EB 2026/058

Resolución 125/2026, de 9 de julio, 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 ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U. contra la admisión de la oferta de COMFICA en el procedimiento de adjudicación del contrato "Mantenimiento de la red de fibra óptica del departamento de Seguridad del Gobierno Vasco", tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Seguridad).

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 13 de marzo de 2026, ha tenido entrada 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 ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U. (en adelante, ELECNOR) contra la admisión de la oferta de COMFICA en el procedimiento de adjudicación del contrato "Mantenimiento de la red de fibra óptica del departamento de Seguridad del Gobierno Vasco", tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Seguridad).

SEGUNDO: El 13 de marzo este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador solicitándole, además de la copia del expediente de contratación, el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8DJ8-292H lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8DJ8-292H en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 VITORIA-GASTEIZ
Tel. 945 018 000 - e-mail: oarc@euskadi.eus

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La documentación se recibió el día 30 de marzo.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 1 de abril, se han recibido las alegaciones de COMFICA SOLUCIONES INTEGRALES S.A. (en adelante, COMFICA) el 8 de abril.

CUARTO: Requerida al poder adjudicador la documentación aportada por la adjudicataria impugnada en el trámite previsto en el artículo 150.2 de la LCSP, dicha documentación ha sido remitida el 8 de julio.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación activa de la recurrente 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 acto impugnado es el acuerdo del Viceconsejero de Seguridad de 20 de febrero de 2026 por el que se acepta la propuesta de adjudicación a favor de COMFICA. La recurrente lo califica como acuerdo de adjudicación y, subsidiariamente, como acto de trámite cualificado, en cuanto validaría una oferta que, según afirma, debía ser excluida. A este respecto, este Órgano ha

considerado en ocasiones precedentes (ver, entre otras, la Resolución 83/2022) que el acuerdo por el que se admite, aunque sea tácitamente, la oferta presentada por otro licitador es un acto recurrible según el apartado b) del artículo 44.2 de la LCSP, que señala como actos recurribles "Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149."

CUARTO: <u>Interposición del recurso en tiempo y forma</u>

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **<u>Régimen jurídico del poder adjudicador</u>**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Seguridad) tiene la condición de poder adjudicador, concretamente de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: <u>Alegaciones de la recurrente</u>

El recurso se basa en los argumentos que se resumen a continuación:

a) COMFICA incumple el principio de estricta sujeción a los pliegos del artículo 139.1 de la LCSP, porque el perfil propuesto como encargado de obra no dispone de la certificación exigida de piloto de vía de Metro Bilbao, pese a que el Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y el Pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) exigen dicha certificación como requisito mínimo.

b) Se vulnera la cláusula 11.4 del PCAP y el artículo 140 de la LCSP, pues las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y habilitación profesional deben concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato. Por tanto, no cabe sustituir una habilitación vigente por un compromiso de obtención futura.

c) Se han infringido los principios de igualdad de trato y no discriminación del artículo 132 de la LCSP, ya que la recurrente acudió a la licitación con personal que ya cumplía los requisitos exigidos, mientras que a COMFICA se le ha permitido concurrir sin disponer de ellos, obteniendo así una ventaja competitiva ilegítima.

d) La carencia de la certificación controvertida constituye un defecto insubsanable, al afectar a un requisito obligatorio que debía concurrir en el momento de licitar.

e) Finalmente, solicita que se declare la anulabilidad de la admisión técnica de la mercantil COMFICA efectuada en el Informe de Valoración del Sobre C, así como la exclusión definitiva del procedimiento de licitación por incumplimiento de los requisitos de adscripción de medios fijados en el PCAP y se ordene la retroacción de actuaciones para que se proceda a la propuesta de adjudicación en favor de ELECNOR.

SÉPTIMO: <u>Alegaciones de COMFICA</u>

La adjudicataria impugnada se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) La recurrente confunde los requisitos de solvencia o aptitud con el compromiso de adscripción de medios del artículo 76.2 de la LCSP. Afirma que el pliego no configura la certificación controvertida como requisito de solvencia técnica exigible en el momento de presentación de la oferta ni como causa

automática de exclusión, sino como medio operativo vinculado a la ejecución del contrato.

b) La certificación de Metro Bilbao no es de libre obtención por los licitadores, depende de convocatorias del propio operador y no puede obtenerse unilateralmente. Por ello, entiende que exigir su posesión efectiva en el momento de presentar la oferta restringiría artificialmente la concurrencia.

c) COMFICA reconoció la situación con transparencia, asumió un compromiso expreso de obtención y garantizó la disponibilidad del medio en ejecución, sin que ello suponga incumplimiento del pliego, modificación de sus términos ni trato de favor. La Mesa de Contratación detectó la circunstancia, la valoró de forma expresa y consideró válida la oferta.

d) Por último, niega la existencia de ventaja competitiva y sostiene que, incluso en el supuesto de apreciarse alguna insuficiencia de acreditación, se trataría de un defecto subsanable y no de una causa de exclusión.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador.

