



EB 2025/026

Resolución 055/2025 de 28 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 la reclamación interpuesta por las empresas Xylem Water Solutions España S.L.U. y Gobal Omnium Idrica, S.L. contra la exclusión de su oferta y declaración de desierto del contrato “Servicio de Plataforma de compartición de datos y mejora del sistema de gestión de mantenimiento (GMAO)”, tramitado por Aguas del Añarbe-Añarbeko Urak, S.A.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 24 de febrero 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) la reclamación interpuesta por las empresas Xylem Water Solutions España S.L.U. y Gobal Omnium Idrica, S.L. (en adelante “la UTE”) contra la exclusión de su oferta y declaración de desierto del contrato “Servicio de Plataforma de compartición de datos y mejora del sistema de gestión de mantenimiento (GMAO)”, tramitado por Aguas del Añarbe-Añarbeko Urak, S.A.

SEGUNDO: El día 25 de febrero este OARC / KEAO solicitó al poder adjudicador la copia del expediente de contratación y 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 los días 26 de febrero (el expediente) y 13 de marzo (el informe del poder adjudicador).





TERCERO: Traslada la reclamación a los interesados con fecha 28 de febrero, se han recibido las alegaciones de IDASA SISTEMAS, S.L. (en adelante, IDASA) el día 10 de marzo.

CUARTO: Consta en el expediente que el gasto del contrato contará con financiación procedente de los fondos Next Generation EU (cláusula primera del Pliego de condiciones administrativas particulares, PCAP). Consecuentemente, el presente procedimiento de reclamación es de tramitación urgente y preferente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de aplicación a este procedimiento en virtud de su disposición adicional tercera.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de R.C.A.J., que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo de la reclamación

Según el artículo 119.2 del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante, "RDL 3/2020"), en relación con el artículo 1.1 b) de la misma norma, son susceptibles de reclamación en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 443.000 euros.



TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 119.2 b) del RDL 3/2020 señala que podrán ser objeto de reclamación los acuerdos de exclusión de ofertas. En cuanto a la declaración de desierto, este OARC / KEAO ha manifestado con anterioridad (ver, en este sentido la Resolución 199/2024), que aunque la LCSP no cita expresamente la declaración de desierto entre los actos impugnables, de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18/6/2002, asunto C92/00, ECLI: EU:C:2002:379 se deduce que el efecto útil del recurso especial exige que el acuerdo de cancelación de una licitación puede ser objeto de recurso y, en su caso, anulado (ver, por ejemplo, la Resolución 44/2021 del OARC / KEAO y las que en ella se citan).

CUARTO: Interposición de la reclamación en tiempo y forma

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo y forma. A este respecto, se considera que el plazo aplicable en este supuesto para la interposición de la reclamación es el general de quince días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP y no el plazo reducido de diez días naturales establecido en el artículo 58 del RDL 36/2020. Este plazo solo es aplicable a los actos de adjudicación, no a las resoluciones de exclusión por las razones ya expuestas por este Órgano en su Resolución 97/2022, de aplicación a este procedimiento por la Disposición adicional tercera del RDL 36/2020, que son las siguientes:

- 1) La literalidad del citado artículo 58 a) tan solo identifica el acuerdo de adjudicación como acto recurrible al que aplicar la reducción del plazo de los 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP (regla general), a los diez días naturales (regla especial).
- 2) La citada literalidad, y su carácter de norma especial, así como el hecho de que la reducción del plazo se establece en una norma excepcional por



estar prevista tan solo para casos de extraordinaria y urgente necesidad (artículo 86.1 de la Constitución), conlleva que la interpretación del precepto deba ser restrictiva y no amplia o extensiva. Por ello, considerar que dicha reducción es aplicable al resto de actos impugnables, distintos al de adjudicación, sería efectuar una indebida y no prevista extensión de la regla específica regulada en dicho precepto, lo cual sería contrario al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).

- 3) Finalmente, debe recordarse que, en virtud del denominado principio “*pro actione*”, deben descartarse las interpretaciones y aplicaciones de los presupuestos procesales establecidos en las leyes que impiden u obstaculizan injustificadamente el derecho al acceso a un órgano jurisdiccional que conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional 11/2009, de 12 de enero). A juicio de este Órgano, dicho principio aconseja en este caso que las dudas interpretativas se resuelvan en favor de entender que es aplicable el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50 de la LCSP.

