RECURSO 201/2025
RESOLUCIÓN 229/2025

Resolución 229/2025, de 27 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación n.º 201/2025, interpuesto por FCC Aqualia, S.A. contra la adjudicación de la concesión del servicio del ciclo integral del agua del municipio de El Burgo de Osma (Soria), expediente 129/2025.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante resolución de la alcaldía del Ayuntamiento de Burgo de Osma (Soria) de 31 de enero de 2025, se inicia el expediente de contratación de la concesión del servicio del ciclo integral del agua del municipio de El Burgo de Osma.

Por resolución de la junta de gobierno de 5 de febrero de 2025, se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y el expediente de contratación.

El 25 de marzo se publica el correspondiente anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

Segundo.- El 7 de febrero de 2025, la alcaldía dicta resolución en la que, después de avocar para sí la competencia asumida por la Junta de Gobierno Local, en virtud de una previa resolución de delegación de competencias de 21 de junio 2023, procede a nombrar a los miembros de la mesa de contratación. Resolución que se rectifica por otra de 11 de febrero.

Tercero.- El 26 de febrero y el 5 de marzo, el Ayuntamiento solicita información sobre el servicio objeto del contrato a FCC Aqualia, S.A. como actual concesionaria del mismo.

Cuarto.- La actual concesionaria responde el 6 de marzo. En la misma fecha el Ayuntamiento le requiere precisar la información, solicitándole el 10 de marzo más información. Responde la concesionaria el 11 y 12 de marzo, respectivamente.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Quinto.- El 20 de marzo se reúne la mesa para la apertura y calificación administrativa.

Sexto.- El 27 de marzo se reúne la mesa para la apertura de los sobres que contienen criterios basados en juicios de valor. Se remiten las ofertas a la empresa contratada de apoyo técnico.

Séptimo.- El 5 de junio se reúne la mesa para valorar los criterios basados en juicios de valor. Los miembros de la mesa acuerdan posponer la apertura de los criterios evaluables automáticamente para la siguiente semana.

Octavo.- El 11 de junio la mesa procede a la apertura de los sobres que contienen los criterios evaluables automáticamente.

Noveno.- El 11 de julio la mesa procede a la valoración de los criterios evaluables automáticamente y propone excluir a FCC Aqualia, S.A. de la licitación y adjudicar el contrato a la mejor oferta.

Décimo.- El 18 de julio la licitadora Aquona presenta un escrito indicando al Ayuntamiento que debe requerir, a la empresa propuesta como adjudicataria, el certificado que acredita documentalmente el cumplimiento de los requisitos normativos del Esquema Nacional de Seguridad, requisito sin el cual estaría incumpliendo los pliegos.

Undécimo.- El 30 de julio tiene entrada en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por FCC Aqualia, S.A., impugnando su exclusión y la propuesta de adjudicación. Alega también nulidad del procedimiento.

Duodécimo.- Mediante Acuerdo 54/2025, de 6 de agosto, de este Tribunal, se deniega la solicitud de prórroga presentada por el Ayuntamiento para la remisión del expediente del procedimiento y su correspondiente informe.

Decimotercero.- Se recibió en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 28 de agosto de 2025, en el que se opone a la estimación del recurso. El informe de oposición a la suspensión cautelar es de fecha 29 de agosto.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Decimocuarto.- El 18 de agosto se traslada el recurso a los licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho. Presenta alegaciones la UTE propuesta como adjudicataria, Contratas y Servicios OCR, S.L. y Aqlara Ciclo Integral del Agua, S.A., solicitando la desestimación del recurso.

Decimoquinto.- Por Acuerdo 58/2025, de 5 de septiembre, el Tribunal desestima la solicitud de suspensión solicitada en el recurso. Mediante Resolución 171/2025, de 16 de septiembre, el Tribunal desestima el recurso contra la exclusión y lo inadmite respecto de la propuesta de adjudicación.

