EB 2026/052

Resolución 113/2026, de 23 de junio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa MATIA GOXARA, S.L.U. contra la adjudicación del contrato "Servicio de ayuda a domicilio de Beasain", tramitado por el Ayuntamiento de Beasain

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 6 de marzo de 2026, se recibió en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO), el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa MATIA GOXARA, S.L.U. (en adelante, GOXARA) contra la adjudicación del contrato "Servicio de ayuda a domicilio de Beasain", tramitado por el Ayuntamiento de Beasain.

SEGUNDO: El día 6 de marzo el OARC / KEAO remitió al poder adjudicador el recurso y le solicitó una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La citada documentación fue recibida el día 10 de marzo.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 11 de marzo, con fecha 16 de marzo se recibieron las alegaciones de OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. (en adelante, OHL), adjudicataria impugnada.

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8BJ4-Y4ZV lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8BJ4-Y4ZV en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso y la representación de quien actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 c) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los acuerdos de adjudicación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, Osakidetza tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

El recurrente impugna la adjudicación del contrato porque entiende que la oferta de OHL debió ser excluida. Las alegaciones de la recurrente son, en resumen, las siguientes:

a) La Mesa de Contratación estableció, en el acto de apertura de la oferta económica, que la proposición de OHL superaba el importe anual máximo previsto en los pliegos, lo que supuso que OHL fuera inicialmente apartada del procedimiento de adjudicación; sin embargo, fue posteriormente admitida después de alterar el precio anual declarado. Según la recurrente, no hay ambigüedad en los pliegos sobre la necesidad de formular un precio anual, por lo que debió excluirse la oferta de OHL. Además, se alega que el Ayuntamiento habría estimado costes distintos para cada anualidad, obteniendo una "media de los 3 años" de 1.386.795,61 € como presupuesto anual de licitación; por lo tanto, no hay un coste anual "lineal" idéntico, sino una estimación por años y una media para fijar el presupuesto anual.

b) OHL alegó, después del acto de apertura, que su oferta contenía un error material subsanable por haber consignado como anual un precio que, según su versión, correspondería a los tres años. OHL defendía que bastaba con dividir el importe total entre el número de años. Sin embargo, dado que el contrato dura tres años y el propio cálculo municipal reflejaría costes no lineales, la "simple división" no sería una regla establecida en pliegos y no permitiría, por sí sola, reconstruir la voluntad del licitador sin alterar el contenido de la proposición.

c) El recurrente alega vulneración de los principios de igualdad de trato, competencia y transparencia; admitir la alteración del precio anual después de conocer todas las ofertas económicas afecta a su comparabilidad y a la clasificación final de las mismas. Asimismo, no se trata de una subsanación aceptable, pues hay un incumplimiento sustantivo y no meramente formal.

d) Finalmente, se solicita que se declare no conforme a Derecho la no exclusión de la oferta económica de OHL y que se acuerde la retroacción de actuaciones para excluir la oferta económica de OHL y dictar nueva adjudicación.

SÉPTIMO: <u>Alegaciones de OHL</u>

La adjudicataria impugnada se opone a la estimación del recurso alegando, en síntesis, lo siguiente:

a) OHL alega que su oferta no llegó a ser excluida, como se deduce de la Resolución de adjudicación, que es posible aportar documentos en el procedimiento de adjudicación y que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno, siendo posible que el órgano de contratación se aparte de ella.

b) OHL no modificó su oferta, sino que corrigió un error material manifiesto y subsanable. Concretamente, expresó el importe del contrato por toda su duración cuando su voluntad era indicar el importe anual. Se alega que en la Plataforma de Contratación Pública de Euskadi (PCPE) figuraba como dato el presupuesto base del contrato (PBL) correspondiente a los tres años de vigencia, lo que indujo a confusión. La rectificación sería dividir entre tres el importe consignado.

c) Se alega una "doctrina pacífica" de los órganos de recursos vinculada al principio antiformalista, según la cual el órgano de contratación puede solicitar aclaraciones cuando existan defectos materiales o formales subsanables sin que ello implique modificar la oferta.

d) El precio ofertado por OHL es idéntico para los tres años de vigencia del contrato y lineal y constante durante toda la duración contractual. Esta estructura homogénea se conecta con la afirmación de que el contrato no es susceptible de revisión de precios. La recurrente una tabla con la que el poder adjudicador ha calculado el valor estimado del contrato (VEC), no el presupuesto base de licitación (PBL), siendo ambas magnitudes distintas; por el contrario, GOXARA obvia la tabla relativa al "presupuesto de licitación anual".