QUINTO: Régimen jurídico de la entidad adjudicadora

En cuanto al régimen jurídico aplicable, Aguas del Añarbe-Añarbeko Urak, S.A. tiene la condición de entidad contratante y, en concreto, de empresa pública, según lo dispuesto en el artículo 5.2 del RDL 3/2020.

SEXTO: Alegaciones de la reclamación

En resumen, la reclamación se basa en los siguientes motivos:

- a) La UTE alega que su exclusión se basa en un error material en la interpretación de su oferta económica. Según la mercantil, el precio ofertado para el mantenimiento no debe considerarse como un precio anual, sino como un



precio global para los tres años de duración del contrato. Este error es fácilmente identificable y subsanable, ya que la oferta, en su conjunto, es coherente con los límites establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

b) La exclusión automática de la oferta, sin permitir su subsanación o aclaración, vulnera los principios de concurrencia, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, la exclusión de su oferta es desproporcionada y contraria al principio antiformalista que rige la contratación pública. La interpretación literal del órgano de contratación no tiene en cuenta la posibilidad de subsanar errores materiales manifiestos, tal como permiten la normativa y la jurisprudencia aplicable

c) Finalmente, solicita

(i) Que se acuerde la nulidad de las resoluciones impugnadas y se retrotraiga el procedimiento al momento de la exclusión de la oferta de la UTE, permitiendo la valoración de su oferta económica.

(ii) Subsidiariamente, que se requiera al órgano de contratación que solicite aclaraciones o subsanaciones respecto al precio ofertado para el mantenimiento, y que, tras su admisión, proceda a la adjudicación del contrato a dicha mercantil.

SÉPTIMO: Alegaciones de IDASA

IDASA solicita la desestimación del recurso sobre la base de las siguientes alegaciones:

a) la exclusión de la oferta de la UTE es conforme a derecho, ya que esta incumplió lo dispuesto en el apartado 6.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), al superar el precio máximo de licitación para el



mantenimiento anual (60.500 €/año IVA incluido). La oferta ascendía a 90.000 €/año, lo que constituye una infracción clara de los pliegos, que tienen carácter vinculante y son considerados la "ley del contrato".

b) El error en la oferta económica de la UTE no es subsanable, ya que no se trata de un error material o aritmético evidente, sino de un incumplimiento sustancial de los pliegos. La oferta de la UTE indicaba expresamente "euros/año", lo que demuestra que el precio ofertado era anual y no global, como pretende justificar la recurrente. Permitir la subsanación de este error implicaría una modificación de la oferta inicial, vulnerando los principios de igualdad de trato e inalterabilidad de las proposiciones.

c) Los pliegos establecen criterios objetivos y no permiten interpretaciones subjetivas o discrecionales por parte del órgano de contratación. Admitir la oferta de la UTE supondría una vulneración del principio de transparencia y del principio de igualdad de trato entre los licitadores, ya que se aplicarían condiciones distintas a las previstas en los pliegos

OCTAVO: Alegaciones de la entidad adjudicadora

La entidad adjudicadora se opone a la reclamación sobre la base de los siguientes argumentos:

a) El error en la oferta económica de la UTE no es subsanable, ya que no se trata de un error material evidente o manifiesto, sino de un incumplimiento sustancial de los pliegos. La oferta de la UTE indicaba expresamente "euros/año", lo que demuestra que el precio ofertado era anual y no global, como pretende justificar la recurrente. Permitir la subsanación de este error implicaría una modificación de la oferta inicial, vulnerando los principios de igualdad de trato e inalterabilidad de las proposiciones.



b) Los pliegos establecen criterios objetivos y vinculantes que no permiten interpretaciones subjetivas o discrecionales por parte del órgano de contratación. Admitir la oferta de la UTE supondría una vulneración del principio de transparencia y del principio de igualdad de trato entre los licitadores, ya que se aplicarían condiciones distintas a las previstas en los pliegos.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la reclamación se basa en la existencia de un error material subsanable en su oferta económica, la improcedencia de su exclusión automática y la necesidad de retrotraer el procedimiento para garantizar la valoración de su oferta.

El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación que, por no haber sido impugnados en tiempo y forma, vinculan al poder adjudicador y a los participantes en el procedimiento de adjudicación. En este caso, son relevantes los siguientes apartados:

PCAP

(...)

5. PLAZO DE DURACIÓN DEL CONTRATO

El plazo de duración del contrato será de 3 años, contados desde el día siguiente al de la fecha de su formalización.

