



EB 2025/040

Resolución 111/2025, de 3 de julio, 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 ARAG SE SUCURSAL EN ESPAÑA contra la adjudicación de la “Contratación de diversos seguros privados por parte del Ayuntamiento de Santurtzi y el Organismo Autónomo Residencia N° Sra. de Begoña”, Lote 4, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 25 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 ARAG SE SUCURSAL EN ESPAÑA (en adelante, ARAG) contra la adjudicación de la “Contratación de diversos seguros privados por parte del Ayuntamiento de Santurtzi y el Organismo Autónomo Residencia N° Sra. de Begoña, Lote 4, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi y presentado ante el propio ayuntamiento.

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 día 27 de marzo.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 31 de marzo, con fecha 7 de abril se han presentado alegaciones por ONLYGAL SEGUROS Y REASEGUROS S.A.U., adjudicatario del contrato (en adelante, ONLYGAL).

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la representación de J.E.D.M., que actúa en nombre de la recurrente. Por lo que se refiere a la legitimación activa, ONLYGAL la niega implícitamente en sus alegaciones. Afirma que, en el caso de que se estimara la impugnación y se otorgase a ARAG tres puntos adicionales en el criterio de adjudicación cuya aplicación se debate, la diferencia de puntuación total entre ONLYGAL y ARAG seguiría siendo de 3,66 puntos a favor de la primera, que seguiría siendo el adjudicatario del contrato. Consecuentemente, faltaría el interés tangible, distinto de la mera satisfacción moral o el puro interés en la legalidad, que caracteriza la legitimación (ver, por todas, la Resolución 186/2021 del OARC / KEAO). Esta alegación no es aceptable. La nueva aplicación del criterio de adjudicación que se pretende podría conllevar efectivamente la obtención de puntuación adicional para la oferta de ARAG, pero también la reducción de la puntuación de ONLYGAL, lo que supondría que la proposición de la recurrente pasara a ser la más ventajosa.

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 Santurtzi, 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 se fundamenta en los siguientes motivos:

- a) ARAG alega que el criterio de adjudicación relativo al límite de gastos por anualidad le ha sido incorrectamente aplicado. En la oferta presentada por la recurrente se propuso que dicho límite era ilimitado, es decir, sin restricción alguna, lo que es la máxima mejora posible en este aspecto. Sin embargo, la valoración otorgada a esta mejora fue de 0 puntos, cuando, según la interpretación de ARAG, debería haberse valorado con 3 puntos, al ser el máximo posible, y las demás proposiciones deberían haber sido valoradas proporcionalmente.
- b) Finalmente, ARAG solicita la anulación de la resolución de adjudicación del Lote IV, la corrección de los criterios de adjudicación para subsanar el error identificado y la realización de una nueva valoración de las ofertas conforme a los criterios corregidos.

SÉPTIMO: Alegaciones de ONLYGAL

ONLYGAL se opone a la estimación del recurso y alega que la Mesa de Contratación aplicó correctamente el criterio relativo al incremento del límite de gastos por anualidad. La razón de otorgar 0 puntos a ARAG radica en que su oferta incluía el concepto de “ilimitado”, el cual no puede ser valorado conforme a los parámetros de puntuación previstos, al no estar suficientemente definido.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) La valoración de la oferta de ARAG con 0 puntos en el subcriterio “Límite de gastos jurídicos por anualidad”, incluido dentro del criterio 2 “Incrementos de límites” del Lote IV se debe a que dicha oferta consistía en un “límite de gastos jurídicos por anualidad: ilimitado”. Sin embargo, el modelo de proposición incluido en el Anexo III del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) exigía que se indicara un importe concreto en euros para cada uno de los límites asegurados, incluyendo el de gastos jurídicos por anualidad. La Mesa de Contratación consideró que la proposición de la recurrente, al no indicar un importe en euros sino el adjetivo “ilimitado”, se apartaba de lo previsto en el modelo de proposición.

