



EB 2024/194

Resolución 045/2025, de 13 de marzo, 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 FUNDACION LANTEGI BATUAK, contra la adjudicación del contrato de “Limpieza del polideportivo municipal de Arrigorriaga y de sus instalaciones anexas”, tramitado por el Ayuntamiento de Arrigorriaga.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 8 de noviembre de 2024 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 la FUNDACION LANTEGI BATUAK, contra la adjudicación del contrato de “Limpieza del polideportivo municipal de Arrigorriaga y de sus instalaciones anexas”, tramitado por el Ayuntamiento de Arrigorriaga.

SEGUNDO: El 19 de noviembre 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). Dicha documentación se recibió el 17 de diciembre de 2024.



TERCERO: Trasladado el recurso al único interesado con fecha 19 de diciembre, con fecha 7 de enero de 2025 se han presentado alegaciones por BEDU AVATA, S.L.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de C.Z.Z., que actúa en nombre y representación de FUNDACION LANTEGI BATUAK.

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 Arrigorriaga, 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

Resumidamente, los argumentos del recurso son los siguientes:

- a) La oferta de BEDU AVATA incumple los mínimos establecidos en los pliegos, como el número de horas de limpieza necesarias y la distribución del personal, lo que debería haber llevado a su exclusión.
- b) La Mesa de Contratación otorgó a BEDU AVATA una segunda oportunidad para justificar su oferta, lo que vulnera el procedimiento establecido y el principio de igualdad de trato. Además, la justificación presentada se basó en hipótesis inadecuadas, como la obtención de subvenciones y bonificaciones, que no garantizan la viabilidad de la oferta y contraviene el artículo 149.6 de la LCSP, que prohíbe aceptar ofertas basadas en prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.
- c) La adjudicación a BEDU AVATA S.L. contraviene el artículo 1.3 de la LCSP, que establece la obligación de garantizar la mejor relación calidad-precio. La oferta de BEDU AVATA S.L. presenta deficiencias técnicas que comprometen la calidad del servicio, como se desprende del informe técnico inicial.
- d) Finalmente, solicita que se declare nulo y sin efecto el acuerdo de adjudicación, excluyendo a BEDU AVATA del procedimiento de contratación y adjudicando el contrato a LANTEGI BATUAK, sin necesidad de retrotraer actuaciones.

SÉPTIMO: Alegaciones de BEDU AVATA

BEDU AVATA se opone al recurso con los siguientes argumentos:

- a) La oferta cumple con las prescripciones técnicas establecidas en los pliegos de la licitación. Aunque la memoria técnica presentada obtuvo una puntuación baja en el primer criterio (4,5 puntos), alcanzó la puntuación mínima requerida (10 puntos) para no ser excluida del procedimiento. La valoración técnica fue

realizada por un técnico competente y ratificada por la Mesa de Contratación, que actuó dentro de su discrecionalidad técnica.

b) La Mesa de Contratación actuó conforme a la legalidad al solicitar a BEDU AVATA S.L. una aclaración sobre la normativa aplicada en su justificación de baja. Esta solicitud no implicó una modificación de los elementos fundamentales de la oferta, sino que se limitó a precisar aspectos necesarios para verificar la viabilidad de la propuesta. El artículo 176.1 de la LCSP permite a la Mesa de Contratación solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, siempre que no se alteren los elementos esenciales de la licitación.

c) Se ha justificado adecuadamente la viabilidad de la oferta, incluyendo la posibilidad de beneficiarse de subvenciones y bonificaciones como Centro Especial de Empleo (CEE). Estas ayudas son reconocidas por el artículo 149.4.e) de la LCSP y por la doctrina de los tribunales de recursos contractuales, que permite su inclusión en las ofertas siempre que se cumplan los requisitos legales. Se menciona, en concreto, la Resolución 229/2023 del OARC / KEAO, en la que se resolvió un caso similar entre las mismas partes, concluyendo que las ayudas y subvenciones pueden ser utilizadas por los CEE en sus ofertas. Además, BEDU AVATA ha presentado documentación que acredita la solicitud de subvenciones para el año 2025, cumpliendo con los requisitos establecidos.

d) La Mesa de Contratación actuó dentro de su discrecionalidad técnica al valorar las ofertas y justificar la aceptación de la propuesta de BEDU AVATA.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso porque:

a) La baja puntuación obtenida por BEDU AVATA en un subcriterio técnico (4,5 puntos sobre 12,5) no implica incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). La exclusión de un licitador solo procede cuando el incumplimiento es claro, objetivo y manifiesto, lo que no ocurre en este caso.

Además, el umbral mínimo de puntuación estaba configurado para el conjunto de los subcriterios, y BEDU AVATA alcanzó dicho umbral.

b) Se cumplió exhaustivamente el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP. La solicitud de información adicional a BEDU AVATA no vulneró el procedimiento, sino que se realizó para garantizar la transparencia y la correcta valoración de la oferta. Este trámite se ampara en el principio antiformalista, que permite adaptarse a las circunstancias específicas de cada caso.

c) La justificación presentada por BEDU AVATA es válida y suficiente. La empresa acreditó que su oferta se basa en bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y subvenciones por la contratación de personas con discapacidad, conforme al artículo 149.4.e) de la LCSP. Estas ayudas son reconocidas como argumentos válidos para justificar ofertas anormalmente bajas, siempre que se cumplan los requisitos legales, como ocurre en este caso.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente sustenta su pretensión de exclusión de la adjudicataria por entender que: (i) la oferta de BEDU AVATA incumple las prescripciones técnicas, (ii) el procedimiento para justificar la temeridad en la oferta se ha tramitado irregularmente, (iii) la oferta de BEDU AVATA se basa en hipótesis inadecuadas y (iv) la adjudicación vulnera el principio de mejor relación calidad-precio.

Las consideraciones del OARC / KEAO sobre las cuestiones planteadas son las siguientes:

a) Sobre el incumplimiento de las prescripciones del PPT

La recurrente solicita la exclusión de la oferta de BEDU AVATA porque incumple las prescripciones del PPT y se basa para ello en las consideraciones que figuran en el informe de valoración de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor. Esta alegación debe ser desestimada por las siguientes razones:

- 1) Según reiterada doctrina de este Órgano, el PPT realiza una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato y representa el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtener el poder adjudicador (ver, por todas, la Resolución 31/2021 de este OARC / KEAO). En este sentido, debe recordarse que las características técnicas correspondientes al servicio objeto del contrato corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 de la LCSP, y no cabe relativizarlas, ni obviarlas, ni adjudicar el contrato a una oferta que las incumple o que no garantiza su respeto (ver, en este sentido, la Resolución 144/2019 del OARC / KEAO). El que las proposiciones sean conformes a las prescripciones de los documentos del contrato deriva del principio de igualdad de trato de los licitadores y tiene como fin el de garantizar una comparación objetiva entre las proposiciones presentadas por los diferentes licitadores que no se cumpliría si se permitiera que pudieran apartarse, mediante reservas, de las prescripciones fundamentales del pliego, excepto cuando se establezca expresamente dicha facultad (STJUE de 22 de junio de 1993, asunto C-243/89 ECLI:EU:C:1993:257, apartados 37 y 40). Téngase en cuenta que el hecho de que no se respeten las prescripciones del contrato imposibilita la comparación efectiva de las ofertas presentadas, ya que elimina la base de referencia común. Por su parte, la circunstancia de que el poder adjudicador se aparte de los documentos de la licitación aceptando ofertas que no respondan al objeto del contrato tal y como ha sido definido en los documentos contractuales es irreconciliable con los principios de transparencia e igualdad de trato.
- 2) Ahora bien, una decisión tan grave como la exclusión de un licitador solo debe tomarse cuando la oposición entre su oferta y la documentación contractual sea frontal y clara, de forma que el hipotético contrato

formalizado en esos términos no cumpliría con los requisitos mínimos establecidos en los pliegos como imprescindibles para la satisfacción del interés general perseguido (ver, en este sentido, la Resolución 007/2025 del OARC / KEAO).

3) Aplicado lo especificado en el apartado 2) anterior al supuesto que nos ocupa, se observa que la afirmación que consta en el informe de valoración de que “(...) la cantidad de horas ofertadas no satisface el interés general de la prestación del contrato (...) comprobamos que existe un déficit de 1.052 horas anuales.” no se basa en ninguna prescripción técnica que figure en el PPT. En concreto, la cláusula 5 del PPT relativa a la “ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO” y su Anexo I establecen las diferentes frecuencias con las que deberán limpiarse las instalaciones y equipamientos objeto del contrato y la relación de tareas a desarrollar en cada una de ellas, pero no asocian a cada una de las frecuencias un mínimo de horas que forzosamente el adjudicatario deba cumplir. El déficit horario alegado por el evaluador se basa en la comparación de las horas ofertadas por el adjudicatario con las horas que actualmente se prestan que, se insiste, no constan como prescripción técnica mínima a cumplir, por lo que ello puede suponer, como de hecho así ha sido, una baja calificación en el criterio de adjudicación, pero no la exclusión de la oferta.

4) Finalmente, cabe manifestar que el umbral mínimo de 10 puntos en la valoración de todos los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor lo es en la suma de la valoración de dichos criterios, pero no en cada uno de ellos, como sugiere la recurrente.

b) Sobre la irregularidad en el procedimiento para justificar la temeridad en la oferta

La alegación de que el poder adjudicador tramitó irregularmente el procedimiento de apreciación de la supuesta temeridad de la oferta de BEDU AVATA porque le concedió una segunda oportunidad para justificar su oferta debe ser desestimada por las siguientes razones:

- 1) La irregularidad denunciada consiste en un requerimiento del poder adjudicador de aclaración de la justificación de oferta anormalmente baja por la que solicitan Referencias concretas a las disposiciones legales o reglamentarias en que se basa la justificación de su oferta económica por considerar que la justificación inicial presenta unos costes de personal reducidos basados en bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social y subvenciones por la contratación de trabajadores con discapacidad amparándose de forma genérica en el marco legal vigente para los centros especiales de empleo, sin concretar las disposiciones legales o reglamentarias concretas en las que se basa la justificación.
- 2) Esta actuación del poder adjudicador no puede ser considerada como irregular, pues el procedimiento de verificación de la anormalidad tiene un carácter contradictorio (ver, en este sentido la STJUE de sentencia de 27 de noviembre de 2001, Lombardini y Mantovani, C-285/99 y C-286/99, EU:C:2001:640, apartado 55 y siguientes), que puede implicar que se necesite solicitar una aclaración puntual adicional de alguna de las explicaciones aportadas por el operador económico habida cuenta que, antes de adoptar la decisión de admitir o rechazar la oferta de que se trate, el poder adjudicador debe considerar todas las justificaciones alegadas por el licitador.

c) Sobre la justificación de la baja de BEDU AVATA

Las alegaciones efectuadas sobre la improcedencia de la justificación de la baja en la percepción de ayudas públicas y bonificaciones deben ser descartada. Como ha manifestado este Órgano en su Resolución 153/2021, ni del artículo 149 de la LCSP, ni de la normativa de la Unión Europea (UE) que éste incorpora (ver, en especial, el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE) se puede deducir que el ahorro en costes sociales por la contratación de personal discapacitado no sea un argumento válido para justificar la viabilidad de una oferta sospechosa de anormalidad. De hecho, en el listado del artículo 149.4 (que, en todo caso, tampoco es exhaustivo; ver, por ejemplo, la STJUE de 29/3/2012, C-599/10,

ECLI:EU:C:2012:191, apartado 30, así como la Resolución 6/2017 del OARC / KEAO) está la posible obtención de una “ayuda de estado” (ver, en este sentido, las Resoluciones 43 y 45/2012 del OARC / KEAO), concepto procedente del Derecho de la UE en el que caben figuras legales como la bonificación, la exención de las cotizaciones sociales a cargo del empresario o la obtención de subvenciones (ver, por ejemplo, la STJUE de 15/12/2005, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, en especial sus apartados 76 y siguientes). Por otro lado, sostener que una empresa no puede aprovecharse válidamente de la ventaja económica que le supone el régimen legal que invoca es tanto como privar a la norma que lo establece de su aplicación en el ámbito de la contratación pública, dejando sin efecto su finalidad de promocionar el empleo del colectivo con problemas de inserción laboral al que se pretende beneficiar (o, lo que incluso es más incongruente, reduciendo la efectividad del precepto al ámbito del sector privado sin que haya razón alguna para ello).

d) Sobre la vulneración del principio de mejor relación calidad-precio

La recurrente considera que se vulnera la “mejor relación calidad-precio” porque en el informe de valoración de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor se han efectuado manifestaciones negativas sobre la oferta de la adjudicataria. No obstante, ninguna de estas valoraciones implica un incumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas fijadas en el PPT y la oferta ha sido convenientemente penalizada al obtener una muy baja valoración en los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor en los que constan las apreciaciones negativas. Por tanto, una vez concluido que la oferta no puede ser excluida porque ni incumple el PPT ni su valoración es inferior al umbral mínimo de admisión establecido, únicamente cabe concluir que la adjudicación del contrato se ha basado en los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP los cuales no fueron impugnados en su momento y son los que deben regir la adjudicación del contrato. Consecuentemente, este motivo de impugnación debe ser desestimado.

e) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores, el recurso debe desestimarse.

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:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por FUNDACION LANTEGI BATUAK, contra la adjudicación del contrato de “Limpieza del polideportivo municipal de Arrigorriaga y de sus instalaciones anexas”, tramitado por el Ayuntamiento de Arrigorriaga.

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, 2025eko martxoaren 13a

Vitoria-Gasteiz, 13 de marzo de 2025