El contrato podrá prorrogarse anualmente hasta un máximo de 2 años adicionales, mediando notificación fehaciente por parte de la entidad contratante al contratista al respecto, con al menos dos meses de antelación a la finalización del contrato o de la prórroga en curso, y será obligatoria para el contratista.

(...)

6. ELEMENTOS ECONÓMICOS

6.1. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y PRECIO DEL CONTRATO



(...)

Esto así, los licitadores incluirán en su proposición económica (IVA incluido):

- a. El precio ofertado por la Actuación 1: "Plataforma de Compartición de datos" que en ningún caso podrá superar 181.500,00 euros (IVA incluido).
- b. El precio ofertado por la Actuación 2: "Mejor del sistema de gestión de mantenimiento" que en ningún caso podrá superar 235.950,00 euros (IVA incluido).
- c. El precio ofertado por la Actuación 3: "Digitalización de los procesos del cumplimiento de la Legislación medioambiental que en ningún caso podrá superar 127.050,00 euros (IVA incluido).
- d. El precio ofertado por el mantenimiento que en ningún caso podrá superar 60.500,00 euros/año (IVA incluido).

(...)

Anexo V. Proposición relativa a criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas.

D./D^a [...], con domicilio en [...] y D.N.I. nº [...], en nombre propio o en representación de [...], con domicilio en [...] y C.I.F. nº [...], en plena posesión de su capacidad jurídica y de obrar, enterado de la licitación de la plataforma de compartición de datos y la mejora del sistema de gestión del mantenimiento (GMAO), mediante la presente

DECLARA

1. Que se compromete a la ejecución del contrato de la plataforma de compartición de datos y la mejora del sistema de gestión del mantenimiento (GMAO), conforme a las siguientes condiciones:

Proposición económica:

- Precio ofertado para la Actuación 1 "Plataforma de compartición de datos": [...] euros (IVA incluido), desglosado en:

o[...] euros (precio sin IVA).
o[...] euros (IVA).

- Precio ofertado para la Actuación 2 "Mejora del sistema de gestión de mantenimiento": [...] euros (IVA incluido), desglosado en:

o[...] euros (precio sin IVA).
o[...] euros (IVA).

- Precio ofertado para la Actuación 3 "Digitalización de los procesos del cumplimiento de la Legislación medioambiental": [...] euros (IVA incluido), desglosado en:

o[...] euros (precio sin IVA).
o[...] euros (IVA).

- Precio ofertado para el mantenimiento: [...] euros/año (IVA incluido), desglosado en:

o[...] euros/año (precio sin IVA).
o[...] euros (IVA).

**En todo caso, a efectos de valoración, se tendrá en cuenta, la suma de los cuatro precios ofertados.*



Por otra parte, el contenido de la oferta económica de la UTE es el siguiente:

DECLARA

1. Que se compromete a la ejecución del contrato de la plataforma de compartición de datos y la mejora del sistema de gestión del mantenimiento (GMAO), conforme a las siguientes condiciones:

Proposición económica:

- Precio ofertado para la Actuación 1 "Plataforma de compartición de datos": 130.075,00 euros (IVA incluido), desglosado en:

- o 107.500,00 euros (precio sin IVA).
- o 22.575,00 euros (IVA).

- Precio ofertado para la Actuación 2 "Mejora del sistema de gestión de mantenimiento": 170.912,50 euros (IVA incluido), desglosado en:

- o 141.250,00 euros (precio sin IVA).
- o 29.662,50 euros (IVA).

- Precio ofertado para la Actuación 3 "Digitalización de los procesos del cumplimiento de la Legislación medioambiental": 89.237,50 euros (IVA incluido), desglosado en:

- o 73.750,00 euros (precio sin IVA).
- o 15.487,50 euros (IVA).

- Precio ofertado para el mantenimiento: 108.900,00 euros/año (IVA incluido), desglosado en:

- o 90.000,00 euros/año (precio sin IVA).
- o 18.900,00 euros (IVA).

**En todo caso, a efectos de valoración, se tendrá en cuenta, la suma de los cuatro precios ofertados.*

A la vista de lo señalado, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la reclamación, las cuales conducen a su desestimación.