b) Para aplicar la fórmula de valoración establecida, la Mesa equiparó el término “ilimitado” a infinito, lo que implicaba que no podría haber una oferta de cuantía superior. En consecuencia, al aplicar la fórmula matemática, cualquier número dividido entre infinito resultaría en 0 puntos. Esto supondría que las otras dos ofertas, que sí indicaban importes concretos, obtendrían igualmente 0 puntos en ese apartado, impidiendo así establecer un orden de prelación entre ellas, lo que contravendría lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y en el artículo 150 LCSP, que exigen que los criterios de adjudicación permitan clasificar las ofertas por orden decreciente de puntuación.

c) La Mesa de Contratación, no obstante, no acordó la exclusión de la oferta de ARAG, considerando que sería una medida desproporcionada, sino que decidió puntuar con 0 puntos el subcriterio controvertido, fundamentando esta decisión en la imposibilidad de aplicar correctamente la fórmula de valoración ante la ausencia de un importe concreto. El informe cita en apoyo de sus alegaciones la Resolución 224/2011 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente pretende la anulación de la adjudicación del contrato por la incorrecta aplicación del criterio de adjudicación sujeto a aplicación mediante una fórmula descrito como “Incremento de límites – Límite de gastos jurídicos por anualidad”; concretamente, se impugna que la proposición de ARAG fuera calificada con 0 puntos a pesar de contener la mejor oferta posible (gastos “ilimitados”). La literalidad de este criterio de adjudicación y del modelo de oferta correspondiente son los siguientes:

CARÁTULA DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA EL CONTRATO PRIVADO DE LAS PÓLIZAS DE DIVERSOS SEGUROS POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI Y EL ORGANISMO AUTÓNOMO RESIDENCIA NTRA. SRA. DE BEGOÑA (INTEGRADO POR 4 LOTES) POR PROCEDIMIENTO ABIERTO.

...

IV. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

22. CRITERIOS:

...

A) CRITERIOS AUTOMÁTICOS O CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS. (hasta 100 puntos distribuidos de la siguiente manera)

...

Lote 4: Reclamación de daños y defensa jurídica

...

▪ 2.- Incrementos de límites.....Hasta 15 puntos

...

○ Límite de gastos jurídicos por anualidad: Hasta 3 puntos.

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA EL CONTRATO PRIVADO DE LAS PÓLIZAS DE DIVERSOS SEGUROS POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE SANTURTZI Y EL ORGANISMO AUTÓNOMO RESIDENCIA NTRA. SRA. DE BEGOÑA (INTEGRADO POR 4 LOTES) POR PROCEDIMIENTO ABIERTO CON VARIOS CRITERIOS DE ADJUDICACION. INCLUYE MODELOS Y ANEXOS.

...

ANEXOS Y MODELOS

...

ANEXO III

MODELO DE PROPOSICIÓN

Lote IV: Reclamación de daños y defensa jurídica

...

DECLARA BAJO SU RESPONSABILIDAD:

...

III.2 - Que propongo el incremento de límites asegurados:

- Límite de gastos jurídicos por anualidad:€, por lo tanto, el límite ofertado será €

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad del recurso:

- 1) El criterio de adjudicación cuya aplicación se discute está diseñado en el PCAP como sujeto a evaluación mediante una fórmula, usualmente denominados también “criterios automáticos”. Sobre estos criterios “evaluables de forma automática mediante aplicación de fórmulas”, que el artículo 146.2 LCSP describe como “aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos”, este Órgano ha manifestado que su rasgo principal es el de la ausencia total de margen de apreciación en la valoración de las ofertas, ya que la puntuación se deriva de la aplicación de una fórmula y el resultado de una fórmula no puede interpretarse, tan solo se calcula. Una vez que uno o varios de estos criterios se establecen, como en este caso, en unos pliegos firmes por consentidos, vinculan al poder adjudicador y a los participantes en la licitación, lo que no solo implica respetar su contenido, sino también su misma condición de criterio sujeto a fórmula. Así, la sola clasificación de un criterio como automático tiene consecuencias procedimentales, como un orden concreto que debe seguirse para la apertura de las correspondientes ofertas y, lo que es más relevante para el caso analizado, la prohibición radical de que en su aplicación el órgano de contratación pueda introducir ningún elemento subjetivo o juicio discrecional o valorativo, con el correlativo efecto de que los licitadores tienen el derecho a esperar que el procedimiento de adjudicación se conduzca en esos estrictos términos y no en otros distintos (ver, por todas, la Resolución 73/2021 del OARC / KEAO).