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso alegando que:

a) La aceptación de un perfil cualificado que no cuenta todavía con la certificación de Metro Bilbao, pero que aporta un compromiso firme de realización, es adecuada porque se trata de una formación específica de corta duración y de fácil obtención para personal especializado. Dicha certificación de Metro Bilbao es necesaria para determinados trabajos de mantenimiento correctivo en dicho ámbito, pero no esencial en el conjunto de cualificaciones exigidas al encargado de obra. Además, la frecuencia de trabajos en el ámbito de Metro Bilbao ha sido de una intervención en los últimos cinco años, frente a un total de 228 actuaciones, y la red objeto de mantenimiento en las dos líneas de Metro Bilbao asciende aproximadamente a 50 kilómetros, frente a los 200

kilómetros de líneas ferroviarias de ETS y los 1.123 kilómetros totales objeto de mantenimiento.

b) El curso de piloto de Metro Bilbao no constituye una habilitación profesional o empresarial en el sentido del artículo 65.2 de la LCSP, sino un curso impartido por dicho operador para trabajadores que intervengan en sus instalaciones, con una duración de 8 horas lectivas y un coste de 350 euros, IVA incluido. Además, la adscripción de medios humanos y materiales se acredita, por los medios que permita el pliego, con carácter previo a la formalización del contrato, sin que pueda exigirse la plena disponibilidad de todos los recursos humanos cuando ni siquiera ha finalizado el plazo de presentación de proposiciones.

c) Finalmente, considera que no se ha vulnerado el principio de igualdad de trato, que el eventual defecto no tendría la naturaleza de falta de habilitación empresarial o profesional y que, en todo caso, sería subsanable al amparo del artículo 56.3 de la Directiva 2014/24/UE y la doctrina del OARC / KEAO.

NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO.

En síntesis, la cuestión controvertida consiste en determinar cuál es el momento en el que COMFICA debe acreditar el curso o certificación de piloto de seguridad de Metro Bilbao del encargado de obra que se compromete a adscribir a la ejecución del contrato y si ha cumplido con dicha obligación.

Las apreciaciones del OARC/KEAO al respecto deben partir de las cláusulas relevantes del PCAP y del PPT, documentos que, al no haber sido impugnados, son firmes y consentidos para las partes y a cuyo contenido se ha de ajustar la actuación del poder adjudicador.

CLÁUSULAS ESPECÍFICAS DEL CONTRATO

(…)

21.6.- Adscripción obligatoria de medios: sí, de conformidad con el Cuadro "**Compromiso de adscripción de medios**" del **ANEXO II.2**).

La efectiva disponibilidad de estos medios debe ser acreditada solamente por la licitadora que haya presentado la mejor oferta mediante los documentos indicados en la cláusula 25.2 de cláusulas específicas del contrato.

(…).

25.- DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR POR LA LICITADORA QUE HA PRESENTADO LA MEJOR OFERTA

Junto con el resto de documentación indicada en la cláusula 21.1 de condiciones generales, se deben presentar, en su caso, los siguientes documentos:

(…)

25.2.- Documentación a efectos de acreditar la disponibilidad de los medios materiales y humanos a los que se refiere la cláusula 21.6 de cláusulas específicas del contrato: sí, son los siguientes:).La empresa contratista, antes de la formalización del contrato justificará la efectiva disposición de los medios humanos comprometidos mediante los formularios o certificados donde figuren inscritos en el sistema de la Seguridad Social los trabajadores por cuenta ajena pertenecientes a la empresa, o bien, mediante compromiso de vinculación con el personal que componen el equipo propuesto.

CONDICIONES GENERALES

(…)

II.- LICITACIÓN

11.-CONDICIONES PARA PARTICIPAR

(…)

11.4.- Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia, habilitación empresarial o profesional (que, en su caso, se exija en la cláusula 21.4 de cláusulas específicas del contrato, salvo que en dicha cláusula se indique que el momento en el que se debe disponer de ella es "con carácter previo a la formalización del contrato") y ausencia de prohibiciones de contratar deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato.