Decimosexto.- El 10 de octubre tiene entrada en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por FCC Aqualia, S.A., contra la adjudicación y alegando también nulidad del procedimiento. En el recurso se indica que ha impugnado en la jurisdicción contencioso-administrativa su exclusión y la resolución desestimatoria de este Tribunal.

Decimoséptimo.- El 14 de octubre el Tribunal requiere el expediente y el informe al órgano de contratación. Requerimiento que se reitera el 26 de octubre. El 30 de octubre se comunica al recurrente la falta de remisión del expediente.

Decimoctavo.- El 31 de octubre se recibe el expediente, pero no el informe del órgano de contratación.

Decimonoveno.- El 31 de octubre se traslada el recurso a los demás licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho. El 7 de noviembre presenta alegaciones la UTE adjudicataria, Contratas y Servicios OCR, S.L. y Aqlara Ciclo Integral del Agua, S.A., en el que solicita la desestimación del recurso.

Vigésimo.- El 10 de noviembre la recurrente presenta alegaciones en las que, entre otras cuestiones, solicita la responsabilidad del órgano de contratación y la compensación de daños y perjuicios.

Vigesimoprimero.- El 19 de noviembre se recibe el informe del órgano de contratación al recurso interpuesto.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación, a tenor del artículo 48 de la LCSP porque, aunque fue excluida de la licitación, la exclusión sí fue recurrida ante este Tribunal y resuelta por Resolución de 16 de septiembre de 2025, que ha sido recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativa según informa el órgano de contratación, por lo que no es firme en la fecha de presentación del recurso especial contra la adjudicación. Todo lo cual nos lleva a reconocer a la recurrente legitimación para recurrir en el presente procedimiento puesto que acredita la existencia de un interés legítimo.

Frente a la opinión de falta de legitimación, que alega la adjudicataria, y que se había venido manteniendo en supuestos análogos en los que el licitador había sido excluido, este Tribunal (por todas, véanse las RRTARCCYL 67/2022, o 150/2023) ha matizado tras la STJUE, Sala Décima, de 24 de marzo de 2021, Asunto C-771/19, que admite la legitimación en tanto la decisión de exclusión no sea definitiva, porque la desestimación del recurso administrativo contra la misma no haya adquirido fuerza de cosa juzgada.

El recurso se formula contra la adjudicación de una concesión de servicios cuyo valor estimado (7.570.952,10 euros) es superior a 3.000.000 euros, por lo que es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.c) y 2.c) de la LCSP.

El recurso especial se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto con arreglo al artículo 50.1.d) de la LCSP.

3º.- En cuanto al fondo del asunto y a la vista de la pretensión articulada, la solución del recurso exige determinar si la resolución de adjudicación del contrato se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo y, en especial, al pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego técnico que

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

constituyen la ley del contrato, tal como viene afirmando reiteradamente la jurisprudencia.

Más en concreto, en el presente caso, exige determinar si por el órgano de contratación se ha cometido una infracción del artículo 52 de la LCSP; si la mesa de contratación ha omitido el ejercicio de sus competencias; si hay errores e irregularidades en la tramitación del procedimiento; y si existen también errores e irregularidades, en la valoración de las ofertas, con la consiguiente falta de motivación de la adjudicación.

Como primer motivo de impugnación, la recurrente alega que se le ha denegado el acceso al expediente administrativo y, en concreto, a la documentación técnica de la oferta de la adjudicataria, lo que sería contrario al artículo 52 de la LCSP.

A) Entiende la recurrente que la declaración de confidencialidad no puede ser una excusa para imposibilitar el acceso a cualquier documento, ya que ello conllevaría una grave vulneración del principio de transparencia y, generaría una grave indefensión a la parte.

El análisis de esta cuestión exige partir del artículo 52 de la LCSP, que dispone lo siguiente:

"1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

»2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

»3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días,

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente".

Hay que tener en cuenta que los incisos "de diez días", "de dos días hábiles" y "cinco días hábiles" del número 3 del artículo 52 no son conformes con el orden constitucional de competencias conforme declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, (fundamento jurídico 6.E. c).

En desarrollo de este precepto legal, el artículo 16 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en adelante, RPRMC) señala lo siguiente:

"1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en los artículos 140 y 153 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La solicitud de acceso al expediente podrán hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

»2. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado anterior por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso con los efectos establecidos en el artículo 29.3 del presente reglamento".

El artículo 29.3 del RPRMC añade que "Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones".

Tales preceptos deben ponerse en conexión con el artículo 56.5 de la LCSP, con arreglo al cual: "El órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que, por ello, resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento".

Igualmente debe traerse a colación el artículo 133 de la LCSP, que manifiesta lo siguiente:

"1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

»El deber de confidencialidad del órgano de contratación, así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal ha venido manteniendo (Resoluciones 85/2019, de 10 de junio, o 49/2022, de 6 de abril), lo que los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación vienen señalando como criterios generales, que no es confidencial lo que el licitador no haya designado como tal previamente al recurso (Resolución 68/2016, de 24 de octubre) y que tal declaración debe ser sobre aspectos concretos, no sobre la totalidad de una proposición (por todas, la Resolución 15/2016, de 3 de marzo, de este Tribunal, la Resolución 183/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y el Acuerdo 39/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón); la oferta económica (la apertura es pública). Tampoco son confidenciales los certificados de cumplimiento de obligaciones tributarias y de Seguridad Social y, en general, los informes que ya consten en registros de acceso público (Resolución 710/2016 del Tribunal Central de Recursos Contractuales).

Por el contrario, los tribunales de recursos contractuales han declarado que son confidenciales, como regla general, las informaciones no accesibles al público y los datos empresariales que afecten a los intereses legítimos y a la competencia desleal.

Finalmente, cabe citar la consolidada doctrina sobre la confidencialidad mantenida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (por todas, la Resolución 1363/2022, de 27 de octubre), según la cual:

"a) El carácter confidencial de la documentación no puede declararse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación o entidad contratante decidir de forma motivada (Resolución nº 58/2018, de 19 de enero).

»b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución nº 732/2016, de 23 de septiembre).

»c) La confidencialidad sólo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016, de 20 de mayo).

»d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente a la parte actora más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso o reclamación (Resolución nº 741/2018, de 31 de julio)".

B) De acuerdo con la doctrina expuesta, el órgano de contratación considera que cumplió estrictamente con su obligación y facilitó el examen del expediente a la recurrente, si bien puntualiza que no se le dio acceso a la documentación declarada confidencial por diversos licitadores.

En este sentido, consta en el expediente que, tras la sesión de la apertura de los sobres que contienen los criterios de juicios de valor, el recurrente, el día 7 de julio de 2025, solicita vista del expediente y más en concreto (doc. 108 del expediente) el acceso a lo siguiente:

- Registro de la huella electrónica de apertura de la documentación de los criterios evaluables automáticamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP).

- Archivo n.º 2: documentación evaluable mediante juicios de valor presentado por las empresas Aqlara; Aquona; Imesapi; y Socamex.

- Archivo n.º 3: documentación evaluable mediante fórmulas presentado por las empresas Aqlara; Aquona; Imesapi; y Socamex.

A la vista de lo solicitado el órgano de contratación realiza una serie de actuaciones. El 6 de agosto requiere a los licitadores para que procedan a ratificar las partes declaradas confidenciales en su oferta (documento 067). La empresa Imesapi responde que ningún elemento de su oferta tiene carácter confidencial (documento 078). La empresa Aqlara

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Infraestructuras S.A.U, (anterior Socamex) se ratifica en su declaración de confidencialidad, volviendo a reseñar dichos aspectos y justificando los motivos que avalan tal confidencialidad (documentos 084 y 085). La UTE Aqlara Ciclo Integral del Agua y Contratas y Servicios OCR declaran la necesidad de mantener como confidenciales determinados aspectos concretos de los archivos 2 y 3 (documento 089). La empresa Aquona Gestión de Agua S.A.U se ratifica en los documentos declarados confidenciales en el anexo II de su archivo 1 y justifica la confidencialidad de los mismos (documento 092). La empresa FCC Aqualia, S.A se ratifica en la declaración de confidencialidad realizada, volviendo a reseñar dichos aspectos y, justificando los motivos que avalan tal confidencialidad. Salvo aspectos muy puntuales del archivo n.º 2, declara confidencial la totalidad de los archivos 2 y 3 (documento 097).

De todo lo expuesto y, partiendo de que el recurrente sí que ha tenido acceso al expediente, se deduce que lo manifestado por el recurrente sobre la posible infracción del artículo 52 de la LCSP, se puede resumir en la falta de acceso a los aspectos de la oferta de la empresa adjudicataria, que la misma ha declarado como confidenciales.

Ahora bien, a la vista de la documentación señalada anteriormente para las declaraciones de confidencialidad y su ratificación, es la propia empresa recurrente la que establece una de las confidencialidades más estrictas sobre su oferta. Siendo incluso, más restrictiva que aquellas sobre las que pretende obtener la información.

Por lo que, que si la recurrente duda de la validez de alguno de los informes técnicos por entender que la mesa no ha sabido verificar o valorar adecuadamente el cumplimiento de las condiciones, y para conseguirlo -según indica la propia recurrente- tendría que ser ella la que tuviera que tener acceso a prácticamente, toda la información declarada confidencial por el resto de las demás empresas licitadoras, al objeto de no generarle la indefensión pretendida, entonces, por el principio de igualdad que rige la contratación alegada, su propia oferta al completo, también debería ponerse a disposición de todos los demás licitadores, incluida la documentación que ha estimado como confidencial.

Es evidente que cuando concurren ambos derechos, el de confidencialidad y el de acceso al expediente, su resolución no siempre es fácil pero en el presente caso, es importante destacar que, a la vista del expediente remitido, se puede observar que el procedimiento seguido por el órgano de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

contratación se ha ajustado a la legalidad vigente y en particular al artículo 133 LCSP.

El órgano de contratación en su informe al recurso, hace referencia a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales mencionada en la Resolución 467/2025, "(…) En definitiva, se ha solicitado la vista y acceso de una gran cantidad de documentos de manera indiscriminada con el afán de encontrar motivos para recurrir, pero no como un medio necesario para instrumentar su recurso con las debidas garantías de defensa, ante la falta de un documento o documentos "claves" para ejercitar su derecho de defensa. Todo ello, como hemos dicho en varias ocasiones, justificaría sobradamente la negativa al acceso al expediente".

Habiendo tenido la recurrente acceso al expediente, y a la vista de los términos en los que ha planteado su recurso, no se desprende infracción del artículo 52 LCSP, por lo que procede desestimar este motivo.

4º.- Respecto de la omisión de competencias por parte de la mesa de contratación en relación al informe de valoración, reiterar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 326 de la LCSP corresponde a la mesa de contratación la valoración de las proposiciones de los licitadores, para lo cual puede "(…) solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato".

La mesa de contratación, en la sesión celebrada el 5 de junio de 2025, procedió al examen y aceptación de las puntuaciones contenidas en el informe técnico emitido por la empresa contratada al efecto. Hasta ese momento, el informe técnico carece de relevancia en el procedimiento de licitación, pues la valoración de las ofertas es competencia de la mesa de contratación. Es precisamente la aceptación del informe la que determina que pase a tener relevancia en el procedimiento de licitación, ya que es en el momento de su aceptación cuando se convierte en el fundamento de las puntuaciones otorgadas por aquella.

El acta de la sesión celebrada por la mesa el 11 de julio de 2025, en lo referido a la valoración de criterios evaluables automáticamente manifiesta que "Esta Mesa de Contratación, carente de medios propios para la verificación económico-financiera detallada de las ofertas presentadas, acepta y asume las conclusiones del informe emitido por la consultora técnica especializada contratada al efecto, sin que exista motivo que permita dudar de su contenido

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

técnico, metodología de análisis o rigor argumental. Una vez remitido el informe de la consultora PW Advisory & Capital Services y admitido íntegramente por la mesa, éste ha valorado las proposiciones técnicas de acuerdo a los criterios del PCAP de la siguiente manera: (…)".

El órgano de contratación en el informe al recurso, refiere que "De las deliberaciones de la Mesa de Contratación, extractadas de las actas de sus sesiones, se deduce con toda claridad que los informes emitidos por la empresa designada para el asesoramiento técnico han sido examinados con carácter previo a su aceptación. Que la Mesa de Contratación sea asesorada por técnicos o expertos independientes es una posibilidad contemplada en la LCSP (artículo 326.5). Este asesoramiento se permite, precisamente, porque los miembros de la Mesa no tienen los conocimientos precisos para una valoración exhaustiva de las ofertas.

»Es por ello que, en el ámbito concreto de las competencias en materia de contratación de las Entidades Locales, la LCSP en su DA 2ª punto 7, determina que formarán parte de la Mesa de Contratación como vocales, de manera obligatoria, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario; no deduciéndose por tanto de los funcionarios componentes de la Mesa, esa pretendida capacitación cualificada y específica alegada por el recurrente, que verifique analíticamente cuestiones de índole estrictamente técnica que nada tienen que ver con la formación y responsabilidad de los mismos, en el marco de la valoración de las ofertas".

Concluye que "En definitiva, la Mesa asume el informe técnico en su totalidad, lo que, ciertamente, no supone que sea asumido `acríticamente´, según considera el recurrente".

Así las cosas, la actuación de la mesa de contratación se ha ajustado a las previsiones de la LCSP, por lo que procede la desestimación de este motivo.

5º.- En cuanto a otras irregularidades en el procedimiento alegadas en el recurso -retomando lo que ya se indicó en el apartado B) del fundamento de derecho 3º-, otra de las actuaciones que realizó el órgano de contratación respecto de lo solicitado por el recurrente, deriva de la petición relativa al registro de la huella electrónica de apertura de la documentación de los criterios evaluables automáticamente en la PLACSP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El 8 de agosto el Ayuntamiento consultó a la PLACSP "(…) En relación al expediente 129/2025, por parte de uno de uno de los licitadores participantes en dicha licitación, ha solicitado registro de la huella electrónica de apertura de la documentación de los criterios evaluables automáticamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

»Además, este licitador en su recurso requiere los sellos de tiempo o la acreditación del momento concreto en que se procedió al desencriptado de los sobres, para verificar la corrección de la tramitación.

»Por ello, se solicita la acreditación de las circunstancias descritas".

La respuesta de la PLACSP se realizó el 27 de agosto y fue la siguiente: "(…) lo que solicitan está en el informe de apertura que puede generar el OA en sesión" (documento 178). Dichos informes de apertura generados en cada una de las sesiones celebradas y que dan fe de su contenido, así como de la fecha y hora en que se realizaron, sin que pueda manipularse en modo alguno, figuran en los documentos 179 a 184 del expediente electrónico".

A la vista de lo anterior este Tribunal, no accedió a la prueba solicitada en su recurso, al haber sido ya cumplimentada durante la tramitación del propio expediente remitido.

Al tratarse de un procedimiento tramitado a través de la PLACSP, de carácter exclusivamente electrónico, no se comparte la alegación relativa a la quiebra del principio de transparencia, ya que todas las actuaciones se recogen en la plataforma con sello de tiempo y los documentos son inalterables.

Así las cosas, la mesa de contratación se ha ajustado en su actuación a la LCSP. La mesa, según consta en el acta, se inició a las 12:00 del día 5 de junio y la publicación del informe -según se aprecia en la PLACSP- se realiza el mismo día 5 de junio a las 12:51.

La misma conclusión y razonamiento debe aplicarse a las supuestas irregularidades alegadas en la apertura del archivo n.º 3, atribuyendo a la mesa una intención de manipular la licitación mediante un corte de comunicaciones.

La trazabilidad del procedimiento está perfectamente detallada en la PLACSP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

De este modo, la apertura del archivo 1 "documentación administrativa" se realiza el 20 de marzo. El 25 de marzo se publica el acta en la PLACSP. Tras su revisión se concluye admitir a todos los licitadores. El 27 de marzo se realiza la apertura del archivo 2 relativo a "criterios basados en juicios de valor". El 2 de abril se publica el acta en la PLACSP.

La sesión de la mesa de contratación celebrada el 5 de junio de 2025, según se consigna en el acta de la misma, se inició a las 12:00 horas y se procedió a la apertura de los criterios evaluables mediante juicios de valor, asumiendo la mesa las conclusiones del informe técnico y aceptando las puntuaciones otorgadas en el mismo. Constan en el acta las puntuaciones obtenidas por cada una de las ofertas, pormenorizadas en cada uno de los criterios evaluables mediante juicios de valor.

A la sesión referida asistió, según se consigna en el acta, la representación de FCC Aqualia, S.A., que "(…) manifiesta que no entiende la valoración, por lo que quiere solicitar aclaración, que no disponen del informe, a lo que la Secretaría de la Corporación explica que una vez leído el resultado, ahora es el momento de su publicación en la Plataforma de Contratación (…). Los miembros de la Mesa acuerdan, posponer la apertura de los criterios evaluables automáticamente para la próxima semana".

Ese mismo 5 de junio a las 12:51 horas el Ayuntamiento publica en la plataforma el informe de valoración del archivo 2, realizado por la empresa PWACS. En dicho informe se justifican las puntuaciones asignadas a cada uno de los licitadores. Las puntuaciones del informe publicado a esa hora coinciden con los que se leyeron a las 12:00 horas. El 6 de junio se publica el acta en la PLACSP.

En la sesión celebrada el 11 de junio de 2025, según se consigna en el acta, se reunió la mesa de contratación para la apertura de las ofertas evaluables mediante criterios de valoración automática, con la asistencia de, entre otras, la representación de la recurrente. No se consigna en el acta que la recurrente formulara objeción alguna al desarrollo de la sesión. El mismo día a las 13:56 se publica el acta en la PLACSP.

El 14 de julio se publica el acta de la sesión celebrada el 11 de julio. En la misma figura la exclusión de la recurrente y la propuesta de adjudicación a la oferta mejor valorada. Sin que, aparte de estos dos extremos, se refleje incidencia de ningún tipo -tampoco técnica- en el desarrollo de la sesión.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Las meras suposiciones que la recurrente plasma en su recurso no destruyen la presunción de validez y regularidad de la licitación tramitada. En concreto, el informe de criterios basados en juicio de valor se plasmó en la sesión de 5 de junio, y sólo con posterioridad -el 11 de junio- se procedió a la apertura de los criterios evaluables automáticamente (archivo 3). Ello descarta que el contenido del archivo 3 pudiera haber condicionado la valoración cualitativa.

Como se ha indicado, la publicación del informe técnico tras su aceptación por la mesa resulta congruente con el iter procedimental, ya que el informe adquiere relevancia jurídica precisamente cuando la mesa lo hace suyo. Además, el hecho de que el representante de la recurrente asistiera a las sesiones y no formulara indicación alguna sobre una hipotética apertura anticipada o irregularidad, hace que la alegación posterior sobre una incidencia técnica carezca de entidad suficiente para invalidar el procedimiento tramitado a través de la PLACSP, en la que las actuaciones se recogen con sello de tiempo y los documentos son inalterables.

Por todo ello, procede la desestimación de este motivo.

6º.- Finalmente, la recurrente sostiene que la adjudicación incurre en manifiesta ilegalidad pues existe un error palmario en la valoración de las ofertas técnicas de las empresas, en particular en la de la propia recurrente y en la de la adjudicataria, sobre las que realiza una valoración comparativa.

La recurrente cuestiona la puntuación otorgada por la mesa de contratación a su oferta técnica, considerando que ha incurrido en error material y en desigualdad de trato, puesto que ha valorado con puntuación superior a la adjudicataria, cuando era una oferta sustancialmente idéntica e inferior en algunos aspectos, a la suya. El recurso muestra su disconformidad con las puntuaciones asignadas en el informe de criterios que dependen de juicios de valor.

Sobre la valoración técnica de las ofertas presentadas por los licitadores y su enjuiciamiento y control por los tribunales, conviene recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado, de manera reiterada, que la Administración goza de discrecionalidad técnica en la ponderación de criterios evaluables en función de juicios de valor; por lo que, al tratarse de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. Resulta manifiesto que este Tribunal carece de la suficiente formación para entrar en consideraciones estrictamente técnicas. Ello, no obsta, para que el Tribunal pueda analizar tal valoración,

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

pero tal examen debe quedar circunscrito a sus aspectos formales, tales como normas de competencia o procedimiento, la vigilancia de que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios o que no se haya incurrido en error material.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2000, señala que la "discrecionalidad técnica reduce las posibilidades del control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados -cuando éstos existan-, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto".

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, entre otras, declara que "la discrecionalidad técnica expresada conduce a partir 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 sólo 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, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto".

La doctrina de la discrecionalidad técnica se ha acogido plenamente por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. Como señalan, por todas, las RRTARCCYL 63/2024, de 16 de mayo, 44/2023, de 23 de marzo, o 82/2022, de 9 de junio, "Ello supone que, al tratarse de aspectos que se evalúan con criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos, sin perjuicio de que puedan ser objeto de análisis cuestiones como las antes apuntadas (aspectos formales de la valoración,

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

como las normas de competencia o de procedimiento, por ejemplo; que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios; o que se haya incurrido en omisión o error material al efectuarla). Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración".

En el informe del órgano de contratación se indica que la recurrente "presenta, interesadamente extractadas, partes de los informes técnicos para concluir que su oferta no ha sido valorada adecuadamente. No pretende poner de manifiesto errores o arbitrariedad en la valoración que invaliden la discrecionalidad técnica que ampara a la mesa de contratación en su actuación; su pretensión es sustituir su propio juicio por el de aquella.

»La valoración del informe técnico de PWACS se basa en una evaluación de la globalidad de los distintos apartados y el compendio de criterios de cada uno de ellos, no únicamente en aspectos puntuales donde la oferta del recurrente pueda destacar.

»La intención de focalizar la valoración en únicamente los aspectos en los que pudiera destacar la oferta de la recurrente denota la clara imparcialidad de esta, que pone en entredicho la objetividad de los criterios de valoración claramente desarrollados en el informe de PWACS en estricta aplicación del PCAP (…) Resultan llamativas las propuestas de puntuación que la recurrente se aventura a manifestar, queriendo determinar qué criterios de valoración deben considerarse más relevantes sobre otros o cuales no deben incluso considerarse, obviando el desarrollo de criterios de valoración que el informe PWACS recoge (…).

» La puntuación y por lo tanto la clasificación de las licitantes se basa en la validación técnica realizada por PWACS y en el principio de que las calificaciones reflejan un juicio de valor global, no una superioridad en puntos considerados de forma aislada, como maliciosamente se quiere hacer creer por la recurrente en base a los extractos del informe de reevaluación. En conclusión, la alegación del recurrente confunde el detalle, queriendo establecer nuevos criterios particulares de evaluación, que por lo tanto para la recurrente suponen una `incoherencia´ del informe, cuando, reiteramos en aras de nuestra defensa, que la valoración de PWACS se basa en la aplicación coherente del juicio técnico sobre el conjunto de la oferta en base a los criterios del Pliego".