OCTAVO: <u>Alegaciones del poder adjudicador</u>

Por su parte, el Ayuntamiento de Beasain alega lo siguiente:

a) Los artículos 176 CSP y 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) establecen la posibilidad de solicitar

precisiones o aclaraciones sobre las ofertas, dentro de ciertos límites. El poder adjudicador afirma que, aunque en la oferta de OHL se proponía un importe de euros / año, la cantidad consignada en letra era la del total del contrato, que junto a la cantidad en número no se indicaba si correspondía a euros / año o al total del plazo de vigencia del contrato. El Ayuntamiento alega que se trata de aclarar la oferta económica en términos aritméticos y que OHL, al día siguiente de la apertura y sin requerimiento de la mesa, presentó un escrito reconociendo el error material de consignar el precio por la duración total del contrato cuando la intención era que constara el precio anual.

b) El poder adjudicador invoca el principio antiformalista y el de concurrencia, que requieren evitar exclusiones por requisitos formales remediables. En este caso se trata de un error material cuya enmienda no implicaría una nueva oferta porque la condición de adjudicataria derivaría de la puntuación obtenida en criterios de adjudicación; y porque la Mesa y el órgano de contratación habrían actuado con objetividad y transparencia, sin trato desigual. Aunque la aclaración se realizó una vez conocidas las ofertas de las otras licitadoras, la aclaración aritmética “no puede ser otra” que dividir entre tres el importe consignado en el modelo de oferta (por los tres años de duración). El informe indica además que la hipótesis del recurrente de que la subsanación habría sido distinta si las otras ofertas fueran inferiores se considera una suposición sin fundamento.

c) El precio de licitación anual es el mismo para todas las anualidades y eso es lo que indicaría OHL al aclarar su oferta, mientras que fijar importes distintos por anualidad, como argumenta el recurrente, sí que sería una modificación sustancial de la oferta.

NOVENO: <u>Apreciaciones del OARC / KEAO</u>

En síntesis, la recurrente alega que la oferta de la adjudicataria impugnada debió ser excluida del procedimiento de adjudicación por superar el precio máximo establecido, irregularidad que GOXARA considera no subsanable. El análisis del recurso debe partir de las cláusulas relevantes de los pliegos que rigen el

procedimiento de adjudicación, que vinculan al poder adjudicador y a los licitadores por no haber sido impugnados en tiempo y forma:

CUADRO DE CARACTERÍSTICAS QUE REGIRÁN LA CONTRATACION POR PROCEDIMIENTO ABIERTO Y SUJETO A REGULACION ARMONIZADA DEL SERVICIO DE AYUDA DOMICILIARIA EN EL MUNICIPIO DE BEASAIN

…

4.- PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN, PRECIO DEL CONTRATO Y TIPO DE LICITACIÓN

SISTEMA DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO:	Precio anual		
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN TOTAL ANUAL (máximo):	SIN IVA 1.386.795,61€	IVA (4%) 55.471,82€	IVA INCLUIDO 1.442.267,43€
(1) Costes salariales (2) Costes materiales (3) Costes de amortización		1.227.252,76€ 0€ 0€	
(4) Costes directos = (1) +(2)+(3)		1.227.252,76€	
(5) Costes indirectos (Gastos Generales) = 7 % s / (4)		85.907,69€	
(6) Beneficio Industrial = 6% s / (4)		73.635,16€	
(7) Otros modos de financiación		----	
(8) Base imponible = (4) +(5) +(6) +(7)		1.386.795,61€	
(9) IVA = 4% s / (8)		55.471,82€	
(10) Presupuesto anual con IVA = (8) +(9)		1.442.267,43€	
APLICACIÓN PRESUPUESTARIA:	Tramitación anticipada del contrato cuya ejecución material comenzará en el ejercicio siguiente, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato.		
PRECIO DE LICITACIÓN ANUAL:	A la baja sobre el presupuesto base de licitación de 1.386.795,61€ + IVA		
PRECIO UNITARIO:	No		

5.- VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

PRESUPUESTO DE LICITACIÓN ANUAL:	1.386.795,61€+ IVA
IMPORTE DE LAS MODIFICACIONES	0

PREVISTAS:	
PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO:	3 años, sin posibilidad de prórroga
SUMINISTROS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL CONTRATISTA:	0
TOTAL VALOR ESTIMADO: valor anual estimado x plazo de ejecución (3 años)	4.160.386,83€ + IVA
TOTAL VALOR ESTIMADO, IVA INCLUIDO:	4.160.386,83€ + 166.415,47€ = 4.326.802,30 €

…

9.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (PLURALIDAD DE CRITERIOS ART. 145) Y DE DESEMPATE:

…

No se admitirá ninguna proposición en el que el precio ofertado sea superior al precio de licitación establecido en la cláusula 4 de este Pliego.

