EB 2026/071

Resolución 128/2026, de 10 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 ACUÑA S.A. contra los pliegos que han de regir el contrato de "Reparación, rehabilitación, renovación y mantenimiento de las redes de saneamiento y agua municipal de Donostia-San Sebastián", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 26 de marzo de 2026 se presentó 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 ACUÑA S.A. (en adelante, ACUÑA) contra los pliegos que han de regir el contrato de "Reparación, rehabilitación, renovación y mantenimiento de las redes de saneamiento y agua municipal de Donostia-San Sebastián", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

SEGUNDO: El día 26 de marzo se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitó, 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 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La citada documentación se recibió el 30 de marzo.

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8DP0-R0PJ lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8DP0-R0PJ en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

TERCERO: El procedimiento de adjudicación se ha suspendido por la Resolución B-BN 020/2026, de 21 de abril, de este Órgano, dictada en el procedimiento de recurso especial EB 2026/069 interpuesto por la empresa URBYCOLAN, S.L. contra el mismo objeto.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente por ser una potencial licitadora y la representación de M.J.A.U. que actúa en nombre de la recurrente.

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

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que 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 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

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

SEXTO: Motivos del recurso

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

a) La cláusula 1.2 del Pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) y el criterio de adjudicación evaluable de forma automática nº 1 (Precio) del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) exigen que las licitadoras presenten una única baja porcentual global aplicable a todos los precios unitarios del Anexo I vulnerando los artículos 102.3, 145.5.c) y 146.2 LCSP, así como los principios esenciales que rigen la contratación pública por las siguientes razones:

i. anula la capacidad competitiva real de las licitadoras al impedir ajustar cada precio unitario a su valor real de mercado o al valor al que cada empresa licitadora pudiera comprometerse.
ii. el objeto contractual es amplio e indeterminado, al tratarse de servicios en función de necesidades, lo que incrementaría el efecto distorsionador de obligar a formular una baja uniforme para unidades heterogéneas y de ejecución incierta.
iii. se reprocha al Ayuntamiento haber cambiado de criterio sin motivación suficiente, habida cuenta que en contratos anteriores de objeto similar el mismo órgano de contratación optó por requerir a los licitadores una baja por cada unidad. En el expediente se justifica la elección de la fórmula, pero no se motiva el cambio de criterio.

b) La exigencia de disponer de un local en la comarca de Donostialdea (cláusula 5.1.1. del PPT) es contraria al artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y sostiene que en este caso falta una motivación suficiente de la proporcionalidad. En particular, reprocha que no se explique por qué un local fuera de Donostialdea no permitiría atender las urgencias en treinta minutos ni cumplir las obligaciones de seguridad y salud laboral.

c) Los Anexos I y V del PPT contienen precios distintos para numerosas unidades o medios materiales. Como ejemplo, se citan diferencias en "Brigada de conservación", "Demolición de pavimento", "Arranque y recuperación de bordillo de piedra", "Demolición hormigón armado", entre otras. Ello afecta a un elemento esencial de la prestación (los precios unitarios) y genera inseguridad jurídica, al impedir que los licitadores configuren sus ofertas con certeza.

d) Finalmente, solicita que, estimándose el recurso, se anule y deje sin efecto los pliegos del contrato y, por ende, del expediente de contratación, ordenando al órgano de contratación que retrotraiga las actuaciones al momento anterior a la elaboración de los documentos de la licitación, a los efectos de redactar unos nuevos pliegos ajustados a derecho y a los principios esenciales que rigen la contratación pública, conforme a lo expuesto en el recurso.

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

El poder adjudicador se opone al recurso con los argumentos que se resumen a continuación:

a) Respecto de la impugnación de la exigencia de una baja porcentual única aplicable a la totalidad de los precios unitarios, sostiene que dicha fórmula es habitual y jurídicamente válida en la contratación pública, señalando que la Administración no está vinculada por los criterios empleados en licitaciones

anteriores y que, en el presente expediente, el servicio promotor consideró adecuada dicha configuración de la oferta económica.