- 2) En el caso analizado, el poder adjudicador ha otorgado 0 puntos a la proposición de la recurrente porque su propuesta era literalmente “Límite de gastos jurídicos por anualidad: ilimitado, por lo tanto el límite ofertado será ilimitado”. En el expediente de contratación no consta que la Mesa de Contratación debatiera específicamente la atribución de esta puntuación, ni tampoco hay una motivación o justificación de la misma, más allá de la que ofrece el informe del poder adjudicador en respuesta al recurso. A juicio de este órgano, esta aplicación del criterio de adjudicación no es aceptable por las razones que se exponen en los siguientes epígrafes.
- 3) La puntuación impugnada no se ajusta a la descripción del criterio de adjudicación. En particular, no concede “la máxima puntuación para cada aspecto señalado al licitador que presente el mayor límite”. En este sentido, asumir sin límite alguno los gastos jurídicos por anualidad es el “límite mayor” y es el “límite más incrementado” posible (el criterio de adjudicación se titula precisamente “Incrementos de límites”). Por el contrario, la evaluación recurrida obvia plenamente este contenido y no otorga puntuación alguna a la proposición de la recurrente, a pesar de ser evidente que es la oferta económicamente más ventajosa de todas las presentadas en el concreto aspecto o magnitud que el criterio pretende cuantificar. Esta actuación supone introducir en la evaluación de un criterio automático un elemento no incluido en la correspondiente fórmula mediante apreciaciones subjetivas o discrecionales, lo que es contrario a la LCSP, como ya se ha indicado en el apartado 1) anterior. A juicio de este Órgano, los motivos expuestos por el poder adjudicador y el adjudicatario impugnado para justificar dicha aplicación no son aceptables.
- 4) En primer lugar, la proposición de asumir sin límite alguno los gastos jurídicos por anualidad no solo es la mejor oferta presentada, sino que no es una opción prohibida por los pliegos. Por el contrario, la cláusula correspondiente no contiene ninguna prohibición expresa en este sentido y tampoco puede dicha prohibición deducirse de su contenido porque, por

definición, se trata de una estipulación que no admite interpretación alguna, y menos aún en sentido restrictivo y perjudicial para el licitador.

- 5) No cabe alegar que la recurrente ha infringido el modelo de oferta incluido en los pliegos porque no ha consignado en él un concreto importe en euros sino un “adjetivo” (“ilimitado”). La función de los modelos de oferta es facilitar la presentación de las proposiciones a los operadores económicos y homogeneizar su forma y contenido para facilitar su comprensión y evaluación por el poder adjudicador, pero no delimitar el alcance y contenido del criterio de adjudicación al que aluden, especialmente si se trata de añadir limitaciones no expresadas en la cláusula que describe dicho criterio. En todo caso, la alteración de los modelos de oferta solo es relevante si impide conocer la voluntad del licitador o si se omite información necesaria para evaluar la oferta, lo que aquí no sucede (ver, por ejemplo, las Resoluciones 115/2020 y 74/2022 del OARC / KEAO).
- 6) No se comparte la alegación de ONYGAL, que afirma que la oferta de la recurrente no está suficientemente definida. El hecho de que la proposición no se refiera a un importe concreto expresado en una cantidad de euros no significa que su contenido no sea cierto e inequívoco. En este sentido, no hace falta ningún esfuerzo interpretativo para entender que la intención del licitador es asumir los gastos jurídicos por anualidad sin límite alguno, lo que es una propuesta lo suficientemente clara como para que su cumplimiento sea exigible en sus propios términos y verificable, en su caso, en la fase de ejecución del contrato. Por otro lado, debe señalarse que el poder adjudicador no ha alegado (ni este Órgano lo observa) que la oferta sea inverosímil o irreal (ver, por ejemplo, la Resolución 107/2018 del OARC / KEAO y el informe 36/05 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado).
- 7) El poder adjudicador alega que atribuir a ARAG la máxima puntuación implicaría otorgar 0 puntos a las demás ofertas a pesar de que han ofertado mejoras en los límites, pues a ello conduciría calcular la

