



EB 2025/099

Resolución 173/2025, de 12 de noviembre, 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 ELAI SERBITZUAK, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicio conservación, mantenimiento y plantación de flor/plantas de dos temporadas de otoño-invierno / primavera-verano en las zonas ajardinadas, parques, arbolado, setos y zonas de flor/planta en el término municipal de Gernika-Lumo”, tramitado por el Ayuntamiento de Gernika-Lumo.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 28 de julio 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 ELAI SERBITZUAK, S.L. (en adelante ELAI) contra la adjudicación del contrato “Servicio conservación, mantenimiento y plantación de flor/plantas de dos temporadas de otoño-invierno/primavera-verano en las zonas ajardinadas, parques, arbolado, setos y zonas de flor/planta en el término municipal de Gernika-Lumo”, tramitado por el Ayuntamiento de Gernika-Lumo.

SEGUNDO: El 28 de julio este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y 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 documentación se recibió en el día 30 de julio de 2025.



TERCERO: Trasladado el recurso al único interesado con fecha 30 de julio, con fecha 8 de agosto se han recibido las alegaciones presentadas por ARIATZA JARDINES, S.L. (en adelante, ARIATZA, adjudicataria impugnada).

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de S.A.A., que 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. Este límite es el aplicable al contrato, calificado como mixto de suministros y servicios, siendo esta última la prestación principal (artículo 18.1 a) LCSP).

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 Gernika-Lumo, 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

En resumen, el recurso se basa en los siguientes argumentos:

a) Según el archivo “C” de su oferta, ARIATZA se comprometió a la ejecución del contrato por un importe de 339.578,50 euros / año. El recurrente entiende que, además de ser ésa la literalidad de la proposición, esta lectura es coherente con la documentación técnica, que señala que la empresa se haría cargo del contrato durante los cuatro años de su vigencia. Tras la solicitud de aclaración del Ayuntamiento, se alteró la oferta para indicar que su importe total es de 456.265,94 euros / año. ELAI alega que se trata de una aclaración inaceptable porque supone una modificación del contenido de la oferta. La consecuencia sería que la alteración no debió aceptarse y que la proposición debió excluirse por haber omitido un importe que el licitador acabó reconociendo como necesario para que fuera viable en su conjunto, pues no cabe un trámite de subsanación que compense la negligencia del licitador en la elaboración de la oferta.

b) La oferta de ARIATZA indicaba que “El suministro y plantación de las dos temporadas de plantas de flor, será a cargo de ARIATZA, durante los 4 años de contrato”, lo que es manifiestamente inviable, dado que solo los costes del personal adscrito al servicio de jardinería (incluyendo vacaciones y absentismo) son superiores al precio propuesto. Esta circunstancia puede explicar que el Ayuntamiento, preocupado, ofreciera un trámite de aclaración de oferta a ARIATZA que esta empresa aprovechó para aumentar el precio ofertado y, de hecho, desdecirse de ese contenido de su oferta. El recurrente añade que el importe de la garantía definitiva y de la adjudicación incluyen como precio del contrato tanto el del suministro como el del servicio.

c) Finalmente, se solicita:

- (i) Con carácter principal, la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento para para excluir la oferta de ARIATZA.

- (ii) Subsidiariamente, que se anule la licitación porque los términos en los que fue preparada no respetan los principios esenciales del procedimiento de adjudicación abierto según la LCSP porque permiten la alteración de la oferta y perjudican el derecho a la igualdad de trato de los licitadores.

SÉPTIMO: Alegaciones de ARIATZA

Por su parte, el adjudicatario impugnado alega lo siguiente:

a) A pesar de que el objeto de la impugnación es un contrato mixto (servicio de mantenimiento de jardines, por un lado, y de suministro de plantas y materiales, por otro), el precio del suministro de plantas y materiales no debía estar incluido en el precio ofertado por los licitadores, dado que no sería valorado por corresponderse con un precio fijo establecido por el Ayuntamiento. La mención en la propuesta técnica de ARIATZA de que el suministro y plantación serían a su cargo significa que ejecutaría dichas prestaciones, no que correría con su coste. No es cierto que ARIATZA incluyera el precio de los suministros en su oferta; si eso fuera así, la oferta económica sería anormalmente baja, lo que es inverosímil. La adjudicataria impugnada se limitó a hacer una oferta ceñida a los pliegos y presentar una proposición económica por el servicio, pero no por el suministro, que tenía un precio fijo e invariable establecido por el poder adjudicador.

b) La Mesa de Contratación solicitó a las empresas la aclaración de sus ofertas con base en una tabla proporcionada por el propio Ayuntamiento, recordando que el suministro está compuesto por un listado de precios unitarios ofrecidos por el poder adjudicador, por lo que no forman parte del criterio de adjudicación que valora el precio y no se debe proponer mejora sobre ellos. En la aclaración se remiten varias tablas con el desglose de precios para su cumplimentación, si bien el precio del suministro estaba ya cumplimentado porque no cabía modificación por parte de los licitadores. Consecuentemente, ARIATZA solo incluyó en la correspondiente tabla el precio del servicio. La aclaración requerida tiene su razón de ser en que ARIATZA presentó su oferta económica por años y ELAI por el periodo total de tres años.

c) ARIATZA alega que la solicitud de aclaración es lícita porque se realizó de forma igualitaria a todos los licitadores y en coherencia con los pliegos. No se modificó la proposición en este trámite porque el importe total ofertado no varió. Alega la Resolución 247/2018 del OARC / KEAO, que establece que “Si el órgano de contratación requiere un desglose de precios ya ofertados y el licitador se limita a detallarlos, no puede considerarse que se haya modificado la oferta económica”. Asimismo, se cita la Resolución 376/2021 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales (TACRC), que indica que “El cumplimiento de un requerimiento de aclaración del órgano de contratación, realizado de forma igual a todos los licitadores, no puede suponer un perjuicio para quien lo atiende”.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) Las ofertas no deben incluir el suministro porque su precio lo proporciona la Administración mediante precios unitarios fijados en los pliegos; por ello, los precios del suministro pueden ir excluidos de la oferta económica, no entrando a valorarlos ni a integrarlos en la fórmula de evaluación del precio como criterio de adjudicación.

b) El modelo de proposición económica (Anexo III del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en adelante, PCAP) no se refiere a los periodos de vigencia del contrato, por lo que puede entenderse que uno de los licitadores haga referencia al precio de un año y la otra a los tres años.

c) Efectuado el trámite de aclaración, ARIATZA no realizó ninguna modificación, lo que es admisible porque el modelo de oferta no concreta el periodo al que se refiere la propuesta.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, el recurrente solicita que se anule la adjudicación porque ARIATZA ha modificado su oferta económica inicial en el trámite de aclaración de las

proposiciones concedido por el órgano de contratación. Subsidiariamente, plantea la nulidad radical de todo el procedimiento de adjudicación por permitir la modificación de la oferta en un procedimiento abierto, lo cual es contrario al principio de igualdad de trato entre todos los licitadores. El análisis de este Órgano debe partir del contenido de los pliegos del contrato, que rigen el procedimiento de adjudicación por no haber sido impugnados en tiempo y forma, de modo que vinculan a los licitadores y al poder adjudicador:

CARÁTULA DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE REGIRA LA ADJUDICACIÓN MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO DEL CONTRATO MIXTO DEL SERVICIO DE CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y PLANTACIÓN DE FLOR/PLANTAS DE DOS TEMPORADAS DE OTOÑO-INVIERNO / PRIMAVERA-VERANO EN LAS ZONAS AJARDINADAS, PARQUES, ARBOLADO, SETOS Y ZONAS DE FLOR/PLANTA EN EL TERMINO MUNICIPAL DE GERNIKALUMO.

...

8.- PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN:

...

Concepto	Importe de licitación (sin IVA)	Tipo de IVA	Importe de IVA	Presupuesto base de licitación (con IVA)
Servicio (3 años)	900.460,09 €	21%	189.096,62	1.089.556,71
(*) Suministro (3 años)	289.307,70	21%	60.754,62	350.062,32
TOTAL	1.189.767,79	21%	249.851,24	1.439.619,03

(*) Este concepto no supone una cantidad de obligado consumo por parte del Ayuntamiento de Gernika-Lumo, determinándose dicho consumo en función de las necesidades y disponibilidades del Ayuntamiento

...

Gastos generales y beneficio industrial

...

Los precios unitarios que se aplicarán a los materiales, maquinaria y personal son los que figuran en el Anexo II del Pliego de Condiciones Técnicas y son cerrados, por lo que no se presentará oferta para dichos precios unitarios.

...

30.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN: 14

...

30.2.- Pluralidad de criterios: Si

...

B) Criterios evaluables de forma automática: hasta 51 puntos

B.1 Proposición económica; Referido a los trabajos de conservación y mantenimiento: hasta 43 puntos.

Se considera incluidos en el precio todos los conceptos necesarios para la realización de todos los trabajos de conservación y mantenimiento establecidos, abonándose de forma separada, por tanto fuera del precio, únicamente los materiales fungibles utilizados, para lo que se tomará como referencia el listado de precios unitarios de materiales ofrecidos por empresa adjudicataria.

...)

ANEXO III MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA

D./Dña _____ con domicilio en _____, calle _____ y provisto/a del DNI. _____ en nombre propio o como _____ (señalar las facultades de representación: administrador/a único, apoderado/a) en representación de la empresa _____ con domicilio social en _____, calle _____ CIF _____ Tlf. _____ y dirección de correo electrónico _____

DECLARO:

I.- Que conozco la licitación para la adjudicación del contrato que tiene por objeto _____

II.- Que he examinado y conozco el contenido del Pliego de Condiciones Técnicas, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares con su caratula y demás documentación que rige este contrato.

III.- Que igualmente conozco los Textos legales y reglamentarios a que se refiere la cláusula segunda del PCAP.

IV.- Que encuentro de conformidad y me someto voluntariamente y acato íntegramente y sin variación todos los documentos y textos legales y reglamentarios a los que se refieren los apartados anteriores.

V.- Que, en caso de resultar adjudicatario, el convenio colectivo a aplicar a los trabajadores que realicen la actividad objeto del contrato será el siguiente:

VI.- Que me comprometo a la ejecución del contrato en el siguiente precio,

B.1 PROPOSICION ECONÓMICA:

BASE IMPONIBLE	IMPORTE IVA	IMPORTE TOTAL DE LA OFERTA
----------------	-------------	----------------------------

--	--	--

En el precio indicado deben entenderse incluidos todos los conceptos incluyendo tributos, gastos, seguros, aranceles, licencias y autorizaciones de todo tipo que recaigan sobre la prestación y el beneficio industrial del contratista, EXCEPTO EL IVA, que será repercutido como partida independiente.

B.2 PLAZO DE RESPUESTA DE AVISOS: _____

B.3. CAMPAÑAS DIVULGATIVAS Y DE CONCIENCIACIÓN: _____

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo.:

DNI

A la vista de lo expuesto, 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 llevan a la desestimación del recurso.

- 1) En primer lugar, aunque es una cuestión debatida por los interesados, debe señalarse que este Órgano estima que no era necesaria aclaración alguna del contenido de las ofertas en lo que se refiere al periodo de vigencia. Así, la proposición de ELAI especifica claramente que el importe ofertado se refiere a tres años, que es precisamente el periodo de vigencia del contrato (apartado 11 de la carátula). Por su parte, ARIATZA expresa con igual claridad que el importe ofertado es para un año, por lo que el precio propuesto para toda la vigencia del contrato se puede calcular de modo inequívoco con una sencilla operación aritmética.
- 2) Sentado lo anterior, se observa que el requerimiento de aclaración solicita una información que ni el modelo de proposición económica ni el resto de los documentos contractuales exigen. Concretamente, se pide que los dos licitadores presentes en el procedimiento (ELAI y ARIATZA) especifiquen la parte de la oferta que se corresponde con cada una de las dos prestaciones contractuales: por un lado, la propia de un servicio

(conservación y el mantenimiento) y, por otro, la típica de un suministro (materiales fungibles).

3) Con independencia del juicio que puede merecer el trámite de aclaración e incluso su misma necesidad, lo único relevante ahora para el sentido de la presente Resolución es si ARIATZA lo aprovechó o no para alterar el contenido de su oferta, algo prohibido en el procedimiento abierto por el artículo 156.1 LCSP (ver, por todas, la Resolución 106/2025 del OARC / KEAO). A juicio de este Órgano, la respuesta es negativa por las siguientes razones:

- (i) La aclaración de ARIATZA mantiene exactamente el precio inicialmente ofertado (un total de 1.018.735, 50 euros, IVA incluido, para los tres años de vigencia), pero lo atribuye expresamente al servicio. Además, añade la cantidad predeterminada por los pliegos y por el escrito de solicitud de aclaración para el suministro (360.062,32 euros, IVA incluido, para tres años). La suma de ambos conceptos asciende a 1.368.797,32 euros.
- (ii) El añadido del importe del suministro no puede entenderse como una alteración de la proposición económica. La adjudicataria impugnada ha adoptado una decisión consecuente con el contenido de los pliegos, que establecen que dicho importe es una cantidad fija sobre la que no cabe presentar oferta y a la que no se aplica el criterio de adjudicación que valora el precio, que se refiere únicamente al importe del servicio (ver los apartados 8 y 30 B.1) de la carátula del PCAP). Por ello, no hay infracción alguna en la respuesta de ARIATZA al requerimiento de aclaración.
- (iii) Es cierto que el modelo de proposición económica no es especialmente claro porque no delimita expresamente cuál es el alcance del “precio” cuya consignación solicita, porque se refiere a la “ejecución del contrato en el siguiente precio” y porque establece que “En el precio indicado deben entenderse incluidos todos los conceptos...”. Sin

embargo, esta circunstancia no empaña la evidente literalidad de los pliegos, que apoya la actuación de ARIATZA. Es en dichos documentos contractuales en los que deben constar la configuración de los elementos esenciales del contrato y del procedimiento de selección de la oferta económicamente más ventajosa (como el precio y los criterios de adjudicación), teniendo el modelo de oferta, en principio, un carácter meramente formal e instrumental (ver, por analogía, la Resolución 68/2025 del OARC / KEAO). Además, el objeto del modelo es facilitar la homogeneidad de las proposiciones para facilitar su comparación, por lo que no puede entenderse su contenido en sentido distinto al de cláusulas que configuran inequívocamente los criterios de adjudicación. Finalmente, debe recordarse que, en última instancia, el cumplimiento del principio de transparencia en el contenido de los documentos contractuales es una obligación del poder adjudicador, de modo que no pueden perjudicar al licitador (por ejemplo, con la exclusión de la oferta) las posibles contradicciones en la documentación del contrato, pues no le son imputables (ver, por todas, la Resolución 68/2018 del OARC / KEAO y el artículo 1288 del Código Civil).

- (iv) No cabe aceptar la alegación de que ARIATZA se ha desdicho del contenido expresado en la memoria técnica de su oferta, según la cual, “Si resultamos adjudicatarios del servicio, el suministro y plantación de las dos temporadas de plantas de flor, será a cargo de ARIATZA durante los 4 años de contrato” (página 8 de la oferta técnica). Como bien apunta el adjudicatario impugnado, esta frase no quiere indicar nada sobre el precio del contrato y menos sobre el alcance de la oferta económica. Se trata de un recurso estilístico (repetido en otros apartados de la oferta) para reforzar el compromiso con el cumplimiento de obligaciones que ya figuran en los pliegos (ver, por ejemplo, las cláusulas 1,2 y 6.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas) y que sirve de introducción de la exposición de las propuestas técnicas evaluables. Tampoco son relevantes a estos efectos el importe de adjudicación o el de la garantía definitiva, pues no se discute que la

contraprestación por el suministro forme parte del precio contractual, sino que sea parte de la oferta económica evaluable tal y como la ha configurado en los pliegos el poder adjudicador.

- 4) Por lo que se refiere a la petición subsidiaria de anulación de todo el procedimiento de adjudicación, debe tenerse en cuenta que esta pretensión se basa en la alegación de que el contenido de los pliegos habría permitido la alteración de la oferta, por lo que su contenido estaría afectado de un vicio de invalidez. Dado que este Órgano considera que dicha alteración no se ha producido (y de haberse producido la causa no serían los pliegos sino la actuación del poder adjudicador al solicitar la aclaración), no cabe aceptar la argumentación de la recurrente y el motivo de impugnación ha de desestimarse.

Con independencia de todo lo anterior, debe hacerse constar que este Órgano ha verificado las resoluciones de órganos y tribunales de recurso especial citadas por ARIATZA con mención expresa y entrecomillada de su contenido y ha comprobado que:

- La Resolución 247/2018 del OARC / KEAO no existe.
- La Resolución 376/2021 del TACRC no tiene el contenido literal que la alegante le atribuye (ni tampoco un contenido remotamente similar).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 46.1 LCSP, 121.1 RDL 3/2020 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: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ELAI SERBITZUAK, S.L. contra la adjudicación del contrato

“Servicio conservación, mantenimiento y plantación de flor/plantas de dos temporadas de otoño-invierno / primavera-verano en las zonas ajardinadas, parques, arbolado, setos y zonas de flor/planta en el término municipal de Gernika-Lumo”, tramitado por el Ayuntamiento de Gernika-Lumo.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

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 los artículos 119.1 RDL 3/2020 y 59.1 LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2025eko azaroaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de noviembre de 2025