



EB 2026/086

Resolución 087/2026, de 22 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 DONOSTYLETOURS S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios para la prestación por parte de empresas organizadoras de viajes de la gestión de viajes y estancias para la Fundación Cursos de Verano de la UPV/EHU”, tramitado por la Fundación Cursos de Verano de la UPV - UIK.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 21 de abril 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 DONOSTYLETOURS S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios para la prestación por parte de empresas organizadoras de viajes de la gestión de viajes y estancias para la Fundación Cursos de Verano de la UPV/EHU”, tramitado por la Fundación Cursos de Verano de la UPV - UIK.

SEGUNDO: El 21 de abril 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 entre los días 21 y 23 de abril.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 27 de abril, se han presentado alegaciones por BASQUE DESTINATION S.L, adjudicataria impugnada, recibidas el día 6 de mayo.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación activa de la recurrente y la representación de quien 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, la Fundación Cursos de Verano de la UPV - UIK, tiene la condición de poder adjudicador, pero no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.



SEXTO: Argumentos del recurso

El recurso se basa en síntesis en el siguiente argumento:

- a) En los apartados “atención fuera del horario de 8:00 a 18:00” y “servicio de atención de emergencias/incidencias” se le han concedido 0 puntos, aunque sí especificaron en su oferta que disponían de esos servicios. En ninguno de los pliegos que se publicaron se especificaba que la información sobre el horario debía redactarse en un documento separado, ni tampoco que tuviera que estar incluido en el sobre de fórmula.
- b) La empresa adjudicataria, BASQUE DESTINATION, S.L., ha ofrecido 0 € en relación con la “Comisión por emisión, reemisión y reembolso de billetes de transporte”, así como a la “Comisión por gestiones de alquiler de vehículos”. Considera el recurrente que esta oferta es anormalmente baja y el órgano de contratación debe exigir al licitador una justificación suficiente que acredite la viabilidad de la misma. La jurisprudencia y doctrina de órganos como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales exigen una motivación reforzada en estos supuestos, que en el presente caso no concurre.
- c) Muestra su disconformidad con la puntuación otorgada en los apartados “Asistencia en destino en cursos complejos/workshops y asistencia de urgencia” y “Acuerdos preferenciales con proveedores de alojamiento y transporte”.
- d) Finalmente, solicita que se:
 - i. Acuerde la suspensión del procedimiento de contratación hasta la efectiva resolución del recurso en materia de contratación.
 - ii. Anule la adjudicación y se acuerde la exclusión de la oferta presentada por ella por incurrir en precios anormalmente bajos no justificados.
 - iii. Revise la puntuación otorgada a la empresa adjudicataria.



SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador.

El poder adjudicador se opone al recurso con los siguientes argumentos:

- a) La asignación de 0 puntos a la recurrente en apartados “atención fuera del horario de 8:00 a 18:00” y “servicio de atención de emergencias/incidencias” no obedece a una valoración discrecional del órgano de contratación, sino a la aplicación estricta y objetiva del pliego y de la carátula, ante la falta de incorporación de la información exigida en el sobre 3. Esta información, tal y como el recurrente admite, fue introducida en el sobre 2, criterios evaluables mediante juicios de valor, por lo que ya sería motivo suficiente para la exclusión de la oferta, dado que ha vulnerado el secreto de proposiciones y en consecuencia los criterios de evaluación quedaron contaminados, artículo 139.2 LCSP.
- b) Las ofertas basadas en comisiones no pueden calificarse como anormalmente bajas conforme al artículo 149 de la LCSP, en la medida en que el nivel de dichas comisiones no guarda relación directa con la calidad de la prestación ofertada ni compromete la correcta ejecución del contrato.
- c) La valoración de la asistencia en destino aparece debidamente motivada en el acta y se inscribe de forma legítima en el margen de apreciación técnica propio de los criterios cualitativos, no apreciándose arbitrariedad ni desviación respecto de los pliegos.
- d) Para la valoración del criterio sobre los acuerdos preferenciales con alojamientos y transportes se ha tenido en cuenta que el adjudicatario acredita la existencia de acuerdos y condiciones negociadas, lo que justifica la distinta puntuación asignada. La oferta del recurrente por el contrario remite a acuerdos que se ofrecen en general por los proveedores en sus sitios web, lo que no supone que dichos acuerdos carecerían de carácter preferencial exigido por los pliegos.



e) Falta de legitimación activa del recurrente. Aun en el supuesto de que se estimasen íntegramente todas sus alegaciones, no resultaría adjudicataria del contrato al hallarse muy alejada de la adjudicataria.

