



Recurso nº 1549/2025

Resolución nº 1881/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025.

VISTA la reclamación interpuesta por D. O. N. C. en representación de DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Suministro e instalación de una red de sensores medioambientales para la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, así como el mantenimiento de la misma*”, expediente 2025_041, convocado por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Previa incoación de oficio del expediente tras la motivación de la necesidad e idoneidad de las prestaciones, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Algeciras procedió a la aprobación del expediente de contratación “Suministro e instalación de una red de sensores medioambientales para la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, así como el mantenimiento de la misma.”, con un valor estimado de 571.938 euros.

Segundo. Tras la aprobación del expediente y de los pliegos rectores de la contratación, se publicó el anuncio de licitación y los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea con fecha 10 de septiembre de 2025, publicándose en el al día siguiente y estableciendo como plazo de presentación de ofertas inicialmente el 14 de octubre de 2025 a las 14 horas, rectificándose con posterioridad mediante anuncios publicados el 10 y el 13 de octubre para ampliarlo hasta el 13 de noviembre de 2025 a las 14 horas.

El objeto del servicio se anunció con el siguiente CPV:



30211300 - Plataformas informáticas.

38300000 - Instrumentos de medición.

90731100 - Gestión de la calidad del aire.

Tercero. El procedimiento de contratación sigue los trámites de un contrato de suministros, por ser esta la prestación principal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales y está sujeto a regulación armonizada según lo regulado 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, el Real Decreto-Ley 3/2020).

Cuarto. Contra la resolución de adjudicación DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L., interpone, de acuerdo con el artículo 119 del Real Decreto-ley 3/2020, reclamación en materia de contratación en fecha 26 de septiembre de 2025, solicitando resolución por la que se estime la reclamación y se anule el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) y las cláusulas correlativas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Quinto. La Secretaría del Tribunal, reclamó el expediente y el informe de la entidad contratante, que fueron remitidos en plazo y en forma, siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del sector público solicitando la desestimación de la reclamación.

Sexto. Interpuesta la reclamación, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste, dictó resolución de 16 de octubre 2025 concediendo la medida cautelar consistente en la solicitud de suspensión de procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 120.1 b) y 121 del Real Decreto-Ley 3/2020 y los artículos 49 y 56 de la LCSP, habida cuenta de que los perjuicios que podrían derivarse para la reclamante de no suspenderse el procedimiento son de difícil o imposible reparación.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente la reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 120 del RDL 3/2020 y 47.1 de la LCSP.

Segundo. El acto recurrido, esto es, los Pliegos, se enmarca en un contrato de suministros licitado por una de las entidades reguladas en el artículo 5 del RDL 3/2020 y referido a una actividad relacionada con los puertos (artículo 12 de esta misma norma), teniendo el contrato un valor estimado superior a 443.000 euros (artículo 1.1.b) de la citada norma), por lo que es susceptible de impugnación, de conformidad con el artículo 119.1 del RDL 3/2020 en relación con su artículo 119.2 a).

Tercero. En lo que se refiere a la legitimación, la reclamante, a la fecha de presentación de la reclamación, no se había presentado a la licitación, razón por la cual debe abordarse lo atinente a su legitimación para impugnar los Pliegos. Es doctrina de este Tribunal, la contenida en las Resoluciones nº 1393/2024, de 31 de octubre, nº 727/2024, de 6 de junio y nº 442/2023, de 13 de abril, entre otras, que para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario (i) debe haber presentado proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) no ha podido presentarla como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que le impiden participar en pie de igualdad (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 —Roj STS 4465/2005—), siendo lo relevante para reconocer la legitimación al recurrente que no ha presentado oferta es que las condiciones de los pliegos que combate le hayan impedido presentar proposición, condiciones que combate en su recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación.

El Tribunal mantiene esta doctrina, que encuentra asimismo su apoyo en la doctrina sentada por la sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, asunto T849/19, de manera que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y



mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

En esta se dice: “26 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, resultaría excesivo exigir que presente, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por la Directiva 89/665 contra esas características, una oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido cuando las posibilidades de que se le adjudique el contrato son nulas debido a la existencia de las citadas características (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità* y otros, C-328/17, EU:C:2018:958, apartado 47 y jurisprudencia citada). 27 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que, habida cuenta de que solo con carácter excepcional puede reconocerse el derecho de recurso al operador que no ha presentado una oferta, no puede considerarse excesivo exigir que este demuestre que las cláusulas de la licitación imposibilitan la presentación de una oferta (sentencia de 28 de noviembre de 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità* y otros, C-328/17, EU:C:2018:958, apartado 53). 28 Aunque dicha sentencia se dictó a raíz de una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de disposiciones de la Directiva 89/665, que solo vincula a los Estados miembros, la solución que se desprende puede aplicarse *mutatis mutandis* a un caso como el de autos, en el que la demandante afirma que no pudo presentar una oferta debido a las especificaciones técnicas de las condiciones de la licitación convocada por una agencia de la Unión Europea, especificaciones técnicas que impugna”.