b) En relación con la exigencia de disponer de un local en Donostialdea, afirma que se configura como una condición especial de ejecución, no como requisito de solvencia ni criterio de adjudicación. Señala que su mantenimiento se justifica en el expediente mediante informe razonado y que la cláusula se ha diseñado atendiendo a los criterios establecidos por la doctrina de los tribunales de recursos contractuales, evitando referencias a características personales de los licitadores, la exigencia de un título jurídico concreto sobre el local o la restricción de su ubicación al término municipal.

c) Por lo que se refiere a las supuestas contradicciones entre los Anexos I y V, manifiesta que el Anexo V tiene carácter exclusivamente informativo y se incorporó para trasladar a los licitadores una estimación orientativa de las magnitudes económicas del contrato. Añade que tanto el PPTP como el PCAP identifican expresamente el Anexo I como el documento que contiene la relación de precios unitarios sobre la que debe formularse la oferta económica mediante una única baja porcentual. Reconoce la posible existencia de determinados desajustes, pero sostiene que de la documentación contractual resulta claramente identificable que los precios vinculantes para la presentación de ofertas son los recogidos en el Anexo I. Asimismo, indica que se incorpora al expediente un informe del Director de Vías Públicas ratificando la corrección de dichos precios.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso se fundamenta en tres motivos de impugnación: (i) en primer lugar, la supuesta ilegalidad de la exigencia de formular una única baja global y porcentual aplicable a todos los precios unitarios del Anexo I del PPT; (ii) en segundo lugar, la improcedencia de exigir la disponibilidad de un local en

la comarca de Donostialdea; y, (iii) en tercer lugar, la existencia de contradicciones entre los precios incluidos en los Anexos I y V del PPT.

Las cláusulas de los pliegos que se impugnan por ACUÑA han sido objeto de otro recurso (EB 2026/069) presentado por la empresa URBYCOLAN, S.L., sustancialmente igual al que nos ocupa, que ha sido resuelto en primer lugar por este OARC / KEAO por haber sido interpuesto anteriormente. Pues bien, el análisis del recurso que ahora nos ocupa debe partir de lo dispuesto en la mencionada Resolución 126/2026, de 10 de julio, del OARC / KEAO:

a) Sobre la impugnación de la cláusula 20.2 del PCAP y cláusula 5 del PPT

En el apartado primero de la parte dispositiva de la Resolución 126/2026, de 10 de julio, se dice:

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial interpuesto por URBYCOLAN, S.L. contra los pliegos que han de regir el contrato de "Reparación, rehabilitación, renovación y mantenimiento de las redes de saneamiento y agua municipal de Donostia-San Sebastián", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, anulando la cláusula 20.2 del PCAP y la cláusula 5 del PPT, así como las demás cláusulas concordantes y cancelar la licitación.

La consecuencia derivada de la anulación de las mencionadas cláusulas solo puede ser la de declarar concluso el presente procedimiento de recurso especial por pérdida sobrevenida de su objeto, en lo que respecta a la impugnación de la cláusula 20.2 del PCAP y de la cláusula 5 del PPT, pues carece de interés analizar cláusulas que ya han sido anuladas. No obstante, el resto de la impugnación debe ser objeto de análisis, al conservarse el objeto del recurso respecto de los motivos impugnatorios referidos a las demás cláusulas recurridas, que fueron desestimados por la citada Resolución 126/2026, de 10 de julio.

b) <u>Sobre la exigencia de formular una única baja global y porcentual a todos los precios unitarios</u>

El criterio de adjudicación impugnado es el siguiente:

19.- ESLEIPEN IRIZPIDEAK	19.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN
Formulen aplikazioaren bidezko balorazio irizpideak……100 PUNTU	**Criterios a valorar mediante la aplicación de fórmulas……100 PUNTOS**

(…)