En todo caso, el informe del órgano de contratación cuestiona la validez de la valoración alternativa que, sobre su oferta y la de la adjudicataria, realiza

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

la recurrente pues "Se constata que la autora del informe presentado por el recurrente es empleada de la propia empresa recurrente. Esta dependencia compromete gravemente la imparcialidad de su análisis y de sus conclusiones, y por ello, el informe no puede ser considerado una prueba objetiva que cuestione la evaluación de los técnicos competentes e independientes de PWACS (…) se observa una omisión deliberada. Dicha omisión radica en no especificar que la Licenciada en Ciencias Ambientales es, en realidad, empleada de la propia empresa recurrente. Este hecho queda fehacientemente acreditado en el Currículum Vitae que se adjunta al citado informe.

»Por consiguiente, esta evidente dependencia de la redactora del informe respecto de la empresa recurrente compromete la imparcialidad del documento. En virtud de la manifiesta falta de independencia, el referido informe no puede ser considerado como una prueba objetiva y, por ende, la validez y la parcialidad de sus conclusiones deben ser puestas en total tela de juicio (…), siendo la pretensión de FCC-Aqualia sustituir el juicio de discrecionalidad técnica válido y coherente de la Mesa (basado en el informe de PWACS) por un juicio de parte interesado".

Sin perjuicio de rebatir a nivel general las cuestiones planteadas en el recurso, el informe del órgano de contratación contesta pormenorizadamente a cada uno de los aspectos planteados, llegando a la misma conclusión "Ya se han contestado a algunas de las cuestiones planteadas como el balance hidráulico y la ampliación del horario. El resto de cuestiones son igualmente reevaluaciones interesadas realizadas de parte de cuestiones particulares. Se mezclan apartados como el de la reducción del consumo energético donde FCC Aqualia es calificada como excelente (1,40 puntos) y UTE Aqlara-OCR como muy buena (1,20 puntos) con la revisión de la red que no pertenece a ese apartado y que no especifica si se refiere a la búsqueda de fugas de la red de abastecimiento o a la limpieza de la red de alcantarillado; en ambos casos cuestiones muy particulares dentro de apartados con más criterios de evaluación donde FCC Aqualia es valorada positivamente. No se entiende el planteamiento de la recurrente que pretende generar criterios de puntuación con los pesos que ella determina arbitrariamente, mediante una premeditada confusión de los aspectos valorados".

Las alegaciones de la recurrente constituyen una valoración paralela y alternativa a la realizada en la licitación, que se mueve dentro del principio de libre apreciación, pero que no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado imparcial, cuyos juicios se hallan amparadas en la doctrina de la discrecionalidad técnica. El informe técnico en que se basó la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

valoración se ha elaborado de forma detallada y de la misma forma, en el informe al recurso, se han aclarado los aspectos controvertidos, de forma que no es posible apreciar arbitrariedad o discriminación.

Es por ello que, la recurrente al pretender sustituir la valoración de la mesa por la suya propia, aporta una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero sin que la misma se sustente ni sobre la imparcialidad ni sobre un posible error manifiesto. Así, a modo de ejemplo, en su intento de desvirtuar la puntuación otorgada a la adjudicataria, el recurso se refiere a que en el plan de control de calidad propuesto por la adjudicataria no se contempla la actuación para todos los núcleos poblacionales que están dentro del contrato, y aporta un pantallazo de la oferta de la adjudicataria donde parecen no contemplarse. Sin embargo, la recurrente se olvida de incluir en el mismo pantallazo, la referencia al anexo c, al que la propia adjudicataria en ese mismo apartado se remite. Es en ese apartado c) de la oferta, donde la adjudicataria relaciona y recoge la actuación en todos los núcleos de población objeto del contrato (doc. 060 del expediente).

A la vista de lo expuesto y del expediente remitido, la diferencia en la valoración que intenta rebatir la recurrente se ha motivado técnicamente y no se advierte que sea arbitraria, por lo que debe ser respetada con fundamento en la discrecionalidad técnica que corresponde al órgano de valoración, por lo que procede desestimar también este motivo.

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación n.º 201/2025, interpuesto por FCC Aqualia, S.A. contra la adjudicación de la concesión del servicio del ciclo integral del agua del municipio de El Burgo de Osma (Soria), expediente 129/2025.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento.

Tercero.- Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es