



EB 2025/010

Resolución 094/2025, de 12 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 ELAI SERBITZUAK, S.L. contra la adjudicación del contrato “Conservación y mantenimiento de la jardinería de la zona urbana y zona rural del término municipal de Hondarribia”, tramitado por el Ayuntamiento de Hondarribia.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 17 de enero 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 “Conservación y mantenimiento de la jardinería de la zona urbana y zona rural del término municipal de Hondarribia”, tramitado por el Ayuntamiento de Hondarribia.

SEGUNDO: El 17 de enero (con reiteración el 26 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). La documentación se recibió entre los días 25 y 27 de marzo de 2025.



TERCERO: Trasladado el recurso al único interesado con fecha 27 de marzo, no se han recibido alegaciones.

CUARTO: Mediante la Resolución EI 1/2025, de 5 de mayo de 2025, el OARC / KEAO acordó el acceso parcial de ELAI al expediente, el cual tuvo lugar en la sede de este Órgano el día 7 de mayo.

QUINTO: Con fecha 14 de mayo, ELAI presentó un escrito complementario de su recurso, y con fecha 3 de junio se recibió la respuesta al mismo del poder adjudicador.

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.

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 Hondarribia, 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) Se alega falta de motivación suficiente en el informe técnico, que no explica adecuadamente la asignación de puntuaciones ni exterioriza el proceso lógico seguido para valorar las ofertas. No se detallan los motivos por los que la oferta de la UTE HONDARRIBIA LORAZAINTZA (en adelante, “la UTE” o “la UTE adjudicataria”) ha sido considerada la más ventajosa, ni se justifica la valoración de criterios como el plan de formación del personal, el material de reserva o los sistemas de control y calidad. Esta falta de motivación genera indefensión a ELAI, que no puede elaborar un recurso fundado.

b) ELAI plantea la posible inclusión de una variante en la oferta de la adjudicataria, en referencia a “soluciones alternativas de mantenimiento”, que no estaría permitida por el pliego, lo que supondría la exclusión de la oferta.

c) Se cuestiona la aplicación del criterio de adjudicación relativo a los “criterios medioambientales”, argumentando que no se ha seguido el contenido de los pliegos para evaluar las proposiciones y que se han valorado aspectos ajenos a los criterios previstos en los pliegos. Igualmente, se impugna la valoración del “plan de trabajos”, al haberse tenido en cuenta el “servicio de coaching”, que no estaba previsto en los pliegos ni reunía los requisitos para ser valorado.

d) El recurso denuncia, además, la doble valoración de la maquinaria nueva ofertada por la adjudicataria, evaluada tanto en el criterio “prestaciones de la maquinaria y equipos” como en los “criterios medioambientales”, lo que considera

incorrecto. También se cuestiona la valoración positiva de la experiencia empresarial de la UTE adjudicataria, pues una de las empresas integrantes es de reciente creación y la otra solo tiene experiencia en el ámbito privado, mientras que la experiencia de ELAI no ha sido debidamente reconocida.

e) ELAI critica la valoración de la dedicación exclusiva del jefe de servicio y la inclusión de personal indirecto (delegado de servicio y delegado-técnico asesor), por no estar suficientemente justificados ni aportar valor añadido, y se denuncia un trato desigual en la valoración de la experiencia del personal propuesto por ELAI SERBITZUAK, SL.

f) La recurrente señala varias irregularidades detectadas tras la consulta parcial del expediente:

- La empresa líder de la UTE adjudicataria, Broker Lorazaintza, SL, era de reciente creación y carecía de solvencia en el momento de la licitación y actúa como mera intermediaria.
- Se cuestiona la licitud de la UTE formada con Gaimaz, argumentando que no existía una necesidad objetiva para la unión temporal, lo que podría vulnerar el artículo 69.2 LCSP y justificar la exclusión de la oferta adjudicataria.
- Broker Lorazaintza, SL, (en adelante BROKER) no estaba inscrita como empresario en la Seguridad Social a la fecha relevante, lo que, según el escrito, le impediría cumplir con las obligaciones inherentes a la ejecución del contrato y la descalificaría como miembro idóneo de la UTE.
- Gaimaz Infraestructuras y Servicios, SA (en adelante, GAIMAZ), la otra empresa de la UTE, no estaba dada de alta en el epígrafe del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) correspondiente a los servicios de jardinería, lo que sería causa de exclusión.

- La UTE no fue constituida formalmente ni habilitada por Hacienda hasta después de vencido el plazo de 10 días hábiles otorgado para acreditar los requisitos de adjudicación, incumpliendo así el requerimiento señalado por el interventor municipal. Se critica la actuación de la mesa de contratación y del Ayuntamiento por permitir la subsanación de este requisito fuera de plazo, lo que, según la parte recurrente, afecta a la garantía y regularidad del procedimiento de adjudicación.
- Se cuestiona la validez del informe evacuado por el Ayuntamiento en el marco del recurso, alegando que no fue emitido por el órgano de contratación y que omite una relación de hechos, lo que dificultaría la identificación de las irregularidades denunciadas.
- La UTE adjudicataria no se ha opuesto al recurso, lo que debe interpretarse como conformidad con los defectos denunciados; asimismo, se indica que el trámite de audiencia no puede ser utilizado para oponerse al recurso, ya que el plazo para ello habría precluido.

g) Finalmente, se solicita que se deje sin efecto la adjudicación impugnada.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) La motivación del acto impugnado se deduce de los hechos y documentos obrantes en el expediente y cita en su apoyo la discrecionalidad técnica que ampara a la Administración en la evaluación de los criterios de adjudicación. Se señala que la motivación exigida no requiere un nivel de detalle exhaustivo, sino que debe ser suficiente para que los licitadores comprendan las razones de la valoración. La valoración técnica ha sido suficientemente motivada y comprensible para los licitadores.

b) No ha habido desviaciones respecto a los criterios establecidos en los pliegos. Las soluciones de mantenimiento ofertadas por la adjudicataria están dentro de los parámetros establecidos y se motiva adecuadamente la aplicación de los criterios medioambientales, expresando que la diferencia radica principalmente en la propuesta de maquinaria de nueva adquisición por parte de la UTE adjudicataria.

c) El Ayuntamiento niega que haya habido doble valoración de los criterios de “prestaciones de la maquinaria y equipos adscritos al servicio” y “criterios medioambientales” y afirma que se trata de dos criterios de adjudicación que evalúan aspectos diferentes y complementarios: el impacto ambiental y el rendimiento técnico, respectivamente.

d) El informe del poder adjudicador responde a las alegaciones sobre la valoración del equipo de trabajo, horarios y organización, calificando las críticas de la recurrente como apreciaciones subjetivas y carentes de rigor probatorio. Se defiende la evaluación positiva de la propuesta adjudicataria por su capacidad organizativa y los compromisos asumidos para la buena ejecución del servicio.

e) El Ayuntamiento niega que la UTE adjudicataria carezca de experiencia en Hondarribia y recuerda que la experiencia es una condición mínima para acceder a la licitación, pero no un criterio de valoración adicional. Se considera que la capacidad del equipo y la adecuación a las labores a realizar pueden valorarse objetivamente, independientemente del tiempo de existencia de la empresa.

f) En relación con la supuesta falta de solvencia de la adjudicataria, recuerda que la Unión Temporal de Empresas (UTE) es una forma válida para participar en licitaciones públicas. En este caso concreto, se afirma que la solvencia técnica y financiera de la adjudicataria ha sido acreditada conforme a lo que consta en el expediente de contratación y de acuerdo con la doctrina del OARC / KEAO.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurrente alega (i) falta de motivación del acto impugnado e inadecuada aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, (ii) posible existencia en la oferta de la adjudicataria de una variante no permitida por los pliegos e (iii) irregularidades y carencias en la constitución de la UTE.

A la vista 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.

a) Sobre la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y su motivación

El recurrente critica la insuficiencia de la motivación del acto impugnado y la incorrecta aplicación de varios criterios sujetos a juicio de valor. Sobre estas cuestiones, este Órgano ha venido señalando (ver, por todas, su Resolución 66/2025) que el órgano evaluador goza de un cierto margen en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, de manera que no es revisable por este OARC / KEAO todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto, debiendo en cambio verificarse el respeto a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica del poder adjudicador, que se refieren a la competencia del órgano, el procedimiento, los elementos reglados, los hechos determinantes, la adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho. Los citados límites impiden la fiscalización del llamado "núcleo material de la decisión" (el estricto juicio o dictamen técnico), pero no el de sus "aledaños", que comprenden, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades, como el respeto al principio de igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad (ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010, recurso 950/2008, ECLI:ES:TS:2010:4043 y la Resolución 117/2019 del OARC / KEAO).

Sobre el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la adjudicación para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, como posibilitar a los

interesados la interposición de un recurso debidamente fundado (artículo 151.2 de la LCSP) y facilitar a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, se ha pronunciado el OARC / KEAO en reiteradas ocasiones (ver, por todas, su Resolución 117/2019). En síntesis, la motivación debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás; una vez satisfechos estos requisitos, no hay obligación de que la motivación se ajuste a un esquema formal concreto.

A la vista de esa doctrina general, que fija el ámbito del control que el OARC / KEAO puede ejercer, este Órgano entiende que el informe técnico que sustenta el acto impugnado satisface, en términos generales, los requisitos exigibles a la motivación de la adjudicación y ha facilitado la elaboración de un recurso suficientemente fundado. Asimismo, este Órgano no advierte (y el recurrente no lo ha acreditado) que el poder adjudicador haya infringido los límites que constriñen el ejercicio de la discrecionalidad técnica. En particular, se observa lo siguiente:

- 1) En el criterio de adjudicación que valora el plan de formación del personal, la recurrente obtiene la máxima puntuación posible (1 punto), al igual que el adjudicatario y la motivación expresada por el informe técnico es idéntica en ambos casos. Consecuentemente, es irrelevante la alegación de que dicha motivación es insuficiente y causa indefensión. La misma observación es aplicable a las alegaciones referidas a la evaluación del material de reserva y de los sistemas de control y calidad.
- 2) Debe descartarse la alegación de que los “Criterios medioambientales” no han respetado su fondo reglado y que se han valorado aspectos no previstos en su descripción. Dicho fondo reglado incluye, según el apartado 20.1.4.1 del Cuadro de Características del PCAP “El peso que tiene sobre el total del servicio, el recurso específico propuesto, las energías alternativas a utilizar, la disminución efectiva del ruido generado por los vehículos y máquinas, disminución a la

atmósfera de emisiones con combustibles fósiles, reducción del consumo de agua (reutilización, ahorro), etc”. A juicio de este Órgano, el informe técnico se basa, en términos generales, en estos contenidos que, por otra parte, se citan a título de ejemplo y no exhaustivo, tal y como sugiere el término “etc”. Así, se citan aspectos de la oferta como el cuadro de emisiones acústicas y de combustión o la maquinaria implicada en los criterios medioambientales, claramente relacionados con las especificaciones del criterio.

- 3) Debe desestimarse la alegación de que es inadecuada la valoración del “servicio de coaching” dentro del criterio de adjudicación referido al “Equipo de trabajo; horarios y organización del servicio”. Concretamente, este aspecto es relevante para una mejor organización del servicio porque puede ayudar a gestionar el rendimiento del equipo de forma eficaz.
- 4) No se considera que la maquinaria ofertada por el adjudicatario se haya valorado doblemente, tanto en lo relativo a los medios materiales como en los criterios medioambientales. A juicio de este Órgano, no existe tal duplicidad; se trata de que el mismo hecho (que la maquinaria sea nueva) tiene incidencia en ambos criterios, por lo que es lógico que los dos valoren el citado hecho desde dos perspectivas distintas (ver, por ejemplo, la Resolución 64/2025 del OARC / KEAO).
- 5) No cabe considerar que el informe técnico que motiva el acto impugnado valore la experiencia de las licitadoras, pues los comentarios sobre el buen conocimiento del servicio de la adjudicataria son tan solo una manera de ilustrar la calidad de su oferta.
- 6) Por último, debe señalarse que, en relación con la valoración del equipo de trabajo, no puede considerarse inadecuado que se valore positivamente la dedicación exclusiva del jefe de servicio, pues, como indica el propio informe de evaluación de las proposiciones, ello implica mayor control, calidad y disponibilidad; análoga observación puede hacerse de la valoración del personal indirecto. En cualquier caso, no hay

trato desigual porque la valoración destaca y motiva ventajas de la oferta de la UTE que no contiene la de la recurrente.

b) Sobre la existencia de una variante prohibida

No cabe entender, como pretende el recurso, que la expresión “soluciones alternativas de mantenimiento en zonas concretas”, empleada por el informe técnico para referirse a un contenido de la oferta de la adjudicataria, se refiera a las variantes descritas en el artículo 142 LCSP. Por el contrario, el término “alternativas” alude a que se trata de propuestas de mantenimiento aplicables únicamente a ciertas zonas específicas, distintas de las propuestas para otras zonas o para la generalidad de las zonas.

c) Sobre las carencias e irregularidades de la UTE adjudicataria

El recurso plantea varias alegaciones contra la aptitud de la adjudicataria. Dichas alegaciones deben desestimarse por las siguientes razones:

- 1) Es irrelevante que una de las empresas miembro de la UTE adjudicataria actúe en el mercado como intermediario, pues ello no es obstáculo para su aptitud siempre que su objeto social sea adecuado al objeto del contrato, lo que el recurrente no pone en duda (ver en sentido similar, si bien referido a la legitimación para recurrir, la Resolución 46/2021 del OARC / KEAO). Tampoco es relevante que no figurara inscrita como empresa en la Seguridad Social a la fecha de presentación de la oferta (puede deberse simplemente a que en esa fecha no tenía trabajadores a su cargo), pues ello no afecta, en principio, a su aptitud ni a su capacidad para asumir solidariamente las obligaciones contractuales, como es propio de una UTE.
- 2) El recurrente alega la incorrección de la fórmula de UTE en este caso, y alude a las “circunstancias particulares” del caso, pero no las concreta (tan solo afirma que es una UTE “innecesaria”). En este sentido, aunque alude al artículo 69.2 LCSP, que recoge el supuesto de un acuerdo colusorio

entre las empresas que licitan en UTE, no aporta ni el más mínimo indicio plausible de la existencia de dicha concertación.

- 3) Debe rechazarse la alegación sobre el incumplimiento de sus obligaciones tributarias por una de las empresas de la UTE adjudicataria por no figurar en el epígrafe del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) correspondiente al objeto del contrato, como pide el artículo 13.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). Este Órgano ya ha señalado que esta exigencia no requiere coincidencia total o literal del epígrafe de la actividad con el objeto del contrato (ver su Resolución 164/2023). En el supuesto que nos ocupa, la adjudicataria está dada de alta en el epígrafe de comercio al por menor de semillas, abonos, flores y plantas, que no es coincidente con dicho objeto, pero sí está relacionada con él.
- 4) Por último, debe descartarse que la constitución de la UTE haya sido extemporánea por producirse con posterioridad a la adjudicación. Por el contrario, el artículo 69.1 LCSP establece que la formalización de las UTEs no es necesaria “hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor”.

d) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a), b) y c) anteriores, el recurso debe desestimarse íntegramente. Adicionalmente, se observa lo siguiente:

- El hecho de que el adjudicatario impugnado no haya presentado alegaciones contrarias al recurso no implica conformidad con sus argumentos, ni es una prueba en favor de la impugnación ni, desde luego, altera la carga de la prueba de lo alegado por la recurrente, que corresponde a esta última (ver, por ejemplo, la Resolución 210/2019 del OARC / KEAO).

- No consta cuál es el perjuicio provocado a la recurrente por el hecho de que quien responde al recurso no sea el órgano de contratación; por otro lado, el artículo 56.2 LCSP establece que el órgano de contratación es quien debe enviar el “correspondiente informe”, pero no pide expresamente que deba suscribirlo o elaborarlo dicho órgano.
- La afirmación de que la ausencia de un relato de hechos en el informe del poder adjudicador dificulta la comprensión de las irregularidades es meramente retórica, pues no es un documento destinado a convencer al recurrente, sino al 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: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ELAI SERBITZUAK, S.L. contra la adjudicación del contrato “Conservación y mantenimiento de la jardinería de la zona urbana y zona rural del término municipal de Hondarribia”, tramitado por el Ayuntamiento de Hondarribia.

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 el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2025eko ekainaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de junio de 2025