La reclamante fundamenta su reclamación en los siguientes motivos:

- El anuncio de la licitación ha sido publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, pese a que, dice, el contrato no está sujeto a regulación armonizada.
- En lo que se refiere al PCAP, considera que (i) los criterios de adjudicación cualitativos se valoran exclusivamente mediante juicios de valor, omitiendo el Pliego la inclusión de criterios de adjudicación de esta naturaleza evaluables mediante



fórmulas, (ii) prevé que las ofertas se clasifiquen como inaceptables cuando la puntuación técnica obtenida sea inferior a la mitad de la puntuación máxima posible, de lo que el recurrente concluye que “[e]ste *umbral técnico opera, por tanto, como un criterio eliminatorio encubierto*”, (iii) el diseño de la fórmula del criterio económico hace que las diferencias en los precios supongan variaciones pequeñas en la puntuación asignada a las ofertas.

- En lo que se refiere al PPR, considera que varias de las especificaciones técnicas de los sensores medioambientales solo pueden ser cumplidas por un solo producto en el mercado.

Este Tribunal considera que existen razones esgrimidas en la reclamación, que son susceptibles de dificultar o impedir la presentación de oferta en el procedimiento, en el que se encuentra abierto el plazo de presentación de proposiciones, y según declara, puede participar la recurrente por su objeto, por lo que se le reconoce legitimación para la interposición del recurso especial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 del RDL 3/2020.

Cuarto. La reclamación ha sido interpuesta dentro del plazo señalado en el artículo 50.1.d) de la LCSP, aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 121 del RDL 3/2020.

Quinto. Alega la reclamante, en primer lugar, que, pese a que en el anuncio de licitación publicado en la PLACSP se dice que el contrato no está sujeto a regulación armonizada, el órgano de contratación ha publicado el anuncio en el DOUE.

Considera la reclamante que,

“Si bien esta publicación voluntaria es jurídicamente posible en el ámbito de las entidades contratantes de sectores especiales, lo cierto es que puede inducir a confusión respecto al régimen aplicable, al difundirse la licitación a nivel europeo como si se tratase de un contrato armonizado cuando, en realidad, no lo es.

Ello genera una cierta inseguridad jurídica para los licitadores sobre los plazos y obligaciones derivados del procedimiento, lo que resulta contrario a los principios de transparencia y seguridad jurídica recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.



Ciertamente, en el anuncio publicado en la PLACSP se dice que el contrato no está sujeto a regulación armonizada. Afirmación esta que, a la vista de la naturaleza del contrato (suministros) y de su valor estimado (571.938,00 euros) y con una simple lectura de lo dispuesto por los artículos 1 y 15 de la Directiva 2014/25 se aprecia que es errónea. Por otro lado, la confusión e inseguridad jurídica que advierte la reclamante es fácilmente remediable con una somera lectura del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Sexto. Considera, a continuación, que, en tanto los criterios de adjudicación cualitativos son valorados exclusivamente mediante juicios de valor, “(...) *toda la valoración técnica queda entregada al juicio subjetivo de la Mesa*”. Considera que los criterios de valoración “(...) no incorporan subcriterios verificables que permitan valorar cada aspecto con objetividad, lo que, dice, “(...) *impide a los licitadores conocer como se va a puntuar cada apartado y deja la decisión en manos de la discrecionalidad de la Mesa de Contratación*”. Considera, por último, que esta redacción incumple el artículo 145.5 de la LCSP.

La entidad contratante, por su parte, considera que la conclusión de la reclamante “(...) *confunde la forma de valoración de los criterios, que conforme a la normativa reguladora de los contratos del sector público podrá ser mediante mera aplicación de fórmulas o mediante juicio de valor, con el deber del órgano de contratación de formular los criterios de forma objetiva y transparente*”. Entiende que la definición de los criterios no confiere al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada “(...) *por cuanto, en los mismos se determinan expresamente las especificaciones que permitirán comprobar de manera efectiva la facilitada por los licitadores y evaluar la medida en la que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación*”.