(…)

21.- PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN PREVIA A LA ADJUDICACIÓN

21.1.- Una vez aceptada la propuesta de adjudicación por el órgano de contratación, se requerirá a la licitadora que haya presentado la mejor oferta para que presente en el plazo de diez (10) días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que reciba el correspondiente requerimiento, los siguientes documentos:

(…)

5. Disponibilidad de los medios materiales y humanos que, en su caso, la licitadora se haya obligado a adscribir a la ejecución del contrato: documentación recogida en la cláusula 25.2 de cláusulas específicas del contrato.

(…)

CUADRO "COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS".
Expediente número **E-0004/2026**. (INCORPORAR EN EL SOBRE C "OFERTA PARA CUYA EVALUACIÓN SE REQUIERE EFECTUAR UN JUICIO DE VALOR").

HUMANOS					
REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS			**MEDIOS HUMANOS PROPUESTOS[1]**		
Perfil profesional			**Nombre y apellidos**	**Titulación**	**Experiencia**
Titulación	Experiencia	Dedicación			
*Técnico superior en instalaciones electrotécnicas, técnico superior en sistemas de telecomunicación e informáticos o equivalente. *Habilitación profesional vigente de Piloto de Vía para ETS (incluyendo la habilitación en vigor para realizar cortes de tensión en catenaria) y Piloto de Vía para Metro Bilbao. *Permiso de conducir	Mínimo 5 años de experiencia demostrable como responsable de trabajos realizando las siguientes funciones: *Mantenimiento de redes de fibra óptica. *Elaboración de presupuestos y certificaciones, así como la elaboración de planificaciones de trabajo, cartografías de red y elaboración de documentación as built de los trabajos realizados. *Experiencia en la gestión y seguimiento de permisos con Ayuntamientos, Diputaciones, Autopistas, Ferrocarriles, etc. *Conocimiento y experiencia en la gestión y aplicación de la Norma 8.3.-I.C. Señalización de obras. *Experiencia en la interpretación de las medidas reflectométricas efectuadas por el empalmador y en la verificación de niveles de señal óptica.	Completa			

(…)

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

(…)

2.2.4 Encargado de obra

(…)

Capacitación del encargado de obra

Este concepto será valorado dentro del punto *Idoneidad y capacitación del encargado de obra* de los criterios de selección que rigen en el expediente:

(…)

- Habilitación profesional vigente de Piloto de Vía para ETS (incluyendo la habilitación en vigor para realizar cortes de tensión en catenaria) y Piloto de Vía para Metro Bilbao.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la impugnación, las cuales conducen a la estimación del recurso:

1) El artículo 76.2 LCSP establece que los órganos de contratación podrán incluir en los pliegos la exigencia a los licitadores de que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Dichos compromisos se integrarán en el contrato,

debiendo los pliegos o el documento contractual atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211 LCSP, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 LCSP si se incumplen por el adjudicatario.

2) Este Órgano ha señalado (ver su Resolución 106/2021) que del artículo 76 LCSP, titulado "Concreción de las condiciones de solvencia" e insertado en la subsección denominada "Solvencia", se deduce lo siguiente:

- El compromiso de adscripción de medios es un modo de acreditación de la solvencia, adicional al certificado de clasificación o a los medios previstos en los artículos 88 y siguientes de la LCSP.
- El citado compromiso de adscripción es, como su propio nombre sugiere, un compromiso del licitador que pasa a formar parte del clausulado obligacional del contrato con él formalizado si resulta ser el adjudicatario. Cuando lo exijan los pliegos, el compromiso del artículo 76.2 de la LCSP se inserta en el procedimiento de adjudicación en dos fases diferenciadas, que imponen los siguientes requisitos:

  (i) las proposiciones de los licitadores deben incluir el compromiso de adscripción y

  (ii) el licitador que haya presentado la mejor oferta debe acreditar la disposición efectiva de los medios a los que se refiere el compromiso.

- La falta de cumplimentación de los requisitos (i) y (ii) anteriores conlleva la exclusión de la proposición o la consideración de que el licitador que ha presentado la mejor oferta la ha retirado, respectivamente.

3) En el caso analizado, las cláusulas anteriormente transcritas requieren, mediante un juego de remisiones, un compromiso de adscripción al contrato de un encargado de obra que ha de contar con el requisito de titulación de "Piloto de vía para Metro Bilbao". Esta exigencia se inserta en la obligación de adscribir determinados medios personales a la ejecución del contrato (artículo 76.2 de la LCSP). En consecuencia, lo exigible a todos los licitadores en la fase de presentación de proposiciones es la asunción del compromiso de adscripción; la acreditación de la disponibilidad efectiva de los medios comprometidos corresponde únicamente al licitador que haya presentado la mejor oferta, en el trámite previsto en el artículo 150.2 de la LCSP. Por tanto, en contra de lo alegado por la recurrente, la falta de posesión inicial del requisito por la persona propuesta como encargada de obra no determina, por sí sola, la exclusión de la oferta si el licitador ha asumido de forma expresa el compromiso de adscribir un perfil que cumpla las condiciones exigidas en el momento procedimental en que deba acreditarse su disponibilidad.

4) No cabe identificar el requisito controvertido como una habilitación profesional o empresarial en el sentido del artículo 65.2 de la LCSP, aunque el PPT utilice dicho término. La habilitación presupone un requisito que condiciona el acceso o el ejercicio de una actividad económica o profesional, de modo que sin dicha habilitación no es posible operar en el sector correspondiente (ver, en este sentido la Resolución 84/2026 del OARC / KEAO), mientras que el requisito exigido por los pliegos es una formación específica impartida por Metro Bilbao, de duración limitada y vinculada a la realización de determinadas actuaciones en sus instalaciones que no condiciona la aptitud para contratar del licitador.

5) La exigencia de disponibilidad efectiva desde la presentación de la oferta desdibujaría la diferenciación legal entre la asunción del compromiso y su acreditación por el licitador mejor clasificado. Precisamente, la función del artículo 76.2 de la LCSP es permitir que el órgano de contratación exija, junto a la solvencia general del licitador, una concreción adicional de los medios personales o materiales que se pondrán al servicio del contrato, sin convertir por ello dicha concreción en un requisito que deba concurrir plenamente en todos los licitadores desde el inicio del procedimiento de adjudicación. Por ello, exigir desde la presentación de la oferta la disponibilidad efectiva de todos los medios comprometidos vaciaría de contenido la distinción entre ambas figuras y anticiparía indebidamente el momento de acreditación previsto para el licitador mejor clasificado.

6) No se aprecia vulneración del principio de igualdad de trato. Todos los licitadores quedan sujetos a la misma obligación: aportar en la oferta el compromiso de la adscripción de un encargado de obra que reúna las condiciones exigidas por los pliegos y acreditar la disponibilidad efectiva de ese medio cuando proceda. Lo relevante, desde la perspectiva de la igualdad, es que ninguno de ellos quede dispensado de cumplir el requisito en el momento procedimental en el que es exigible, esto es, presentar el compromiso en un primer momento y acreditar el requisito en el plazo de 10 días hábiles desde que es requerida dicha documentación a quien ha sido propuesto como adjudicatario del contrato (artículo 150.2 de la LCSP).

7) El incumplimiento alegado por la recurrente se apoya, en primer término, en una manifestación contenida en el informe de valoración del sobre “C”. Sin embargo, dicho informe forma parte de la “reflexión interna” del poder adjudicador dirigida a la celebración del contrato público (ver, en este sentido, la Resolución 93/2018 de este OARC / KEAO) y no constituye el momento procedimental en el que debe acreditarse la disponibilidad

efectiva del medio comprometido. Ese momento se sitúa en el trámite previsto en el artículo 150.2 de la LCSP, en el que, según consta en el expediente remitido, el órgano de contratación requirió a COMFICA la acreditación del requisito impugnado. Ahora bien, en la documentación remitida por el poder adjudicador no consta dicha acreditación. En consecuencia, (i) COMFICA no ha acreditado en la fase procedimental el requisito controvertido, (ii) no cabe el cumplimiento extemporáneo del requisito, (iii) no puede equipararse el compromiso de obtener la titulación durante la ejecución del contrato a su acreditación efectiva en el momento procedimental exigible y (iv) un requisito establecido en unos pliegos firmes y consentidos no puede relativizarse con posterioridad ni sustituirse por una declaración de cumplimiento futuro. Por tanto, el recurso debe ser estimado y la oferta de COMFICA excluida del procedimiento.

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 presentado por la empresa ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U. contra la adjudicación del contrato “Mantenimiento de la red de fibra óptica del departamento de Seguridad del Gobierno Vasco”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Seguridad) y excluir la oferta de COMFICA del procedimiento de adjudicación.

SEGUNDO: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la presente Resolución.

TERCERO: Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

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 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko uztailaren 09a

Vitoria-Gasteiz, 09 de julio de 2026