1.- ESKAINTZA EKONOMIKOA. GEHIENEZ 50 PUNTU EMANGO DIRA, HONELA BANATUTA:	1.- OFERTA ECONÓMICA. HASTA UN MÁXIMO DE 50 PUNTOS, SEGÚN EL SIGUIENTE DESGLOSE:
Lizitatzaileek "Kalkulu-orria, Preskripzio Teknikoen Pleguaren I. ERANSKINA" izeneko agirian agertzen den prezioen zerrendarako baja aurkeztu beharko dute, ehuneko hainbatekoa. Beherapen horrek berdin eragingo die prezio guztiei, eta ezin izango da gorantz bideratu. Eskainitako baja bakar eta global handienari 50 puntu emango zaizkio gehienez.	Las licitadoras deberán presentar una baja, en tanto por ciento, a la relación de precios que figuran en el documento "Hoja de Cálculo ANEXO I del Pliego de Prescripciones Técnicas". Esta baja afectará a todos los precios por igual y no será posible ofertar al alza. Se valorará con el máximo de puntuación, 50 puntos, a la mayor baja única y global ofertada
Gainerako eskaintzak formula hauen bidez baloratuko dira: - Baja txikiagoetarako, gehieneko bajaren erdia. Vi = (Bi/Bmax)* Vmax* 1.5 - Gehieneko bajaren erdia baino gehiagoko bajetarako Vi = 0,75* Vmax + (0.5* Vmax/Bmax)* (Bi- (0.5* Bmax)) Non: vi. Baloratu beharreko eskaintzari emango zaion puntuazioa. Bi: Baloratzen den eskaintzak egindako portzentajezko baja. Bmax: egindako eskaintzen gehieneko bajaren balioa (ehunekotan). Vmax: prezioaren irizpideari esleitutako gehieneko puntuazioa	El resto de ofertas se valorarán mediante las siguientes fórmulas. - Para bajas menores a la mitad de la baja máxima Vi=(Bi/Bmax)*Vmax*1.5 - Para bajas mayores a la mitad de la baja máxima Vi=0.75*Vmax + (0.5*Vmax/Bmax)*(Bi-(0.5*Bmax)) Donde: Vi: Puntuación que se atribuirá a la oferta a valorar. Bi: Baja porcentual realizada por la oferta que se valora. Bmax: Valor de la Baja máxima (porcentual) de las ofertas realizadas. Vmax: Puntuación máxima atribuida al criterio del precio

Este Órgano considera que esta impugnación debe ser desestimada por las siguientes razones, idénticas a las que han sido analizadas en la Resolución 126/2026, de 10 de julio, de este OARC / KEAO:

1) La LCSP no impone una única modalidad de determinación ni de valoración del precio. Conforme al artículo 102.4 de la LCSP, el precio puede formularse mediante precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades que se entreguen o ejecuten, o en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones. Este OARC/KEAO ha señalado con anterioridad (ver, en este sentido la Resolución 138/2018 de este OARC / KEAO) que el poder adjudicador goza de discrecionalidad para configurar el contrato de la forma que le sea más favorable y goza de la libertad para incluir los pactos, cláusulas y condiciones que estime oportunas, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (artículo 34 LCSP), lo que implica la discrecionalidad para elegir los criterios de adjudicación y determinar su ponderación.

2) Ninguno de los argumentos aducidos por la recurrente permite apreciar que el poder adjudicador haya excedido el margen de discrecionalidad técnica y organizativa que le corresponde en la configuración del contrato y, en particular, en la determinación de la forma de presentación y valoración de la oferta económica.

    i. La exigencia de formular una única baja global y porcentual sobre el cuadro de precios unitarios no es, por sí misma, contraria a Derecho, siempre que responda a una regla objetiva, previa, clara y común para todos los licitadores, como sucede en el presente caso. Debe tenerse en cuenta que este sistema de valorar y abonar los precios unitarios no es ajeno a la contratación pública (ver, en este sentido, el artículo 148.3 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, relativo a “Relaciones valoradas” en el contrato de obra).

ii. La aplicación de una baja global sobre los precios unitarios no elimina ni reduce la competencia entre licitadores, sino que ha sido la fórmula elegida por el poder adjudicador para articular la competencia y la comparabilidad de ofertas en lo relativo al precio del contrato en el marco de unas reglas previamente establecidas en los pliegos. Todos los operadores económicos concurren sobre la misma base económica y conocen tanto los precios unitarios de referencia como la forma en que debe expresarse la oferta.

iii. No se observa que la baja global introduzca una ventaja competitiva artificial o un trato desigual entre licitadores. Por el contrario, se trata de una regla uniforme, predeterminada y aplicable por igual a todos ellos, que simplifica la comparación de ofertas y permite al órgano de contratación valorar el precio conforme a un parámetro común. En este sentido, la alegación de anticompetitividad no puede sustentarse en la mera existencia de una baja uniforme o que la prestación comprende unidades heterogéneas o de ejecución incierta, lo cual es consustancial al objeto del contrato, sino que exige la acreditación de un efecto restrictivo real o, al menos, razonablemente previsible sobre la concurrencia, esto es, un efecto de exclusión inducido. En ausencia de tal acreditación, la opción adoptada se mantiene dentro del ámbito de apreciación que corresponde al poder adjudicador para definir la estructura económica de la licitación.

iv. La circunstancia de que en licitaciones anteriores de este objeto contractual se hubiera optado por otro sistema de formulación y valoración de la oferta económica no priva al poder adjudicador de la posibilidad de elegir, en este procedimiento, una modalidad distinta, siempre que esta sea compatible con la LCSP y no se revele arbitraria, discriminatoria o desproporcionada, ni impone al órgano de contratación una obligación específica de motivar la

nueva forma de valorar el precio. Este Órgano ha manifestado en ocasiones precedentes (ver, por todas, la Resolución 152/2022) que el órgano de contratación no está condicionado por el contenido de contratos precedentes. A este respecto, se ha de tener en cuenta que cada licitación constituye un procedimiento autónomo, cuya configuración corresponde al órgano de contratación dentro del margen de discrecionalidad técnica al que se ha hecho referencia en el apartado 1) precedente.

c) Sobre las contradicciones entre los Anexos I y V del PPT

A juicio de este Órgano, la alegación de contradicción entre alguno de los precios del Anexo I y del Anexo V del PPT debe ser desestimada por las razones que constan en la Resolución 126/2026, de 10 de julio, de este OARC / KEAO:

1) La cláusula 1.2 del PPT especifica con claridad que el Anexo I contiene el listado de precios unitarios sobre los que los licitadores deben formular una única baja porcentual. Por su parte, el Anexo V se incorpora a efectos meramente informativos, con el fin de facilitar a los licitadores un mejor conocimiento de los trabajos objeto del contrato, y contiene un presupuesto orientativo del importe global estimado. Asimismo, el PCAP establece que la forma de determinación del precio del contrato se efectúa sobre los precios unitarios del Anexo I del PPT (cláusula 4) y que la oferta económica de los licitadores consistirá en una baja uniforme sobre los precios unitarios recogidos en dicho Anexo (cláusula 19.1).

2) De lo expuesto en el apartado 1) anterior se desprende que el Anexo V no cumple una función normativa ni determina los precios contractuales aplicables, sino que tiene una finalidad meramente ilustrativa: ofrecer a los licitadores un ejemplo o estimación orientativa de cómo podría configurarse el presupuesto de una reparación solicitada durante la ejecución del contrato. Esta finalidad auxiliar impide atribuir a dicho Anexo

V el mismo valor que al Anexo I, expresamente identificado por los pliegos como el cuadro de precios unitarios sobre el que debe formularse la oferta económica. En consecuencia, aun cuando pudieran apreciarse diferencias puntuales entre ambos anexos, tales divergencias no generan por sí mismas inseguridad jurídica relevante ni afectan a la correcta preparación de las proposiciones, pues de la documentación contractual resulta inequívoco que la baja uniforme ofertada se aplicará exclusivamente a los precios unitarios contenidos en el Anexo I.

d) Conclusión

A la vista de lo especificado en los apartados precedentes, se debe declarar concluso el procedimiento de recurso especial por pérdida sobrevenida de su objeto en lo relativo a la pretensión de anulación de la cláusula 20.2 del PCAP y de la cláusula 5 del PPT, así como de las cláusulas concordantes, y desestimar el recurso en lo demás.

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:

III.- RESUELVE

PRIMERO: En relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el recurso especial interpuesto por ACUÑA, S.A. contra los pliegos que han de regir el contrato de “Reparación, rehabilitación, renovación y mantenimiento de las redes de saneamiento y agua municipal de Donostia-San Sebastián”, tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián:

- Declarar concluso el procedimiento de recurso especial por pérdida sobrevenida de su objeto en lo relativo a la pretensión de anulación de la cláusula 20.2 del PCAP y la cláusula 5 del PPT, así como cláusulas concordantes y

- Desestimar el resto de las pretensiones.

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

TERCERO: 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 10a

Vitoria-Gasteiz, 10 de julio de 2026