A este respecto, el Anexo II del cuadro de características del PCAP, en el apartado relativo a “CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN CUALITATIVOS CUYA VALORACIÓN DEPENDE DE UN JUICIO DE VALOR CC1” establece como tales:

“La calidad, incluido el valor técnico



Se valorará la calidad de la propuesta técnica del plan de instalación y mantenimiento. En particular se valorarán los siguientes puntos:

- Claridad, simplicidad y presentación del plan según lo solicitado en el Pliego de Prescripciones Técnicas. 5 puntos.*
- Descripción de la metodología de trabajo para la instalación y puesta en marcha, incluyendo la integración con PCIS. 5 puntos*
- Descripción de la metodología de trabajo para el mantenimiento preventivo y correctivo. 10 puntos*
- Descripción del servicio de monitorización y análisis. Desglose de parámetros analizados y equipamiento monitorizado. 10 puntos*
- Descripción del cumplimiento de las recomendaciones de seguridad. 10 puntos”*

Esto, debemos ponerlo en conexión con el apartado 7.1 del PPT en cuanto al contenido del Sobre B (oferta técnica) según la remisión del propio PCAP:

“7.1 Contenido de la oferta técnica

*• **Introducción:** breve descripción de la empresa donde se detalle la experiencia en instalación y mantenimiento de los sistemas incluidos en el PPT en entornos portuarios.*

*• **Propuesta metodológica:** dentro de esta propuesta deberán detallarse los siguientes puntos acorde a los requisitos marcados en el PPT:*

o Descripción de la metodología de trabajo para la instalación, puesta en marcha, integración con PCIS y mantenimiento de la red de sensores, incluyendo propuesta técnica, plazos, hitos, control de calidad, evaluación de riesgos y roles.

o Descripción del flujo de trabajo para la gestión de incidencias

o Planificación y descripción de las tareas de mantenimiento preventivo y soporte a la red



o Organización de los recursos

o Descripción de la documentación de control de los servicios

o Descripción del cumplimiento de las recomendaciones seguridad

• Propuesta técnica:

o Ficha técnica de los equipos

o Acreditación de la correlación mínima según el apartado 3.6 Fiabilidad

o Estudio de campo contra instrumentos de referencia para acreditar la medida de Partículas Totales en Suspensión (TSP).

o Marca y modelo del sensor de partículas

o Imágenes reales y procedimientos de la herramienta de calibración mediante gas patrón con verificaciones in situ (No se aceptarán imágenes que muestren diseños o futuros desarrollos)

o Descripción detallada de la plataforma cloud para servicios de monitorización, alertas y análisis de datos

El incumplimiento en la presentación de los certificados y estudios válidos será causa de exclusión del proceso de licitación.

• Resumen ejecutivo: *resumen de los principales puntos de la oferta."*

La reclamante considera vulnerado el artículo 145.5 de la LCSP, cuyo correlativo en el Real Decreto-ley 3/2020, el artículo 66.5, dice lo siguiente,

"5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de condiciones y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:



a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera clara y objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán a la entidad contratante una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.”

Este precepto traspone al ordenamiento español el artículo 67.4 de la Directiva 2014/24, que establece:

“Los criterios de adjudicación no tendrán por efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación (...).”

El precepto incorpora una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) y constituye una garantía esencial del principio de igualdad de trato entre licitadores y del principio de transparencia. Como señala el Considerando 92 de la Directiva:

“Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen



aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

Los criterios de adjudicación elegidos no deben conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada y deben asegurar la posibilidad de una competencia real y equitativa e ir acompañados de modalidades que permitan verificar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores.”

La estructura del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24 establece, por lo tanto, dos garantías instrumentales para garantizar la prohibición de que los criterios de adjudicación confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada: deben garantizar la posibilidad de una competencia efectiva e incorporar especificaciones verificables.

La STJUE de 17 de noviembre de 2022 (C-54/21 “Antea Polska”) recoge expresamente la previsión de la Directiva (el subrayado es nuestro)

“El artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, en relación con el artículo 67, apartado 4, de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que entre los criterios de adjudicación del contrato se incluyan el “diseño del desarrollo de los proyectos” que se prevé realizar en el marco del contrato público de que se trate y la “descripción de la forma de ejecución” de dicho contrato, siempre que esos criterios vayan acompañados de especificaciones que permitan al poder adjudicador comprobar de manera concreta y objetiva las ofertas presentadas”.

