, se contempla, con carácter obligatorio para el órgano de contratación, la subsanabilidad de la documentación administrativa, si bien siempre referido al fin del plazo de presentación de ofertas; puede subsanarse la falta de acreditación de requisitos exigidos siempre que estos existan al fin de dicho plazo. Principios basilares en materia contratación refuerzan la interpretación de dicha normativa, en particular, el principio de concurrencia. Por el contrario, la subsanación y la aclaración de los defectos apreciados en la oferta y en la documentación que con ella se presenta, exigida por los pliegos, se han analizado con mayor rigor. En primer lugar, porque el órgano de contratación no se encuentra obligado a requerir su subsanación, pudiendo proceder según la gravedad y el vicio apreciado, a excluir o a no puntuar el criterio de adjudicación concernido por el defecto apreciado. En segundo lugar, porque se limita el alcance de la subsanación. Es clásica en nuestra jurisprudencia tradicional diferenciar entre la subsanación y la aclaración de la oferta.

Subsanar defectos apreciados en la oferta o en su documentación o aclarar dudas en el contenido de esta, se permiten muy limitadamente (firma de la oferta, error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible). Téngase en cuenta que el principio de inmodificabilidad de la oferta junto con el de igualdad y no discriminación han de ser aplicados con el mayor rigor, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y de nuestro Tribunal Supremo. Un tercer supuesto



es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este supuesto de hecho es el que ahora se plantea. La posición de este Tribunal al respecto ha sido tradicionalmente muy rigurosa, partiendo de la base de que el principio en materia de contratación concernido es el de igualdad y no discriminación, no el de concurrencia».

La doctrina expuesta nos lleva a desestimar la alegación del recurrente. El examen del contenido de la nota presentada nos permite concluir que en el ánimo del recurrente estaba, fundamentalmente, puntualizar algunos aspectos de su oferta que entendía no habían sido bien comprendidos por el técnico firmante del informe de valoración de las ofertas evaluables mediante criterios sujetos a juicio de valor. El informe técnico, por otro lado, manifiesta una adecuada comprensión de la oferta en los términos en los que fue redactada. Así las cosas, nada exigía que el órgano de contratación solicitara aclaraciones a la oferta ni que, recibidas estas, estuviera obligado a reevaluar su juicio, máxime cuando algunas de las puntualizaciones realizadas apuntan con claridad a una modificación de la oferta.

Noveno. La alegación centrada en la comparativa de esta licitación con otra anterior y las discrepancias en la valoración de una oferta que era sustancialmente igual a la precedente carecen de virtualidad pues como bien advierte el órgano de contratación se trata de licitaciones diferenciadas que han de evaluarse conforme a los criterios de cada uno de los pliegos rectores ex artículos 122.2 y 145 de la LCSP.

Es necesario recordar nuestra doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración para valorar los criterios de adjudicación de carácter estrictamente técnico. Y ello porque, esta requiere de unos conocimientos técnicos que no están al alcance de este Tribunal, pues se carece de los conocimientos técnicos como para enjuiciar las decisiones de índole técnica de los órganos de contratación, correspondiéndole el enjuiciamiento de los aspectos jurídicos de dichas decisiones que, con relación a las cuestiones técnicas debe limitarse, por dicho motivo, al carácter motivado de la decisión y no a su acierto técnico.



En nuestra Resolución 306/2024, de 29 de febrero, se recoge sobre esta cuestión cuanto sigue:

“Debemos recordar nuestra doctrina con arreglo a la que la valoración de tales criterios subjetivos es, por naturaleza, una cuestión sometida al principio de discrecionalidad técnica que se reconoce al órgano de contratación, contenida aquella, por ejemplo, en las Resoluciones nº 1037/2017, de 10 de noviembre, nº 155/2019, de 22 de febrero, y nº 202/2020, de 13 de febrero. Como se afirma en nuestra Resolución nº 1333/2023, de 20 de octubre:

«Entrando en el fondo de la cuestión, para su correcta resolución, debemos comenzar recordando la consolidada doctrina de este Tribunal según la cual las valoraciones técnicas realizadas por los órganos de contratación están amparadas en el principio de discrecionalidad técnica de la Administración, de tal modo que el Tribunal sólo puede corregirlas, anulándolas, cuando se pruebe la existencia de errores evidentes, o arbitrariedad.

Dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), que: “la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción ‘iuris tantum’ solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega” Al efecto, cabe citar, entre muchas otras, la Resolución 268/2020, de 27 de febrero de 2020 que, por remisión a la Resolución 86/2014, de 15 de abril de 2014, declaró lo siguiente:

“El principio de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración encargados de evaluar las ofertas de los licitadores ha sido acogido por este Tribunal en numerosas resoluciones, donde se ha hecho mención a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009



señala que la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación" y: "En aplicación de dicha doctrina de la discrecionalidad técnica, únicamente cabe revisar las valoraciones técnicas efectuadas por la Administración en caso de que se acredite que las mismas incurren en error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento".

Por tanto, a la hora de decidir si es ajustada a Derecho la valoración de criterios basados en juicios de valor, este Tribunal administrativo ha de limitarse a dilucidar si la recurrente acredita que dicha valoración incurrió en manifiesto error, fue arbitraria o se adoptó prescindiendo del procedimiento legal para su adopción».

Con base en la doctrina expuesta en el fundamento anterior, en el presente caso, el análisis de este Tribunal debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. Lo que sí puede –y debe– hacer este Tribunal es determinar, desde una perspectiva jurídica, si el informe técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato".

Con base en la doctrina expuesta, procede analizar si en la valoración de la oferta técnica de la adjudicataria y de la recurrente se ha incurrido en manifiesto error o arbitrariedad o se ha prescindido del procedimiento para ello.

Así, los criterios sujetos a juicio de valor se definen en el apartado 12 del cuadro de características en el que se observa la concreción y claridad de cada uno de los criterios, con la especificación de la puntuación máxima correspondiente a cada uno de ellos identificando la forma en que se va a valorar cada uno de ellos. Por otro lado, obra en el expediente remitido a este Tribunal el informe técnico de evaluación de las ofertas debidamente motivado sin que se aprecien errores, defectos o arbitrariedades que requiera un reproche en el control de legalidad formal que corresponde en esta sede de revisión.



Y es que, a la vista del tenor técnico de las alegaciones de la actora en este punto, no podemos apreciar errores materiales, arbitrariedad ni discriminación en la valoración realizada de cada uno de los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor en cuestión, y ello sin perjuicio de que pueda no compartirse por la recurrente.

Décimo. Alega por último la recurrente que se habría producido una vulneración del principio de igualdad puesto que, dice, al haber tenido el adjudicatario conocimiento de todos los extremos de su oferta, ha podido ajustar la económica para reducirla ligeramente y así obtener mejor puntuación que la suya.

Tal afirmación, ayuna de toda prueba, presenta ante el Tribunal una falacia *post hoc*, que debemos rechazar. En efecto, el hecho de que el adjudicatario haya mejorado los precios ofrecidos por el recurrente no manifiesta, *per se*, una actuación contraria al principio de igualdad, ni puede afirmarse, de forma axiomática, que tal circunstancia obedece a una voluntad del primero de manipular la licitación. Cuestión que, por otro lado, y como afirma el órgano de contratación, no puede reputarse ilegítima, en tanto las proposiciones económicas de procedimientos de licitación anteriores son públicas y pueden legítimamente ser tomadas en consideración por los licitadores a la hora de fijar su oferta.

En consecuencia, debe desestimarse este concreto motivo de impugnación.

Por todo ello,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.M.A.Z., en representación de BAY, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de apoyo a los poderes públicos de Uruguay en la prestación de servicios para la realización de una Encuesta Ganadera como parte del proyecto de ganadería sostenible en Uruguay en el marco del Programa EUROCLIMA LAC*”, con expediente DEMA-2025-007, convocado por la Secretaría General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones Públicas.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES