



EB 2025/039

Resolución 106/2025, de 25 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 ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 24 de marzo de 2025 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 ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, S.A., contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao.

SEGUNDO: El 25 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



2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La documentación se recibió el 28 de marzo de 2025.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 31 de marzo, se han presentado alegaciones por SOCIEDAD ANÓNIMA DE MANTENIMIENTO DE OBRAS Y SERVICIOS, -GAIMAZ INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A.-MENDIBIL 2002, S.L., (en adelante, “la UTE”), adjudicataria del contrato impugnado el 4 de marzo.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente ya que, tal y como establece el artículo 48 de la LCSP, podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. En el presente caso, de estimarse el recurso, se procedería a la exclusión de la adjudicataria por los incumplimientos alegados, continuándose el procedimiento de adjudicación con la recurrente.

Consta, así mismo, la representación de L.O. DE A.B., que actúa en nombre y representación de ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, S.A.

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, el Ayuntamiento de Galdakao, 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 recurso y su ampliación se basan en los motivos que se resumen a continuación:

a) La UTE adjudicataria ha presentado una oferta económica en la que se superan los precios unitarios máximos establecidos en el Anexo 2 “Cuadro de Precios Unitarios” del Pliego de Condiciones Técnicas (PCT), concretamente en la partida de suministros (SUM. 186, Platanus hybrida), donde el precio ofertado (400,00 €) excede el máximo permitido (360,89 €). Los pliegos establecen de forma clara y expresa que los licitadores no pueden superar los precios unitarios máximos fijados, siendo causa de exclusión la superación de dichos límites y el suministro afectado (Platanus hybrida) es relevante por ser la tercera especie más representada en el municipio y formar parte de las prestaciones básicas y obligatorias del contrato.

b) Admitir la oferta de la UTE, que incumple los precios máximos, supondría una vulneración de los principios de igualdad de trato y transparencia, ya que ENVISER y otros licitadores han ajustado sus ofertas a los límites establecidos. Se invoca la doctrina y jurisprudencia reiterada que otorga a los pliegos el valor de ley del contrato, obligando tanto a la Administración como a los licitadores a su estricto cumplimiento.

c) No es posible permitir a la UTE subsanar o aclarar la superación del precio máximo, ya que ello supondría modificar la oferta, lo cual está prohibido por la doctrina de los tribunales administrativos de contratación.

d) Finalmente, solicita que se proceda a la exclusión de la UTE por los incumplimientos alegados, continuándose con el procedimiento de contratación con el resto de las propuestas licitadoras.

SÉPTIMO: Alegaciones de la UTE

La UTE adjudicataria del contrato se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) La UTE reconoce que cometió un error formal e involuntario al “arrastrar” el precio unitario ofertado en el ítem SUM.186 (Platanus hybrida) en el Anexo 2 de precios unitarios, superando en 39,11 € el precio máximo permitido. Se alega que el error fue inadvertido, afecta solo a un ítem de 389, no tiene ánimo de superar el precio máximo, y no afecta al canon fijo anual ni a la suma total de capítulos del Anexo 2, que es el criterio relevante según la aclaración vinculante del órgano de contratación.

b) La UTE sostiene que, según aclaración vinculante publicada por el Ayuntamiento durante la licitación, el límite a considerar es la suma total de capítulos del Anexo 2 (209.245,60 € ofertados frente a 284.933,19 € de límite), no cada precio unitario individual. Dado que la suma total no se ha superado, la UTE entiende que no ha infringido los pliegos ni debe ser excluida.

c) Se argumenta que la exclusión automática por un error menor y formal sería desproporcionada y contraria a la jurisprudencia nacional y europea, que exige ponderar la relevancia real del incumplimiento. El error afecta a un solo ítem, no altera la oferta global ni la igualdad entre licitadores, y puede ser subsanado sin modificar sustancialmente la oferta.

d) Subsidiariamente, la UTE solicita que, en aplicación del principio de buena administración y de la doctrina sobre errores materiales, se le hubiera dado audiencia para subsanar el error, ya que se trata de un defecto formal y no esencial. Se citan resoluciones y jurisprudencia que permiten la subsanación de errores materiales o aritméticos en la oferta, siempre que no supongan una modificación sustancial.

e) La UTE solicita que, en caso de estimarse el recurso, se proceda también a la exclusión de ENVISER por el incumplimiento en su oferta de los pliegos en varios aspectos:

- Los vehículos ofertados no cumplen con la carga útil mínima exigida.
- El tractor ofertado no alcanza la potencia mínima requerida.
- ENVISER no presentó el Anexo 3 en formato Excel, como exigía el pliego.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:

a) Reconoce que el precio unitario del ítem “Platanus hybrida” (SUM.186) ofertado por la UTE supera el máximo previsto, pero destaca que:

- Esta especie representa solo el 6,82% del arbolado municipal (394 de 5.779 árboles).

- La tendencia municipal es no replantar esta especie por motivos de salud y biodiversidad, previéndose en el contrato solo una unidad de este árbol.
- El impacto económico de este ítem es insignificante respecto al valor total del contrato (más de 10 millones de euros)

b) El criterio relevante para la valoración de las ofertas económicas es la suma total de los precios unitarios del Anexo 2, no el cumplimiento individual de cada precio unitario. Así se estableció en:

- La cláusula 22.2.2 del PCAP, que prevé la evaluación de la oferta económica sobre la suma total de los precios unitarios.
- Una aclaración vinculante publicada en el perfil de contratante el 2/12/2024, que especifica que el “precio base de licitación” para los precios unitarios es la suma total de capítulos del Anexo 2 (284.933,19 € sin IVA).
- Ninguna oferta (ni la de la UTE ni la de ENVISER) superó este límite global.

c) Aunque los pliegos piden el desglose de precios unitarios, la exclusión solo procede si se supera la suma total, no por la superación de un precio individual. Existen resoluciones de tribunales administrativos que avalan que la superación de un precio unitario no es causa de exclusión si el modelo de proposición económica y la fórmula de valoración no lo contemplan expresamente.

d) La exclusión de la UTE por un único precio unitario, de escasa relevancia y uso, sería desproporcionada respecto al objeto y valor del contrato. El Ayuntamiento subraya que la finalidad de la contratación pública es obtener la mejor oferta en calidad y precio, y que la exclusión por este motivo sería contraria a ese objetivo.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurrente basa su pretensión de exclusión de la oferta de la UTE adjudicataria en que ha ofertado un precio unitario que supera el máximo establecido en las bases de la licitación. El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación que, por no haber sido impugnados en tiempo y forma, vinculan al poder adjudicador y a los participantes en el procedimiento de adjudicación. En este caso, son relevantes los siguientes apartados:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

(...)

3.2. Presupuesto TIPO - BASE DE LICITACIÓN:

Se establece como presupuesto tipo de licitación sobre el que versarán las ofertas a la baja los siguientes importes:

A) Tipo de licitación para los SERVICIOS DE MANTENIMIENTO BÁSICO=P1 (art. 11 del Pliego Técnico):

Los licitadores deberán ofertar la cantidad anual de los servicios previstos en el art. 11 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

La cantidad máxima para cada año del contrato sobre la que versarán las ofertas para su estudio comparativo, suponiendo la exclusión automática de aquellas ofertas que superen dicha cantidad, es la siguiente:

Tipo de licitación ANUAL del contrato	1.983.471,07 euros/año
IVA 21%	416.528,93 euros/año
Total	2.400.000,00 euros/año

B) Para Servicios de ejecución variable: SUMINISTROS, TRABAJOS ADICIONALES y Prestaciones P2 del PPT.

El Ayuntamiento fija precios unitarios máximos en el Anexo 2 del PPT, los cuales no podrán ser superados por los licitadores en sus ofertas.