Esta es la doctrina seguida por este Tribunal. Según hemos dicho en la reciente Resolución 11/2025, de 15 de enero (el subrayado es nuestro):

“La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. La Jurisprudencia (por ejemplo STS de 27 de junio de 2012) y nuestra propia doctrina (Resolución 1165/2024, de 26 de septiembre, entre otras muchas) reconocen la discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración como instrumento técnico de integración de los elementos subjetivos de

los criterios de adjudicación de las proposiciones de los licitadores que solo se puede desvirtuar por desviación de poder, arbitrariedad, ausencia de toda justificación o patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega o vulneración del procedimiento. La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica.

El Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la determinación necesaria de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor:

a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello.

b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta.

Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.

c) Los criterios establecidos en el pliego no pueden ser alterados con posterioridad, introduciendo nuevos subcriterios o aspectos no recogidos en los pliegos, lo que no impide que al efectuar la valoración se puedan recoger apreciaciones que vengán a concretar en cada caso los aspectos a que se refieren los pliegos con carácter general”.

De la consideración conjunta de la jurisprudencia del TJUE y de nuestra doctrina podemos concluir que la adecuación de un criterio de adjudicación evaluable mediante juicios de valor no atribuirá al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada cuando cumplan las tres condiciones siguientes:

- Un licitador razonablemente informado y normalmente diligente podrá prever que aspectos de su oferta serán valorados y como se ponderarán.
- Las especificaciones del criterio permiten al órgano de contratación comprobar de manera concreta y objetiva las ofertas presentadas.
- Un tercero puede revisar la razonabilidad de la puntuación otorgada, comparándola con los parámetros establecidos en el Pliego. La discrecionalidad técnica ha de estar correctamente enmarcada en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta que permitan el control posterior.

El examen del criterio en cuestión nos permite concluir que no cumple ninguna de las condiciones consideradas: en todos los criterios evaluables mediante juicios de valor se define lo qué se va a valorar (claridad, simplicidad y presentación del plan, descripción de la metodología de trabajo de instalación y puesta en marcha, descripción de la metodología de mantenimiento preventivo y correctivo, descripción del servicio de monitorización y análisis y descripción del cumplimiento de las recomendaciones de seguridad), pero no cómo se va a valorar. Así las cosas, resulta imposible prever razonablemente que aspectos van a merecer una valoración más o menos positiva por el órgano de contratación, lo que, amén de hacer imprevisible para los licitadores los términos de la valoración, confiere al órgano de contratación una libertad absoluta para configurar *ex post* los criterios de adjudicación, optando por considerar más o menos positivamente cualquiera de las propuestas que los licitadores hagan en sus respectivas ofertas. Se estima, por tanto, el motivo.

Séptimo. Seguidamente la reclamante impugna el anexo II del PCAP por entender contrario a Derecho que se exija una puntuación mínima de 20 puntos (50% del total) para no ser excluido de la licitación, configurando encubiertamente un criterio de solvencia. En particular, señala el PCAP:

“Fases

Puntuación técnica mínima en el conjunto de los criterios cualitativos: 20

De conformidad con lo previsto en el Anexo II de este Cuadro las ofertas situadas en el intervalo de calidad técnica inaceptable, entendiendo por tales a aquellas que no alcancen un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos, no serán tomadas en consideración para el cálculo de las ofertas anormalmente bajas ni para la determinación de la oferta más ventajosa, de manera que, en el caso de no existir ofertas en el otro intervalo, se procederá a declarar desierta la licitación, al no haber concurrido al mismo ofertas de calidad técnica suficiente.”

A este respecto, el artículo 66.10 del RD Ley 3/2020 dispone:

“10. Salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de condiciones la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia.”

Partiendo de esta regulación en el presente caso se observa que el umbral mínimo fijado en el presente caso, 20 puntos sobre un máximo de 40, es conforme a Derecho, por lo que debe desestimarse esta manifestación.

A mayor abundamiento, en lo que respecta a la alegada configuración del umbral técnico como un criterio de solvencia y no de adjudicación, basta comparar los siguientes puntos del PCAP:

- Los requisitos de solvencia técnica previstos en el Anexo II del PCAP: se exige una relación de los principales suministros efectuados, en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato y se acredita mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

- La documentación técnica que debe aportar cada licitador para que se evalúe la oferta desde el punto de vista técnico, según lo descrito en el apartado 7.1 del PPT (contenido del sobre número B), antes transcrito, relativo a la propuesta técnica y metodológica a desarrollar en el contrato.

De ello resulta que los requisitos de solvencia son circunstancias objetivas del desempeño de la licitadora en los últimos años que no guardan relación directa con la calidad de la prestación a ejecutar con motivo de este contrato de suministro. Por el contrario, la documentación técnica que se aporta para aplicar el criterio de adjudicación debe evaluarse necesariamente mediante un juicio de valor. Además, el valor de estos documentos guarda una relación directa con la calidad de la prestación, ya que son susceptibles de producir una mayor calidad de esta como consecuencia, por ejemplo, de una más detallada planificación de los trabajos, organización de recursos o aplicación de las normas de seguridad. Por lo tanto, el criterio de calidad técnica se configura como un criterio de adjudicación, que cumple los requisitos que, con base en la LCSP este Tribunal viene exigiendo.

Octavo. En cuanto la fórmula de valoración del precio denuncia la reclamante que la elegida en los Pliegos no premiaría suficientemente las ofertas más ventajosas económicamente, atenuando de forma significativa su incidencia real en la adjudicación, al



introducir una parte fija y una parte variable que reducen de facto el peso del precio frente a los criterios técnicos.

Opone la entidad contratante que la fórmula empleada en los pliegos se fijó con carácter obligatorio en los procedimientos de contratación para todo el sistema portuario por Orden FOM/1968/2013, de 31 de julio, por la que se modifica la Orden FOM/4003/2008, de 22 de Julio, por la que se aprueban las normas y reglas generales de los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias y que la misma se ha mantenido tras la entrada en vigor de la LCSP.

Nuestra doctrina (expresada en las Resoluciones 1670/2023 de 28 de diciembre, 166/2024 de 8 de febrero, 676/2024 de 30 de mayo o 1235/2024 de 10 de octubre o 649/2025 de 30 de abril) considera que la exigencia de proporcionalidad que recoge en el artículo 145.5.b) de la LCSP no puede reconducirse exclusivamente a una determinada relación matemática entre las ofertas y la puntuación que están obtienen por un determinado criterio, sino que debe referirse a su idoneidad para obtener la oferta con una mejor calidad-precio, según exige el artículo 145.1 de la LCSP. Como dijimos en la Resolución 1670/2023:

“Corresponde pues al órgano de contratación, según hemos dicho, conformar los criterios de adjudicación del contrato de forma que estos sean proporcionales, esto es, idóneos para obtener la finalidad de seleccionar la oferta con mejor relación calidad-precio, y debe hacerlo, como es obvio, antes de que el procedimiento de licitación comience. En definitiva, lo que es exigible de los criterios de adjudicación, y, singularmente, en lo que nos ahora nos ocupa, el precio, es que, según las reglas de la experiencia, sean idóneos para lograr la finalidad que tienen atribuida. Dicho en otros términos, el órgano de contratación se enfrenta, en la fase de preparación del contrato, a la tarea de definir los criterios de adjudicación basándose en la finalidad que con ellos se pretende conseguir (la obtención de la mejor oferta en términos de relación calidad-precio). Para ello dispone de una serie de parámetros –definidos internamente– de lo que la “mejor relación calidad-precio” supone en el contrato para el que van a ser definidos los criterios de adjudicación y un conjunto de hipótesis (basadas en la experiencia de licitaciones anteriores o en el análisis de licitaciones celebradas por otros órganos de contratación para contratos similares) tales como número probable de licitadores, porcentajes medios habituales de baja,

comportamiento habitual de los operadores económicos del sector, etc. Definidos así los criterios de valoración, deben reputarse idóneos al margen de las vicisitudes que puedan producirse en el procedimiento de licitación. Indudablemente, y si se dan los supuestos extremos que habitualmente se someten a este Tribunal para demostrar la falta de proporcionalidad de una fórmula, se pueden obtener resultados que no se ajustan al principio de proporcionalidad tal y como lo hemos definido anteriormente. Tales resultados no alteran la idoneidad original de la fórmula. De producirse, no serán habituales (no parece razonable pensar que, como regla general, a la licitación concurrirán solo dos licitadores, uno al tipo y el otro con una baja de un euro, supuesto que casi podríamos considerar estándar entre los que suelen ser esgrimidos por los recurrentes cuando impugnan las fórmulas de valoración) y, en caso de producirse, nos encontraríamos ante un supuesto de conflicto entre dos principios rectores de la licitación (el de igualdad de trato y el de proporcionalidad) que debe dirimirse en favor del primero.”

Así las cosas, hemos de considerar que, *prima facie*, el juicio de idoneidad que fundamenta la proporcionalidad exigida por la LCSP vendría dado por la Orden FOM/1968/2013, invocada por el órgano de contratación, en tanto establece con carácter general una fórmula que es la que (con las variaciones imprescindibles para ajustarla al peso que el precio tiene en la valoración final de las ofertas) ha sido incorporada al PCAP.

