



EB 2025/094

Resolución 175/2025, de 14 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 la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos del contrato “Gestión sostenible del suministro energético de combustible y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de climatización (calefacción, aire acondicionado, ventilación) y agua sanitaria en los edificios municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 17 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 ante el propio poder adjudicador por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI), contra los pliegos del contrato “Gestión sostenible del suministro energético de combustible y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de climatización (calefacción, aire acondicionado, ventilación) y agua sanitaria en los edificios municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

SEGUNDO: El día 17 de julio se solicitó al poder adjudicador 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 18 de julio de 2025.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta la legitimación de la recurrente y la representación de D.A.C.R., que actúa en su nombre. Debe desestimarse la alegación del poder adjudicador, que considera que el recurso no puede admitirse porque no se ha acreditado que el acuerdo de impugnar los pliegos haya sido adoptado por el órgano de la Asociación competente para ello. Hay que recordar que el artículo 51.1 de la LCSP establece los documentos que deben acompañar al recurso y que, entre ellos, figura el documento que acredita la representación del compareciente. Por su parte, el artículo 24.3 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, dispone que la interposición del recurso en representación de las personas jurídicas de cualquier clase requerirá de poder con facultades suficientes al efecto. El silencio que guardan ambos artículos sobre el documento al que se refiere el poder adjudicador (análogo al exigido por el artículo 45.2.d) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso - administrativa), unido a que, de conformidad con el artículo 56.1 de la LCSP, el procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación se regirá también por las disposiciones de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, la cual tampoco exige este requisito, permite concluir que no es preceptivo para la interposición del recurso especial (ver, en relación a la representación de AMI, la Resolución 159/2019 del OARC / KEAO).



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 y de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros. Este límite es el aplicable al contrato, calificado como mixto siendo el suministro la prestación principal (artículo 18.1 a) LCSP).

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso 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

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso especial ha sido interpuesto en tiempo y forma, esto es, en el plazo de quince días hábiles desde que se ha publicado el nuevo listado de empleados con derecho a subrogación, que es el documento que, a juicio de la recurrente, altera sustancialmente las bases de la licitación. No obstante, debe inadmitirse por extemporánea la pretensión contenida en el escrito de ampliación de 29 de julio consistente en la anulación del criterio de adjudicación “5.2.- Mejora B.- Personal adscrito al 100% al contrato y a jornada completa. Este personal es a añadir al obligatorio mencionado en el pliego. Hasta 20 puntos. Se valorará: - Una segunda persona con Grado en Ingeniería o similar: 10 puntos - Una segunda encargada/o: 5 puntos. - Una tercera encargada/o: 5 puntos”. Debe tenerse en cuenta que este criterio de adjudicación y el listado de subrogación ya figuraban en los pliegos e información publicada en el perfil de contratante el 9 de mayo y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 12 de mayo, y la modificación del listado de personal a subrogar no afecta ni altera el contenido del criterio recurrido.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador



En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 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 reclamante impugna la adjudicación del contrato con los argumentos que se exponen a continuación:

- a) Se ha efectuado una modificación sustancial y sobrevenida del coste de personal a subrogar sin reflejo en el presupuesto base de licitación (PBL). Inicialmente el PCAP contemplaba 28 trabajadores con una masa salarial de 855.007,93 €, lo que, sumando costes asociados (Seguridad Social, pactos, plan de pensiones), ascendía a 1.154.677,95 € anuales. Tras la nueva publicación del Anexo XVII del PCAP el 4 de julio de 2025, los trabajadores a subrogar pasan a ser 33, sin aumentar el PBL. Esto supone 214.845,22 €/año, adicionales (+23%) y un desfase del 35% respecto al PBL (1.048.953,72 € previstos). Por todo ello, el valor estimado y el precio del contrato deben fijarse conforme a los precios del mercado, ya que la alteración sustancial de estos costes deja infravalorado el PBL con riesgo de inviabilidad del contrato.

- b) La modificación del Anexo XVII supone una alteración extemporánea y sustancial del PCAP. Considera que la alteración no es consecuencia de un error material o de hecho, sino una modificación de los Pliegos inicialmente aprobados, lo que rompe el principio de inmutabilidad de los Pliegos una vez iniciada la licitación, y genera un escenario en el que las empresas licitadoras no pueden concurrir en condiciones de igualdad, al modificar las reglas del juego una vez iniciado el procedimiento.

