



EB 2026/029

Resolución 092/2026, de 28 de mayo, 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 empresa SEIGAR BOST, S.L. contra los pliegos del contrato “Retirada de las antiguas cerraduras electrónicas con control de acceso, su posterior gestión y suministro, instalación y mantenimiento de nuevas cerraduras electrónicas con control de acceso y su software de gestión en los contenedores de fracción resto de la comarca de Debabarrena”, tramitado por BADESA, S.A.U.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 10 de febrero 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 la empresa SEIGAR BOST, S.L. contra los pliegos del contrato “Retirada de las antiguas cerraduras electrónicas con control de acceso, su posterior gestión y suministro, instalación y mantenimiento de nuevas cerraduras electrónicas con control de acceso y su software de gestión en los contenedores de fracción resto de la comarca de Debabarrena”, tramitado por BADESA, S.A.U.

SEGUNDO: El 11 de febrero 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 día 13 de febrero de 2026.



TERCERO: Mediante la Resolución B-BN 007/2026, de 13 de febrero, de la Titular del OARC / KEAO, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación (recurso EB 2026/24 en el que se impugnan los mismos pliegos).

CUARTO: Con fecha 18 de febrero SEIGARBOST, S.L. presenta una ampliación del recurso al documento denominado “Aclaraciones al Pliego”, publicado en el perfil de contratante el 11 de febrero de 2026.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de L.Z.U., que actúa en nombre y representación de SEIGAR BOST, S.L.

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 suministro 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: «a) 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

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma. Por su parte, el escrito de ampliación del recurso presentado en el registro electrónico del OARC / KEAO el 18 de febrero, se dirige contra el documento denominado “Aclaraciones al Pliego” que se publicó en el perfil del contratante el 11 de febrero de 2026. Este

documento introduce aclaraciones referidas al contenido de los pliegos inicialmente publicados en lo que se refiere a la interoperabilidad con cualquier sistema, conocido o desconocido, que pueda exigir la Mancomunidad en el presente o en el futuro (cláusula 5.2 del PPT) y con "NIK PATRIKA DIGITALA" (cláusula 5.3 del PPT). En este sentido, este Órgano ya ha señalado que las respuestas a las solicitudes de aclaración a las que se refiere el segundo párrafo del artículo 138.3 de la LCSP, las cuáles son documentos adicionales que pueden "...describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento", están comprendidas en el amplio concepto de "pliego de contratación" del artículo 2.1.13) de la Directiva 2014/24/UE. Consecuentemente, debe entenderse también que son actos impugnables incluidos en el ámbito objetivo del recurso especial que delimita el artículo 44.2 a) de la LCSP; en particular, dicho recurso puede basarse, por ejemplo, en la alegación de que, bajo la cobertura formal de la aclaración, el órgano de contratación ha modificado los pliegos sin sujetarse al procedimiento previsto en los artículos 122 y 124 de la LCSP o, como sucede en este caso, en la estimación de que el poder adjudicador debió ampliar el plazo inicial de presentación de ofertas, como dispone el artículo 136.2 de la LCSP. Dado que las aclaraciones se publicaron en el perfil del contratante el 11 de febrero de 2026, el recurso especial en materia de contratación, en todo lo que se refiere a ellas, ha sido interpuesto en el plazo legalmente establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, BADESA tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

Las alegaciones de la recurrente son, en síntesis, las siguientes:

a) Los pliegos configuran un objeto contractual abierto y dependiente de decisiones futuras del órgano de contratación que presentan un grado de indeterminación incompatible con las exigencias de la LCSP, en particular:

- La obligación de garantizar la interoperabilidad con sistemas de terceros existentes o futuros, sin identificación ni delimitación técnica.
- La exigencia de neutralidad tecnológica absoluta, con interfaces abiertas y documentación sin limitaciones.
- La obligación de integración con aplicaciones futuras o no definidas de la entidad contratante.
- La imposición de integración con la aplicación “NIK PATRIKA DIGITALA”, sin especificaciones técnicas suficientes y con exigencia de disponibilidad previa a la formalización.

b) El contrato carece de la certeza mínima exigida por los arts. 99 y 116 LCSP, al no identificarse de forma precisa las necesidades a satisfacer. Esta indeterminación no es puntual, sino que se proyecta sobre elementos esenciales como (i) las prescripciones técnicas, que no definen las funcionalidades concretas, (ii) el alcance de la prestación, condicionado a integraciones futuras, (iii) el régimen de ejecución, al imponerse prestaciones antes de la formalización y (iv) los criterios de adjudicación, implícitamente afectados por la indefinición del objeto.

c) La configuración de los pliegos genera una contradicción estructural porque, por un lado, se exige que todos los costes estén incluidos en la oferta económica y, por otro, se imponen obligaciones futuras no cuantificables, especialmente las relativas a integraciones con sistemas desconocidos, lo que implica que los licitadores no puedan calcular el coste real del contrato porque no conocen el alcance económico de sus obligaciones.

d) El documento denominado “desarrollo interpretativo”, publicado por el poder adjudicador tras una consulta del recurrente, reconoce la posible existencia de costes no previsibles y su eventual compensación futura. Este documento

excede la naturaleza de una aclaración, al incidir en un elemento esencial del contrato (precio), lo que se considera jurídicamente improcedente.

e) Se alega vulneración de los artículos 100 a 102 LCSP y la exigencia de adecuación a precios de mercado porque no existe un método para el cálculo de los sobrecostos, y se aprecia falta de correspondencia entre las prestaciones y el presupuesto base de licitación.

f) La indeterminación descrita genera consecuencias relevantes sobre el procedimiento competitivo por (i) la imposibilidad de formular ofertas comparables, al desconocerse el alcance real del contrato, (ii) la distorsión de la competencia, en función de la capacidad tecnológica previa de cada licitador, (iii) el traslado indebido del riesgo económico al contratista, más allá del principio de riesgo y ventura y (iv) la ventaja potencial de operadores con soluciones preintegradas, en detrimento de otros licitadores.

g) Finalmente solicita que se declare la nulidad del PPT y PCAP, retrotrayendo las actuaciones a la fase de preparación del expediente y corrigiendo cuantos aspectos impliquen la indeterminación del objeto y prescripciones técnicas vinculadas y se concrete, en base a las cuestiones correctamente definidas un presupuesto base de licitación acorde a las mismas.

h) En el escrito de ampliación, la recurrente, en esencia, vuelve a reiterar los argumentos del recurso: (i) indeterminación del objeto del contrato, (ii) en relación con NIK PATRIKA DIGITALA no se aportan las especificaciones completas de la integración, (iii) no se establecen los límites económicos ni método de cálculo para las integraciones futuras.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

En síntesis, el poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por las siguientes razones:

a) La exigencia de interoperabilidad no constituye una prestación adicional ni futura, sino una característica técnica intrínseca del sistema objeto del contrato que forma parte de la prestación principal y está integrada en el objeto definido en los pliegos. En consecuencia, la obligación exigida al adjudicatario consiste exclusivamente en (i) proporcionar mecanismos de interoperabilidad (API, documentación técnica, SDK, etc.) y (ii) garantizar la capacidad de integración del sistema, no su ejecución material.

b) El alcance de la obligación está suficientemente delimitado porque se exige a los sistemas relacionados con el objeto del contrato y está circunscrito a la vigencia contractual (incluido mantenimiento hasta 6 años). Además, la ejecución efectiva de las integraciones corresponde a la Mancomunidad o terceros designados, no al adjudicatario.

c) No existe traslado de riesgos económicos indeterminados al adjudicatario, ya que la obligación se limita a facilitar interoperabilidad, sin asumir desarrollos ad hoc ni integraciones específicas. Además, es una exigencia acorde con el principio de neutralidad tecnológica, fomento de la competencia y evitar la dependencia del proveedor.

d) En lo relativo a “NIK PATRIKA DIGITALA”, el poder adjudicador califica la integración con dicha aplicación como condición de ejecución del contrato, no criterio de adjudicación ni prestación adicional. Por tanto, se debe disponer o desarrollar la integración antes de la formalización y los costes asociados tienen la naturaleza de costes internos de preparación del licitador, no integrables como concepto retributivo adicional que, por tanto, no afectan al presupuesto ni generan incertidumbre económica relevante.

e) La finalidad de la exigencia se fundamenta en la integración en un ecosistema digital ya existente y su uso generalizado por la ciudadanía.

f) En lo relativo al régimen económico y modificaciones futuras, alega que la interoperabilidad no genera costes adicionales ni imprevisibles, pues los eventuales desarrollos externos no forman parte de la prestación. Por su parte,

el documento denominado “Desarrollo interpretativo” tiene un carácter meramente aclaratorio y no supone ningún reconocimiento de indeterminación

g) Si una integración futura no es técnicamente viable, deberá tramitarse un nuevo procedimiento de contratación.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, la pretensión de nulidad de los pliegos se basa en que el objeto y el coste del contrato son indeterminados, lo que impide formular ofertas informadas y vulnera los principios básicos de la contratación pública.

Las cláusulas impugnadas a las que se alude en el recurso son las siguientes:

5.2) SOFTWARE O PLATAFORMA DE GESTIÓN

(...)

OBLIGACIÓN ESENCIAL DEL CONTRATO: Integración con sistemas terceros: El sistema, con la disponibilidad obligatoria una API Push & Pull de comunicación de datos e información documentada, actualizada y accesible sin restricciones u otro sistema similar, ha de ser de manera rigurosa fácilmente integrable con los usos o sistemas informáticos de la Mancomunidad o con los que le sean solicitados por ésta, relacionados con el objeto de este contrato y en aras a facilitar su buen fin y la correcta prestación de su objeto. Se le puede requerir compatibilidad con sistemas de terceros existentes o bien que puedan existir en el futuro. El licitador deberá incluir en la memoria técnica las características y documentación técnica completa de la API en cuestión antes de la firma del contrato. Se prohíbe cualquier cuota adicional no prevista en la oferta económica.

(...)

5.3) CERRADURAS ELECTRONICAS CON CONTROL DE ACCESO

(...)

- OBLIGACIÓN ESENCIAL DEL CONTRATO: Apertura mediante aplicación móvil/App:
 - La APP de apertura de las cerraduras de control de acceso ha de ser también fácilmente integrable con las posibles Apps de la Mancomunidad o con los que le sean solicitados por ésta, relacionados con el objeto de este contrato y en aras a facilitar su buen fin y la

correcta prestación de su objeto. Para ello, el adjudicatario ha de facilitar SDK, API y/o bibliotecas necesarias para integrar de manera transparente la funcionalidad de apertura en otras aplicaciones, asegurando plena interoperabilidad y evitando dependencias tecnológicas.

- Como mínimo, se ha de asegurar la integración con “NIK PATRIKA DIGITALA” mediante BLE (Bluetooth Low Energy), se trata de una aplicación única que permite descargar tarjetas que se almacenan de forma local en el dispositivo móvil de la persona titular de las mismas, acceder a webs de forma segura y recibir comunicaciones sobre distintas temáticas; si así lo desea. La documentación de la API de integración, así como el soporte para su desarrollo se gestionará mediante contacto en nik@euskadi.eus. La integración ha de estar obligatoriamente disponible para la formalización del contrato.

A la vista de lo alegado por las partes y de la documentación obrante en el expediente, las consideraciones de este Órgano sobre las cuestiones debatidas son las siguientes:

a) Sobre la indeterminación y falta de transparencia de las cláusulas impugnadas

a.1. Sobre la obligación esencial del contrato de la cláusula 5.2 del PPT

La obligación esencial contenida en la cláusula 5.2 del PPT ha sido anulada en la Resolución 091/2026 de este OARC / KEAO sobre la base de los siguientes argumentos:

- 1) La característica fundamental de una cláusula declarada en los pliegos como una obligación esencial del contrato, como en el supuesto que nos ocupa, es la de ser causa de resolución del contrato (artículo 211.1.f) de la LCSP) para lo cual deben concurrir dos requisitos: (i) que no sea contraria al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (artículo 34.1 LCSP) y (ii) que figure enumerada de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.
- 2) La cláusula impugnada incumple los requisitos señalados en el apartado 1) anterior por las siguientes razones:

- 1) No está definida de forma precisa, clara e inequívoca. En particular, la cláusula impone que la API Push & Pull de comunicación sea fácilmente integrable “con los usos o sistemas informáticos de la Mancomunidad”, sin indicar cuales son, o “con los que sean solicitados por ésta”, que equivale a requerir integración con un número indeterminado y heterogéneo de Apps. Asimismo, establece una exigencia de compatibilidad con “terceros existentes” que no se identifican y, además, la extiende a sistemas que “puedan existir en el futuro”, sin enumeración alguna de tales sistemas ni describir sus características técnicas. Todo ello incumple la exigencia de que las obligaciones esenciales estén formuladas con precisión.
 - 2) Se trata, además, de una cláusula general e indeterminada, porque la compatibilidad se proyecta sobre un conjunto incierto de sistemas terceros, actuales o futuros. Así, el licitador no puede conocer de antemano cuál es exactamente la prestación exigida ni el alcance real de su compromiso contractual, lo que impide configurar una oferta fundada sobre bases ciertas.
 - 3) La cláusula vulnera el principio de transparencia, que exige que toda la información relevante para la confección de la oferta sea conocida por los operadores económicos para tenerla en consideración en la elaboración de sus proposiciones (ver, por ejemplo, la Resolución 138/2018 del OARC / KEAO y, en sentido análogo, la STJUE de 17 de junio de 2021, asunto C-23/20, ECLI:EU:C:2021:490). Cuando, como aquí sucede, una obligación esencial se anuda a futuras exigencias de compatibilidad no concretadas, el objeto del contrato deja de ser determinado (artículo 99.1 de la LCSP).
- 3) Asimismo, debe recordarse que la prohibición de dejar el cumplimiento del contrato al arbitrio de una de las partes es un principio básico del derecho de obligaciones (artículo 1.256 del Código Civil y Resolución

55/2014 de este OARC / KEAO confirmada por la STS de 28/11/2017, nº 18585/2017, ECLI: ES:TS:2017:4518). En este caso, el adjudicatario no conoce al licitar ni al contratar el alcance real de la compatibilidad exigida, porque depende de decisiones futuras ajenas a él. La obligación, por tanto, no depende de parámetros objetivos predeterminados, sino de lo que una de las partes vaya decidiendo, pudiendo ampliar sucesivamente el contenido de la prestación sin un límite técnico, funcional o económico previamente definido en los pliegos.

- 4) Frente a ello, no pueden ser acogidas las alegaciones del poder adjudicador. En primer lugar, que la finalidad perseguida sea legítima (favorecer la interoperabilidad, la neutralidad tecnológica o evitar situaciones de dependencia respecto de un proveedor) no dispensa del deber de definir en los pliegos, con la precisión exigible, el contenido de las obligaciones contractuales que se imponen al adjudicatario. En segundo lugar, tampoco desvirtúa la impugnación la afirmación de que la obligación se limita a “facilitar” la integración y no a ejecutarla materialmente, pues incluso esa supuesta obligación limitada exige determinación previa en los pliegos, al menos en sus rasgos esenciales. En consecuencia, las alegaciones del poder adjudicador no desvirtúan la conclusión de que la cláusula impugnada configura una obligación esencial de contenido insuficientemente determinado, contraria a las exigencias de claridad, transparencia y predeterminación que han de regir la preparación y adjudicación del contrato.

a.2. Sobre la obligación esencial del contrato de la cláusula 5.3 del PPT

El recurrente alega que la obligación es indeterminada y que la exigencia de la integración con anterioridad a la formalización es desproporcionada. A juicio de este OARC / KEAO estas alegaciones deben ser estimadas por las siguientes razones:

- 1) Al igual que la obligación a la que hace referencia el apartado a.1) anterior, la contenida en la cláusula 5.3 del PPT se califica en los pliegos como una

obligación esencial del contrato. Igualmente, se observa que la obligación no está definida de forma precisa, clara e inequívoca. En particular, la cláusula impone una exigencia de integración de la App de apertura de las cerraduras con “las posibles Apps de la Mancomunidad”, que no se identifican, “(...) o con los que sean solicitados por esta”, proyectándose de esta manera la obligación al futuro desconociendo el número de Apps o características de las mismas con las que se tendrá que integrar. Así, el licitador no puede conocer de antemano cuál es exactamente la prestación exigida ni el alcance real de su compromiso contractual, lo que impide configurar una oferta fundada sobre bases ciertas. Por tanto, la cláusula infringe la obligación de que el objeto de los contratos debe ser determinado, así como el principio de transparencia y la prohibición de dejar el cumplimiento del contrato al arbitrio de una de las partes en los términos en los que se ha desarrollado en el apartado a.1) anterior.

- 2) El recurrente considera que resulta desproporcionada la exigencia de integración de forma previa a la formalización del contrato y, a juicio de este Órgano, esta alegación debe ser estimada. El poder adjudicador invoca como justificación de la medida la integración en una plataforma ya implantada y utilizada por la ciudadanía, así como objetivos de neutralidad tecnológica, interoperabilidad e independencia respecto de proveedores concretos. La adecuación de la cláusula (la exigencia de la integración con “NIK PATRIKA DIGITALA” antes de la formalización del contrato) requiere el análisis de si es necesaria y proporcionada para alcanzar las finalidades alegadas. Desde esta perspectiva, aun admitiendo que la medida sea idónea para favorecer una implantación homogénea del sistema, va más allá de lo necesario, porque el mismo resultado puede obtenerse imponiendo dicha integración como obligación de ejecución en una fase inicial del contrato, con un plazo cierto y razonable vinculado al calendario real de despliegue de las cerraduras. Debe recordarse, en este sentido, que la desinstalación e instalación de los dispositivos se extenderá a lo largo de un periodo de hasta dos años (cláusula 2 del PPT), de modo que no se aprecia qué necesidad objetiva exige anticipar la plena disponibilidad de la integración a un momento

anterior a la formalización. Esa anticipación obliga, además, a los licitadores a asumir costes, desarrollos, pruebas y gestiones técnicas antes del perfeccionamiento del contrato y sin garantía cierta de resultar finalmente contratistas, lo que introduce una carga excesiva que puede desalentar la participación y favorecer, de hecho, a los operadores que ya dispongan de soluciones previamente adaptadas o de una posición tecnológica más ventajosa. En definitiva, la medida impone un sacrificio superior al indispensable para la satisfacción del fin perseguido y, por ello, debe reputarse desproporcionada.

- 3) Lo que en realidad está exigiendo el poder adjudicador es la ejecución efectiva y anticipada de una parte de la prestación contractual en un momento en el que el contrato ni siquiera se ha perfeccionado ni formalizado todavía, lo cual no puede ser aceptado.

b) Conclusión

De conformidad con lo expuesto en el epígrafe a) anterior, procede la estimación del recurso, con la consiguiente declaración de nulidad de las cláusulas impugnadas, en concreto: (i) la cláusula 5.2 del PPT en lo relativo a “Obligación esencial del contrato: Integración con sistemas terceros”; y (ii) los puntos segundo y tercero de la obligación esencial recogida en la cláusula 5.3 del mismo Pliego, así como cualesquiera otras determinaciones que resulten concordantes o derivadas de las anteriores.

La estimación del recurso comporta la anulación de los pliegos de la licitación en la medida en que las citadas cláusulas integran elementos esenciales de la configuración del contrato y de cómo ha de conformar su oferta el licitador, lo que determina, como efecto necesario, la cancelación del procedimiento de licitación en curso.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49. 2 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 / Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

III.- RESUELVE

PRIMERO: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa SEIGAR BOST, S.L. contra los pliegos del contrato “Retirada de las antiguas cerraduras electrónicas con control de acceso, su posterior gestión y suministro, instalación y mantenimiento de nuevas cerraduras electrónicas con control de acceso y su software de gestión en los contenedores de fracción resto de la comarca de Debabarrena”, tramitado por BADESA, S.A.U., anulando los pliegos de la licitación en los términos especificados en el apartado b) del Fundamento jurídico octavo de esta Resolución y cancelando la licitación.

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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

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 maiatzaren 28a

Vitoria-Gasteiz, 28 de mayo de 2026