Ahora bien, según también hemos dicho en las Resoluciones antes invocadas, la proporcionalidad debe ser considerada tomando en consideración la idoneidad, no ya de un criterio de valoración tomado aisladamente, sino de todos los que han sido incluidos en el PCAP para la determinación de la oferta con una mejor calidad-precio. Lo que exige, a modo de condición previa, determinar si las relaciones entre los referidos criterios se ajustan a los requisitos establecidos en el artículo 146 de la LCSP. En lo que resulta relevante a la presente reclamación, debemos considerar de modo especial la exigencia del artículo 146.2.a) de la LCSP, que dice:

“Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

La aplicación de los criterios de adjudicación se efectuará por los siguientes órganos:

a) En los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, celebrados por los órganos de las Administraciones Públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar esta a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.”

El examen de la fórmula cuestionada permite concluir que, cualesquiera que sean las bajas ofertadas por los licitadores, la del licitador que ofrezca la menor de ellas recibirá una puntuación de 36 puntos. Siendo la puntuación máxima (que obtendrá la oferta que incorpore una mayor baja en el precio) de 60 puntos, resulta que el peso real del criterio de valoración precio (el único evaluable mediante fórmulas en la licitación que nos ocupa) será de 24 puntos (diferencia entre la puntuación mínima que podrá obtener una oferta y la máxima otorgada al criterio).

Así las cosas, el peso real de los criterios sujetos a juicio de valor y los evaluables mediante fórmulas no coincide con el nominal atribuido en el PCAP por el órgano de contratación (40-60, respectivamente). Este peso real prima los criterios evaluables mediante juicios de valor, que tienen atribuida una horquilla de valores de 40 puntos, mientras que, según hemos visto, en el criterio precio esta horquilla es de solo 24 puntos. Así las cosas, la conformación de los criterios de valoración supone de facto que los evaluables mediante juicios de valor tengan una ponderación mayor que los criterios evaluables de forma automática, lo que, según el artículo 146.2.a) de la LCSP exige que su valoración se verifique “(...) un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar esta



a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos", posibilidad que no está contemplada en el PCAP, lo que nos lleva a estimar el motivo.

Noveno. Por último, la reclamante denuncia la desproporción de algunas de las prescripciones técnicas particulares, que limitarían injustificadamente la concurrencia.

En particular, señala que el PPT exige calibración con gas patrón y verificaciones in situ, una metodología que no solo restringe injustificadamente la competencia al modelo de un único fabricante (Kunak) sino que además resulta técnicamente inadecuada para equipos de medida indicativa, según recomendaciones del propio sector. Se cita la especificación PAS 4023:2023 del British Standards Institution (BSI), que señala que la calibración con gas patrón parte de la premisa errónea de que ningún otro factor afecta a las lecturas, cuando en realidad estos sensores pueden ser sensibles a elementos atmosféricos como la humedad o la temperatura, lo que compromete la validez de los resultados.

Asimismo, afirma que el PPT prohíbe expresamente el uso de *machine learning* e inteligencia artificial, excluyendo de raíz la solución Bettair, a pesar de que este enfoque ha demostrado en campo alcanzar precisiones comparables a los analizadores de referencia y ha sido galardonado internacionalmente.

En este sentido, la única diferencia entre ambas (Kunak y Bettair) radica en el método de calibración: Kunak se basa en cartuchos con gas patrón y verificaciones in situ, mientras que Bettair utiliza algoritmos de *machine learning* para realizar una calibración continua y compensar factores ambientales, logrando precisiones equiparables o superiores en algunos contaminantes. El pliego, al prohibir expresamente las tecnologías basadas en inteligencia artificial y exigir la calibración con gas patrón, excluye de raíz la solución Bettair, pese a estar avalada internacionalmente y contar con certificaciones idénticas a las de Kunak.

La entidad contratante justifica su inclusión sobre la base de los argumentos contenidos en el informe técnico adjuntado a su informe como Anexo, en el que el Jefe del Área de Desarrollo Tecnológico y el Jefe de División de Infraestructura, Tecnología y Seguridad Física de la Autoridad Portuaria argumenta lo siguiente:

“Sobre las especificaciones técnicas requeridas en el PPT para los sensores medioambientales:

Según el apartado 3.5 Características de los sensores, se especifica lo siguiente: “Las estaciones deberán contar con un sistema de reemplazo de sensores in situ, a través de cartuchos o similar, que permitan realizar la sustitución sin necesidad de retirar los equipos. Además, deberán tener un mecanismo de calibración que permita realizar el ajuste de forma remota y sin cambiar la estación de ubicación, así como la posibilidad de calibración in situ mediante gas patrón”

- Es imprescindible que el sistema de reemplazo de sensores sea in situ, sin necesidad de retirar los equipos, por las siguientes razones:

- o El tipo de sensores utilizado en estaciones compactas de medición tiene una vida útil limitada, habitualmente entre 12 y 24 meses, por lo que un sistema de cartuchos intercambiables o similar permite sustituir estos sensores sin necesidad de desinstalar la estación, minimizando los periodos de indisponibilidad del sensor y, por tanto, evitando la pérdida de datos en la plataforma, hecho que cuestionaría la fiabilidad de esos datos, y por tanto, los informes o conclusiones derivados de ellos no serían válidos, ni servirían de soporte a las medidas correctoras que en su caso deban adoptarse.*
- o El hecho de que el proceso sea realizado in situ permite a la supervisión de los trabajos asignada por la Administración garantizar que dicho proceso se realiza de acuerdo con las especificaciones de los fabricantes y los estándares internacionales, asegurando la originalidad e idoneidad de los repuestos y materiales empleado, evitando manipulaciones indebidas, sustituciones no autorizadas o el uso de componentes que comprometerían la seguridad, la funcionalidad o la durabilidad de la instalación.*

- Es esencial que las estaciones deban tener un mecanismo de calibración que permita realizar el ajuste de manera remota y sin cambiar la estación de ubicación, así como la posibilidad de calibración in situ mediante gas patrón, por las siguientes razones:

- o *La calibración remota permite actuar de manera inmediata, sin necesidad de desplazamiento, ante desviaciones de determinados parámetros como el offset, la pendiente o la ganancia. Esta inmediatez es fundamental para garantizar la correcta comunicación de información veraz y sin errores a los usuarios.*
 - o *Es importante que esta calibración pueda realizarse sin necesidad de desinstalar la estación, minimizando los periodos de indisponibilidad del sensor y, por tanto, de inactividad de la plataforma por pérdida de datos. Este hecho, al igual que en el punto anterior, cuestionaría la fiabilidad de esos datos, y, por tanto, los informes o conclusiones derivados de ellos tampoco serían válidos, ni servirían de soporte a las medidas correctoras que en su caso deban adoptarse.*
 - o *En caso de discrepancia sobre la calidad de las mediciones entre el adjudicatario y la Administración, se establece necesario realizar una calibración in situ con un gas patrón de referencia certificado por una entidad reconocida. Este es el único método reconocido en el mercado y la industria internacional como válido para certificar in situ el correcto funcionamiento de los dispositivos de medida. Este mecanismo es fundamental para dirimir de manera objetiva cualquier conflicto sobre la calidad de las mediciones realizadas.*
- Es obligatorio que todos los componentes de las estaciones estén integrados en una única envolvente compacta, por las siguientes razones:*
- o *Los sensores deberán ser instalados en las ubicaciones indicadas en el PPT. Estas ubicaciones aprovechan báculos ya existentes por motivos operativos y económicos, bien sean postes de iluminación u otro tipo de soportes usados actualmente para cámaras de CCTV o altavoces de megafonía. Es por ello por lo que el espacio disponible en estos báculos es muy limitado, no siendo posible la instalación de varias envolventes en los mismos.*
 - o *Igualmente, desde un punto de vista operativo, con una única envolvente se simplifica la instalación y el mantenimiento del equipamiento y cableado, reduciendo por tanto los riesgos de averías o fallos, que nuevamente podrían comprometer la fiabilidad de los datos, así como las posibles medidas correctoras a adoptar.*

- *Es imprescindible que el sistema permita ajustar remotamente tanto la línea base como la sensibilidad de cada parámetro de contaminante, realizando dichas calibraciones frente a datos de referencia, por las siguientes razones:*

- o Los sensores de calidad del aire sufren derivas y variaciones de sensibilidad con el paso del tiempo y por el efecto de las condiciones ambientales, y más aún en las condiciones extremas de viento y humedad del Estrecho de Gibraltar. El control remoto de la línea base y sensibilidad permite corregir de manera rápida estos cambios, manteniendo las mediciones dentro de los márgenes de incertidumbre aceptables. Esta inmediatez es fundamental para garantizar la correcta comunicación de información veraz y sin errores a los usuarios. Nuevamente, este hecho es esencial para que la fiabilidad de los datos sea óptima, sin desviaciones que pudieran implicar errores a la hora de adoptar las medidas correctoras.*
- o Estas calibraciones deberían estar realizadas frente a datos de referencia, cumpliendo así con el protocolo recogido en la norma CEN/TS 17660-1. Esta norma da un marco de referencia para evaluar el rendimiento de sistemas de sensores y para determinar si alcanzan los objetivos de calidad, incluyendo corrección por deriva y ajuste frente a referencias. Por tanto, la capacidad de ajustar línea base y sensibilidad, aplicada y documentada frente a datos de referencia, es una medida técnica necesaria para que las estaciones de sensores puedan cumplir los criterios de evaluación y de incertidumbre aplicables.*