…)

PLIEGO DE CONDICIONES ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE REGIRÁN LA CONTRATACION POR PROCEDIMIENTO ABIERTO Y SUJETO A REGULACION ARMONIZADA DEL SERVICIO DE AYUDA DOMICILIARIA EN EL MUNICIPIO DE BEASAIN

I. ASPECTOS GENERALES Y CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO

…

3. PLAZO DE EJECUCIÓN

El plazo de duración del contrato se fija en 3 años, contado a partir del día siguiente al de la firma del contrato administrativo, sin posibilidad de prórroga.

4. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

El presupuesto base de licitación anual es de: 1.386.795,61€ El precio anterior tiene carácter de máximo y podrá ser mejorado a la baja por las empresas licitadoras, que además deberán incluir en sus ofertas el Impuesto sobre el Valor Añadido, desglosando este concepto.

Dentro del precio se entienden incluidos todos los impuestos y gastos que deban realizarse para la prestación del servicio, incluso los gastos de desplazamiento del personal, además de los tributos que procedan, salvo el Impuesto sobre el Valor Añadido. El precio anual ofertado será la única cantidad que el Ayuntamiento abone (dividido en doce mensualidades), a la empresa adjudicataria.

En el caso de que la entidad esté exenta de IVA, deberá justificarlo debidamente y dicho importe no se incluirá en la oferta. Valor estimado total del contrato: el valor estimado del contrato, teniendo en cuenta la duración del contrato, IVA excluido, es de 4.160.386,83€

…

II.- LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN

…

10. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y DESEMPATE

…

No se admitirá ninguna proposición en el que el precio ofertado sea superior al precio de licitación establecido en la cláusula 4 de este Pliego.

…

ANEXO 2. Modelo de proposición económica a incluir en el archivo electrónico C

D./Dña..... con domicilio en..... CP....., DNI nº....., Teléfono..... Dirección de correo electrónico……en plena posesión de su capacidad jurídica y de obrar, en nombre propio (o en representación de..... CIF.....con domicilio en .....

Tras conocer la licitación convocada en la Plataforma de Contratación de Euskadi la licitación para la CONTRATACIÓN POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA DEL SERVICIO DE AYUDA DOMICILIARIA EN EL MUNICIPIO DE BEASAIN, declaro:

1º) Que me comprometo a su ejecución por el siguiente precio:

……EUROS/AÑO (en letra y nº) más la cantidad de……(en letra y nº), correspondiente al IVA.

2º) Que conozco el Pliego de Prescripciones Técnicas, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y demás documentación que ha de regir el presente contrato, que expresamente asumo y acato en su totalidad.

3º) Que la empresa a la que represento, cumple con todos los requisitos y obligaciones exigidos por la normativa vigente para su apertura, instalación y funcionamiento.

4º) Manifiesto que en la oferta, se han tenido en cuenta las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de fiscalidad, igualdad de género, protección del medio ambiente, protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales e inserción socio laboral de las personas con discapacidad, y a la obligación

de contratar a un número o porcentaje especifico de personas con discapacidad, y que me obligo al cumplimiento de todo ello.

En....., a….. de….....de 2025
Firma
…)
Además, debe señalarse la siguiente consulta formulada al poder adjudicador y su respuesta, que constan en el expediente:
Aclaraciones al pliego para la contratación del servicio de ayuda domiciliaria, en el municipio de Beasain.
…
3.-Si el precio anual ofertado será la única cantidad que el Ayuntamiento abone (dividido en doce mensualidades), a la empresa adjudicataria, ¿cómo se procedería si se llegan a prestar menor cantidad de las horas estimadas?
No se prevé prestar menor cantidad de horas; el Ayuntamiento abonará el precio anual ofertado dividido en doce mensualidades.
…)
Por otro lado, la oferta económica de OHL establece lo siguiente:
ANEXO 2. Modelo de proposición económica a incluir en el archivo electrónico C
…
1º) Que me comprometo a su ejecución por el siguiente precio:
3.835.506,05€, TRES MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SEIS EUROS CON CERO CINCO CÉNTIMOS DE EUROS/AÑO (en letra y nº) más la cantidad de 153.420,24€ CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTE EUROS CON VEINTICUATRO CÉNTIMOS DE EURO (en letra y nº), correspondiente al IVA.
2º) Que conozco el Pliego de Prescripciones Técnicas, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y demás documentación que ha de regir el presente contrato, que expresamente asumo y acato en su totalidad.
…)

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la pretensión, las cuales suponen la estimación del recurso, de acuerdo con la doctrina que este Órgano ha venido manteniendo sobre los límites de la subsanación de las proposiciones (ver, entre otras, su Resolución 67/2025):