- c) La recurrente alega una incorrecta determinación de las necesidades del servicio. La prestación P2, para la gestión del mantenimiento, ha sido definida en el PCAP por 20 trabajadores, pero actualmente esta se presta por 33 empleados;



todo ello evidencia una deficiencia estructural insoslayable que afecta a la validez del procedimiento y de la definición de la prestación.

d) Finalmente, solicita que se dejen sin efecto las disposiciones denunciadas y los documentos que las recoge, y consecuentemente, el propio procedimiento de contratación.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) El nuevo Anexo XVII fue publicado anticipadamente y dentro de los plazos fijados por el PCAP. La fijación del PBL se realizó considerando la experiencia del Ayuntamiento, aplicando el convenio sectorial correspondiente y atendiendo al personal mínimo exigido en los pliegos. Los costes salariales en el PBL se calcularon en relación con todas las prestaciones del contrato, no sólo la de mantenimiento. Se rechaza que el nuevo listado ocasione una alteración relevante en el cálculo presupuestario del contrato y se niega que la recurrente haya demostrado un incremento real de costes. El órgano de contratación publica el listado recibido del contratista saliente, que es quien tiene la obligación y responsabilidad de remitir información veraz. No corresponde al poder adjudicador corregir errores del listado presentado, salvo defectos groseros u obvios.

b) La publicación del nuevo listado de subrogación de personal, aportado por la actual adjudicataria, no supone una modificación del PCAP ni altera las bases de la licitación. La actualización consistió en trasladar información recibida para garantizar transparencia y trato igualitario a los licitadores. El coste del personal a subrogar no es determinante ni condiciona la prestación principal del contrato, que es el suministro energético, y los pliegos dejan libertad al adjudicatario para gestionar los recursos humanos. En ningún momento se ha alterado el PBL por la



publicación del nuevo listado, evitando así posibles ventajas para la empresa saliente.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC/KEAO

En síntesis, el recurrente solicita la nulidad del procedimiento de adjudicación por considerar que el PBL de la “Prestación 2” no respeta los costes laborales reales, pues en una modificación del listado de personal a subrogar, efectuado con posterioridad a la publicación de los pliegos, se ha incrementado el número de trabajadores a subrogar.

A juicio de este Órgano esta pretensión debe ser desestimada por las siguientes razones:

- 1) El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) en su sentencia de 20/1/2023, nº 30/2023, ECLI:ES:TSJPV:2023:1136, manifiesta que (...) el artículo 130 LCSP “...incorpora una obligación de proporcionar información trascendente para que los licitadores puedan evaluar los gastos del contrato, a fin de poder presentar una oferta ajustada a estos. Ahora bien, tal obligación no se impone a la administración, sino al contratista saliente. De hecho, aquella actúa como un mero mediador, dado que se limita a actuar como correa de transmisión de la información que le proporciona el contratista anterior a los licitadores. Esta previsión legal tiene sentido, habida cuenta de que es la empresa que viene prestando los servicios en cuestión quien tiene la información real y más completa en relación a los gastos que, en materia de personal, pueden derivarse de la ejecución del contrato.”
- 2) La sentencia añade que el artículo 130 LCSP no exige “...que la administración corrobore la veracidad de esa información. Así, no atribuye a esta ninguna responsabilidad por su inexactitud o carácter sesgado. De hecho, el apartado cuarto prevé la aplicación de penalidades al contratista saliente que incumpla la obligación de suministrar esa información. De esta forma, la administración queda al margen de la responsabilidad que pudiera derivarse de la inexactitud de dicha información. Al mismo tiempo, el legislador ha querido especificar cuáles son las consecuencias, y el mecanismo de que dispone el nuevo adjudicatario en el caso de que los costes laborales sean superiores a los calculados por él como consecuencia de la deficiente información proporcionada por el anterior contratista.”



- 3) A la vista de lo expuesto en los apartados 1) y 2) anteriores, la única obligación exigible al poder adjudicador es efectuar el requerimiento de información al contratista anterior al que se refiere el artículo 130.1 LCSP y las consecuencias de la inexactitud de la información facilitada inicialmente recaen exclusivamente en el contratista saliente.
- 4) El recurrente impugna la suficiencia del PBL de la Prestación P2.- Gestión del mantenimiento integral tras la publicación de la ampliación del número de empleados a subrogar, de 28 que figuraban en el listado inicial a los 33 que figuran en el modificado. No obstante, las bases de la licitación son claras al expresar que el número de empleados mínimo con el que realizar el servicio es de 20. Según consta en el Informe de inicio del expediente de contratación, el PBL de esta prestación incluye los gastos correspondientes a los medios personales y materiales para asegurar el mantenimiento integral de los edificios y considera necesario para ejecutar el contrato un mínimo de 20 personas. Esta misma información consta en el PBT (pág. 25):
Teniendo en cuenta el número de instalaciones objeto del contrato, se indica un mínimo de 20 personas (personal administrativo, telegestión, ingeniería, encargad@s/jefes de equipo, técnic@s de campo y de control legionella, especialistas en biocombustible, frigoristas), asignados al contrato. Es importante señalar que el recurrente no ha alegado que este número de trabajadores sea insuficiente para ejecutar la prestación ni en su momento impugnó el PBL fijado en relación con 20 trabajadores cuando el listado de empleados a subrogar constaba de 28, por lo que el aumento posterior del número de los empleados a subrogar tampoco afecta a la suficiencia del PBL.

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: Desestimar el recurso especial interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos del contrato “Gestión sostenible del suministro energético de combustible y mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones de climatización (calefacción, aire acondicionado, ventilación) y agua sanitaria en los edificios municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

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, 2025ko azaroaren 14a

Vitoria-Gasteiz, 14 de noviembre de 2025