- *Se exige presentar en la memoria técnica imágenes reales y procedimientos de la herramienta de calibración mediante gas patrón con verificaciones in situ, por las siguientes razones:*

- o Solicitar evidencias fotográficas y procedimientos operativos reales (manuales, protocolos de calibración, registros de verificación) es necesario para verificar que las ofertas presentadas cumplen con las especificaciones técnicas mínimas definidas en los pliegos.*

- *Es obligatorio que no se utilicen para la calibración mecanismos de machine learning, inteligencia artificial o aprendizaje automático, por las siguientes razones:*

- o *Los modelos basados exclusivamente en machine learning, inteligencia artificial o aprendizaje automático requieren entrenamiento con datos de referencia locales y condiciones específicas. Cada entorno presenta condiciones específicas, climáticas, químicas y de interferencias locales, que no pueden reproducirse en un entrenamiento previo generalista. No podemos pasar por alto, como ya se ha apuntado previamente, que la zona que se van a instalar los sensores, el Puerto Bahía de Algeciras en el Estrecho de Gibraltar, es una zona geográficamente singular con numerosas peculiaridades ambientales que imposibilitan obtener resultados adecuados y en el plazo necesario mediante la utilización de este tipo de calibración. Esto hace que la aceptación de estos métodos introduzca una incertidumbre inevitable en la ejecución del contrato en cuanto al tiempo necesario para realizar el entrenamiento in situ y proporcionar valores adecuados.*
- o *Se pretende garantizar que las mediciones se basen en principios físicos/químicos validados, sin depender de modelos de inteligencia artificial predictivos opacos o no reproducibles, teniendo en consideración que el lugar de instalación es una infraestructura crítica.”*

Sobre esta cuestión, ya dijimos en nuestra Resolución nº 93/2025 en el Recurso nº 1572/2024:

“Es doctrina del Tribunal al examinar el establecimiento de prescripciones técnicas o condiciones que van a regir la realización de la prestación y a definir sus calidades, que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma.

Deben permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia, sin que es establecimiento de requisitos técnicos injustificados para la ejecución o el buen fin del contrato, pueda limitar o restringir indebidamente la concurrencia, de modo que —dijimos en la Resolución nº396/2024, de 6 de junio— “la exigencia de unas condiciones técnicas de la prestación o un requisito en los medios a



adscribir al objeto del contrato que limite la oferta, sin una mayor satisfacción de las necesidades previstas deberá ser anulada, por excluir —sin motivo alguno— eventuales licitadores que pudieran participar en la licitación” (...)

Por otra parte, no debe olvidarse que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores (entre otras, Resolución de este Tribunal nº558/2024, de 26 de abril de 2024) y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate”

Pues bien, en este caso, aplicando la doctrina expuesta, entendemos la decisión del órgano de contratación al establecer las prescripciones técnicas impugnadas, se ajusta a derecho, por cuanto nos encontramos ante el suministro de una red de sensores medioambientales, donde deviene esencial que la tecnología utilizada sea la más avanzada, de acuerdo con los estándares de calidad que requiera el órgano de contratación.

Aplicada tal discrecionalidad técnica a la configuración de las exigencias del Pliego de Prescripciones Técnicas, este Tribunal tiene declarado que la vulneración al principio de libre concurrencia debe ser probada por el recurrente, pues cuando las exigencias de la prestación se basan en razones de índole técnica y justificada no puede sustituirse la opinión del recurrente por la del órgano de contratación.

En efecto, no existe indicio alguno que vincule las prescripciones técnicas exigidas con un determinado fabricante, suministrador o marca, por lo que debe ser desestimada la alegación del recurrente relativa a la vulneración del principio de la libre competencia.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación



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

Primero. Estimar parcialmente la reclamación interpuesta por D. O. N. C. en representación de DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L., contra los pliegos del procedimiento *“Suministro e instalación de una red de sensores medioambientales para la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, así como el mantenimiento de la misma”*, expediente 2025_041, convocado por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, y anular los criterios de adjudicación recogidos en el Anexo II del Cuadro de Características, en los términos establecidos en los Fundamentos Sexto y Octavo de la presente Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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