- 1) Se observa que la literalidad de la proposición respeta el modelo de la oferta en cuanto a su sentido y contenido, y que el licitador se ha limitado a cumplimentarlo con el importe propuesto. En este respecto, en el modelo de proposición presentado por la UTE, ésta se comprometía a la ejecución del mantenimiento por un precio cierto de 90.000,00 euros/año (sin IVA) conociendo que la cláusula 6 del PCAP, que expresamente alega conocer y aceptar en su totalidad, establece de forma clara que el precio



del mantenimiento en ningún caso podrá superar los 60.500,00 euros/año. A este respecto, el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que las ofertas que excedan el presupuesto base de licitación o que contengan errores manifiestos deben ser rechazadas. En este caso, la oferta de la UTE para el mantenimiento anual superaba el límite establecido en los pliegos lo que constituye una causa de exclusión directa.

- 2) Aunque la UTE alega que el precio ofertado debe interpretarse como un precio global para los tres años de duración del contrato, su oferta indica expresamente "euros/año". Este Órgano considera que no cabe la posible subsanación del error cometido, pues ya ha manifestado con ocasión de supuestos análogos al presente (ver, por ejemplo, las Resoluciones 10/2025 y 34/2025) que dicha subsanación supondría sobrepasar la mera corrección de un error material o un error de cuenta (error palmario o evidente que no requiere de valoración o interpretación jurídica alguna y evidencia cuál es la voluntad real del licitador) y convertirla en una alteración de la oferta al aceptar la posibilidad de que las proposiciones puedan ser modificadas de modo sustancial después de presentadas, infringiendo el principio de la inmutabilidad de la oferta. Por tanto, la reinterpretación de la oferta efectuada por la UTE supone, de hecho, una modificación de la proposición inicial, conocidos, además, el resto de los precios ofertados por los licitadores, lo que le permitiría justificar un nuevo precio en función de aquéllos. Esta conclusión no se deduce solamente de la circunstancia de que se proponga cambiar la literalidad de lo manifestado ("euros/año") sino, especialmente, de que dicha modificación no se ha basado en algún otro contenido de la oferta contradictorio con aquélla o indicios presentes en la documentación de la proposición.
- 3) Este OARC / KEAO, al igual que otros Tribunales, ha admitido que el poder adjudicador solicite una aclaración al operador económico cuando del contexto de la oferta puede deducirse que la verdadera voluntad del



licitador no ha sido correctamente formalizada o está ambiguamente expresada y ha sido ocultada por un error en su plasmación, pero puede deducirse de dicho contexto; en tal caso, la aclaración no equivale a una modificación o reelaboración de la oferta, lo que la LCSP prohíbe en los procedimientos abiertos como el analizado por ser equivalente a negociarla (artículo 156.1 de la LCSP), sino que simplemente se confirmaría la citada voluntad real (ver, por todas, la Resolución 53/2019 y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, TJUE, de 28 de febrero de 2018, asunto C-523/16, ECLI: EU:C:2018:122, apartados 49 al 53). Sin embargo, en el supuesto analizado no hay dato o contradicción alguna en el contexto del documento que permita deducir que la intención de la UTE sea distinta de la efectivamente reflejada, más aún, cuando en la oferta económica se expresaba que era anual.

- 4) En consecuencia, al no haber ambigüedad o error en la oferta, y a la luz de la cláusula 6 del PCAP y modelo de oferta de la documentación contractual, no tenía la Mesa ningún elemento de juicio para deducir que la oferta real era por tres años y no por un año. Así, debe recordarse que, teniendo el precio una ponderación relativa de 50 puntos sobre 100 en la licitación y ser, por tanto, importante y decisivo para la selección de la mejor oferta en la relación calidad – precio, su compleción debe hacerse con el máximo cuidado, atención y revisión por parte de un licitador diligente. En este sentido, conviene recordar que la jurisprudencia del TJUE establece que la correcta presentación de la proposición incumbe única y exclusivamente al licitador, por lo que solo éste es el responsable de la confección negligente de su oferta (ver, por todas, la Resolución 184/2018 del OARC / KEAO y la STJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, ECLI:EU:C:2012:191, apartado 38).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 120 del RDL 3/2020, 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 la reclamación en materia de contratación interpuesta por las empresas Xylem Water Solutions España S.L.U. y Gobal Omnium Idrica, S.L. contra la exclusión de su oferta y declaración de desierto del contrato “Servicio de Plataforma de compartición de datos y mejora del sistema de gestión de mantenimiento (GMAO)”, tramitado por Aguas del Añarbe-Añarbeko Urak, S.A.

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 martxoaren 28a

Vitoria-Gasteiz, 28 de marzo de 2025