puntuación por referencia a su proporcionalidad con una mejor oferta cuyo límite de gasto es “infinito”. Según el Ayuntamiento, ello supondría dejar de comparar efectivamente las ofertas, pues recibirían la misma puntuación proposiciones con incremento de límites fijados en euros distintos y que sí aportan alguna mejora sobre el mínimo marcado en los pliegos. Este efecto supuestamente negativo no puede imputarse al licitador, al cual no puede reprochársele la presentación de una oferta que le permita obtener la máxima puntuación posible y que, además, es la más ventajosa para la Administración. Dicho efecto es consecuencia de la configuración de un criterio de adjudicación automático en los términos elegidos por el propio Ayuntamiento, los cuales se insertan en los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación y vinculan a los participantes en el mismo y al órgano de contratación. Consecuentemente, corresponde al poder adjudicador prever el efecto posible de las fórmulas que él mismo ha diseñado, pues no cabe luego reinterpretarla (ver, por ejemplo, la Resolución 54/2024 del OARC / KEAO). Debe señalarse, además, que el efecto indeseado invocado no depende tan solo del contenido de la oferta de ARAG, sino también del de las ofertas de los demás licitadores, pues no se habría producido si todos ellos hubieran propuesto la asunción ilimitada de gastos.

- 8) Por último, debe formularse una observación sobre la afirmación del poder adjudicador de que la Mesa acordó la atribución de 0 puntos en lugar de la exclusión de la oferta de ARAG por entender que esta última medida sería desproporcionada. A juicio de este Órgano, la exclusión habría sido flagrantemente ilegal por carecer de base alguna. Sin embargo, la admisión de la oferta podría suponer, si el contrato se adjudicara finalmente al recurrente por obtener la mejor puntuación global en la aplicación de todos los criterios de adjudicación, la incongruencia de que el contrato se ejecutara con una cláusula sumamente ventajosa para la Administración (la asunción sin límite de gastos jurídicos por anualidad) que, sin embargo, recibió 0 puntos en el correspondiente apartado de la evaluación de la proposición.

- 9) A la vista de lo expuesto en los apartados 1) a 8) anteriores, el recurso debe estimarse en el sentido de anular la adjudicación impugnada y ordenar la retroacción de actuaciones para que el criterio de adjudicación “Límite de gastos jurídicos por anualidad” sea aplicado en los términos previstos en los pliegos, procediéndose después de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.4 LCSP.

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 / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Estimar el recurso interpuesto por ARAG SE SUCURSAL EN ESPAÑA contra la adjudicación de la “Contratación de diversos seguros privados por parte del Ayuntamiento de Santurtzi y el Organismo Autónomo Residencia Nº Sra. de Begoña”, Lote 4, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi, anulando la adjudicación impugnada y ordenando la retroacción de actuaciones para que el criterio de adjudicación “Límite de gastos jurídicos por anualidad” sea aplicado en los términos previstos en los pliegos, procediéndose después de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.4 LCSP.

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

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

CUARTO: 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.

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, 2025eko uztailaren 3a

Vitoria-Gasteiz, 3 de julio de 2025