Los licitadores deberán ofertar PRECIOS UNITARIOS a los conceptos indicados en el Anexo 2 del PPT, conforme al modelo de proposición económica que figura en el Anexo nº 2 "CUADRO DE PRECIOS UNITARIOS" del Pliego de Prescripciones Técnicas.

c) Para ejecución de inversiones que se deriven del Acuerdo Marco:

El Ayuntamiento fija precios unitarios máximos en el Anexo 2 del PPT, los cuales no podrán ser superados por los licitadores en sus ofertas.

Los licitadores deberán ofertar PRECIOS UNITARIOS a los conceptos indicados en el Anexo 2 del PPT, conforme al modelo de proposición económica que figura en el Anexo nº 2 “CUADRO DE PRECIOS UNITARIOS” del Pliego de Prescripciones Técnicas.

(...)

14.- MOTIVOS DE RECHAZO DE OFERTAS Y SOLICITUD DE ACLARACIONES.

14.1.- La mesa de contratación acordará el rechazo de aquellas ofertas que:

- a) Incluyan algún documento dentro de un sobre diferente al indicado en la cláusula 24 de cláusulas específicas del contrato y ello comprometa el secreto de la oferta.
- b) Presenten contradicciones, omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer con total certeza su contenido.
- c) No guarden concordancia con la documentación examinada y admitida.
- d) Superen el presupuesto base de licitación o de los precios unitarios que revistan carácter de máximos.

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

(...)

Anexo 2: Precios Unitarios. Modelo de proposición económica para precios unitarios.

(...)

* Se deberá rellenar únicamente la casilla azul. Todos los precios unitarios son considerando precio de suministro en el punto correspondiente a la instalación o en los almacenes municipales, y corresponde a la unidad completa instalada y funcionando. Se incluyen dentro de cada partida los materiales y herramientas necesarios para su ejecución, así como la recogida y gestión de los residuos generados por la ejecución de cada uno de los trabajos. No se podrá repercutir partidas adicionales a los trabajos aquí recogidos alegando que no se incluye dicha actuación. Todos los precios unitarios incluyen los gastos generales, gastos de estructura, beneficio industrial, control de calidad, etc., es decir, todos los gastos e impuestos, salvo el IVA en su casilla correspondiente. Cada uno de los precios unitarios propuestos no podrá superar el precio unitario propuesto. Proponer precios unitarios superiores a los propuestos será causa de exclusión de la oferta presentada.

A la vista de ello, de la documentación que obra en el expediente remitido y de las alegaciones de los interesados, las consideraciones del OARC / KEAO sobre la cuestión planteada en el recurso son las siguientes:

- 1) El precio del contrato se ha formulado de una forma mixta. De un lado, se debe ofertar un precio alzado por las prestaciones relativas al mantenimiento básico (identificadas como “P1”) y, por otro, se deben ofertar precios unitarios referidos a determinadas unidades que se entregan o ejecutan, identificadas como “trabajos especiales” (“P2”) y “Suministros varios, trabajos adicionales y ejecución de trabajos de inversión asociados al servicio2 (“P3”). En contra de lo alegado por el poder adjudicador, las bases del procedimiento de adjudicación son claras (i) al establecer en varios de sus apartados que los precios unitarios tienen

el carácter de máximos (Anexo 2 del PPT y cláusula 3.2.B) del PCAP) y (ii) al anudar a la oferta que incluya un precio que incumpla dicho carácter la sanción de la exclusión del procedimiento (Anexo 2 del PPT y cláusula 14.1.d) del PCAP). De lo expresado en dichas cláusulas no se deduce que la exclusión únicamente procede si se supera la suma total de los precios unitarios.

- 2) Conforme a las bases de la licitación la remuneración del contratista cuando realice trabajos identificados como “P2” y “P3” se basará en los precios ofertados multiplicado por el número de unidades ejecutadas. Por esta razón, los precios unitarios se convierten en un elemento esencial del contrato y el Ayuntamiento es especialmente riguroso, tanto en el PPT como en el PCAP, en especificar el carácter de máximo de los precios unitarios, así como la exclusión de la oferta en el caso de que se sobrepase alguno de ellos. Por el contrario, el importe total derivado de la suma total de las unidades comprendidas en el Anexo 2 del PPT que, asimismo, debe ofertar el licitador, únicamente tiene relevancia a los efectos de la valoración y comparación de las ofertas, pues es el importe al que se le aplica la fórmula para valorar la oferta económica, pero no se corresponde con el que efectivamente se va a abonar al contratista por la ejecución de dichos trabajos.
- 3) No puede admitirse que se sustituya dicho precio por otro, pues la verdadera voluntad de la UTE no puede deducirse indirectamente del contexto de toda la proposición (lo que indicaría que dicha voluntad ha quedado oculta por un error en su plasmación), en cuyo caso pudiera ser objeto de aclaración o subsanación (ver, por ejemplo, la Resolución 178/2019 del OARC / KEAO). Consecuentemente, un nuevo precio sería en realidad una reelaboración de la proposición, lo que no es aceptable en un procedimiento de adjudicación abierto y sobrepasa el alcance propio de una subsanación o aclaración (ver, por todas, la Resolución 215/2019 y el artículo 156.1 de la LCSP). Por su parte, el poder adjudicador no puede aceptar una oferta como la que nos ocupa, en la

que deberá abonar al adjudicatario en lo que al precio unitario se refiere una cantidad que incumple las bases de la licitación.

- 4) A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, procede la exclusión de la oferta de la UTE adjudicataria y no cabe aceptar la alegación de que es desproporcionada, pues sería contrario al principio de igualdad de trato permitir que se alteraran para un licitador las reglas de participación en el procedimiento. Este último principio obliga a que los licitadores tengan las mismas oportunidades en la redacción de los términos de sus ofertas e implica, por lo tanto, que tales ofertas estén sujetas a los mismos requisitos para todos los licitadores (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, apartado 110, y Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, apartado 44). Tanto el Anexo 2 del PPT como la cláusula 14.1.d) del PCAP establecen el rechazo de las ofertas que superen los precios unitarios que revistan el carácter de máximos. En definitiva, no se puede oponer el principio de proporcionalidad frente a unas reglas claras de participación de las que no se puede desvincular el Órgano de contratación (ver, en este sentido la resolución 1/2022 de este OARC / KEAO).
- 5) Finalmente, debe rechazarse la alegación de la UTE adjudicataria impugnada de que la oferta de la recurrente debe ser excluida de la licitación. Téngase en cuenta que las resoluciones de este Órgano deben ser congruentes con la petición (artículo 57.2 de la LCSP), lo que exige resolver todas las cuestiones planteadas en el recurso y abstenerse de hacerlo respecto de las que no lo hubieran sido y que, asimismo, debe respetar la prohibición de la *reformatio in peius* por aplicación supletoria del artículo 119.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ver, por todas, la Resolución 009/2025), que prohíbe que en la resolución de un recurso administrativo se pueda empeorar la situación jurídica inicial del recurrente (ver, por todas la Resolución 9/2025 de este OARC / KEAO). Esta conclusión no implica la indefensión de la UTE, pues la supuesta

incorrección de la aceptación de la oferta de un licitador sí puede ser alegada, en su caso, con motivo del recurso especial contra un acto impugnado, como, por ejemplo, una hipotética nueva adjudicación de la que el recurrente pudiera ser beneficiario (ver la Resolución 34/2014 del OARC / KEAO).

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: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao, anulando la adjudicación, retrotrayendo las actuaciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 150.4 de la LCSP.

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

TERCERO: 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.

CUARTO: 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, 2025eko ekainaren 25a

Vitoria-Gasteiz, 25 de junio de 2025