1) La literalidad de la proposición de OHL respeta el modelo de la oferta en cuanto a su sentido y contenido, y se ha limitado a cumplimentarlo con el importe por ella propuesto. Así, la adjudicataria impugnada se compromete en su oferta a la ejecución del contrato por un precio cierto de 3.835.506,05 euros/año más 153.420,24 euros en concepto de IVA, conociendo que los pliegos, que expresamente asume y acata en su totalidad, establecen claramente que el precio ofertado no puede superar la cifra de 1.386.795,61 euros. A este respecto, el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que las ofertas que excedan el presupuesto base de licitación deben ser rechazadas (consecuencia que también establecen los pliegos que rigen el contrato). La misma exclusión se prevé en este precepto para las ofertas que contengan un error manifiesto en el importe de la proposición.

2) Aunque OHL alega que el precio ofertado debe interpretarse como un precio global para los tres años de duración del contrato, su oferta indica expresamente "euros/año". Este Órgano considera que no cabe la subsanación, pues ya ha manifestado con ocasión de supuestos análogos que ello supondría sobrepasar la mera corrección de un error para proceder a una modificación de la oferta. Esta alteración infringe el artículo 156.1 LCSP, que prohíbe la negociación en este tipo de procedimiento y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que establece como límite de cualquier subsanación que ésta no suponga una modificación de la oferta (ver, por todas, la sentencia del TJUE de 28/2/2018, asunto C- 532/16 y las que cita). La apreciación de que se trata de una modificación de la oferta y no de una mera aclaración o subsanación no se deduce solamente del cambio en la literalidad de lo manifestado sino, especialmente, de que dicha modificación no se ha basado en algún otro contenido de la oferta contradictorio con aquélla u otros indicios presentes en la documentación de la proposición.

3) Este OARC / KEAO ha admitido que el poder adjudicador solicite una aclaración al operador económico cuando del contexto de la documentación de la proposición se deduce que la verdadera voluntad del licitador no ha sido correctamente formalizada o está ambiguamente expresada y ha sido ocultada por un error en su plasmación, pero puede deducirse de dicho contexto. En tal caso, no habría modificación y tan solo se confirmaría la citada voluntad real (ver, por todas, la Resolución 53/2019 del OARC / KEAO).

4) En el supuesto analizado no hay dato o contradicción alguna en el contexto de la documentación aportada por OHL que permita deducir que su intención sea distinta de la efectivamente reflejada, más aún, cuando en la oferta económica se expresaba que era anual; la oferta no contiene información que respalde la interpretación de la recurrente de que el precio ofertado era el global, pues expresamente se indica “euros / año” (ver, “sensu contrario”, la Resolución 79/2021 del OARC / KEAO, en la que el modelo de oferta solicitaba un precio para toda la vigencia del contrato y el licitador propuso el precio declarando expresamente que se refería a una anualidad, de modo que el precio global se puede deducir de una simple operación matemática con los datos que constan en la propia oferta, así como la Resolución 178/2019 de este Órgano).

5) No es contradictorio con el claro (y reiterativo) clausulado del contrato, ni explica el supuesto error alegado por OHL, que el anuncio de licitación publicado en la PCPE indicara que el “Presupuesto del contrato sin IVA” es de 4.160.386,83 euros. Este importe se refiere al importe máximo del gasto que la adjudicación puede conllevar para el poder adjudicador (ver el artículo 100.1 LCSP) en un contrato de tres años de vigencia, mientras que el límite de la oferta del licitador se fija en los pliegos en términos de importe anual.

6) Debe señalarse que no se puede considerar error subsanable cualquier configuración de la oferta económica que llevara a la exclusión o

penalización de la proposición con el argumento de que no tiene sentido que nadie presente una proposición destinada a ser rechazada o deficientemente valorada. Conviene recordar que, por el contrario, la jurisprudencia del TJUE establece que la correcta presentación de la proposición incumbe única y exclusivamente al licitador, por lo que solo éste es el responsable de la confección negligente de su oferta (ver, por todas, la Resolución 216/2023 del OARC / KEAO y la STJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, ECLI:EU:C:2012:191, apartado 38).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra,

RESUELVE

PRIMERO: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa MATIA GOXARA, S.L.U. contra la adjudicación del contrato “Servicio de ayuda a domicilio de Beasain”, tramitado por el Ayuntamiento de Beasain en el sentido de:

- Anular la adjudicación del contrato
- Excluir la oferta de OHL
- Ordenar que se proceda según lo dispuesto en el artículo 150.4 LCSP

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

CUARTO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las actuaciones practicadas para el cumplimiento de la presente Resolución.

QUINTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko ekainaren 23a

Vitoria-Gasteiz, 23 de junio de 2026