OCTAVO: Alegaciones de BASQUE DESTINATION, S.L.

El adjudicatario impugnado se opone a la estimación del recurso en base a las siguientes consideraciones:

a) La suspensión del procedimiento debió formalizarse con anterioridad a la interposición del recurso, trámite que no ha sido cumplimentado, por lo que hace imposible que el órgano competente pueda pronunciarse sobre esta cuestión.

b) En caso de que se hubiera apreciado que la oferta por ellos presentada pudiera resultar temeraria o baja se precisa de un requerimiento previo al licitador para que de manera detallada y justificada aclaremos nuestra oferta, por lo que, en caso de acordarse su exclusión, sin oportunidad de justificar la oferta, se quebrantaría el artículo 24 de la Constitución por cuanto no se estaría respetando el procedimiento y de esta manera no se obtendría la tutela efectiva de los poderes públicos.

c) Respecto a los criterios “atención fuera del horario de 8:00 a 18:00” y “servicio de atención de emergencias/incidencias” considera el adjudicatario que no se realizó una oferta en los términos requeridos en la carátula del PCAP, por lo que la puntuación otorgada es correcta.

NOVENO. Observaciones del OARC/KEAO

En síntesis, el recurrente pretende la anulación de la adjudicación por entender que la oferta presentada por el adjudicatario incurre en baja anormal y la misma no ha sido justificada. Asimismo, considera que algunos criterios de adjudicación



han sido interpretados de forma arbitraria. El análisis del recurso debe partir de los apartados más relevantes de los pliegos, los cuales rigen el procedimiento vinculado a los licitadores y al poder adjudicador por no haber sido impugnados en tiempo y forma

**CARÁTULA DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES
DEL CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA PRESTACIÓN POR PARTE DE EMPRESAS ORGANIZADORAS
DE VIAJES
DE LA GESTIÓN DE VIAJES Y ESTANCIAS
PARA LA FUNDACIÓN CURSOS DE VERANO DE LA UPV/EHU
PARA UNA ANUALIDAD Y CUATRO POSIBLES PRÓRROGAS DE UNA ANUALIDAD CADA UNA**

(...)

L. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

1- Criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor: hasta un máximo de 50 puntos.

(...)

Criterio	Descripción	Puntuación
Asistencia en destino en cursos complejos / workshops y asistencia de urgencia	Se valorará la disponibilidad de las personas que atienden el contrato en el lugar de celebración de la actividad y la disposición del Coordinador /equipo de trabajo para reunirse periódicamente de forma presencial con el personal de UIK en la sede de la Fundación	10

(...)

Acuerdos preferenciales con proveedores de alojamientos y transporte	Se valorarán: • Acuerdos de cupos de habitaciones con alojamientos en los territorios de celebración de actividades de la Fundación hasta un máximo de 2,5 puntos. • Acuerdos logísticos de transportes públicos y servicios específicos a aeropuertos y estaciones de tren hasta un máximo de 2,5 puntos.	5
--	--	---

2- Criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas: hasta un máximo de 50 puntos.

Criterio	Descripción	Puntuación
Atención fuera del horario de 8'00 a 18'00 por parte del responsable del contrato o persona delegada, miembro del equipo de gestión del contrato	Se valorará la disponibilidad efectiva del gestor asignado para prestar atención fuera del horario ordinario (08:00–18:00) mediante teléfono móvil de contacto, con el objeto de asegurar continuidad en la atención a ponentes y a la organización. La puntuación se calculará proporcionalmente al número de horas adicionales de disponibilidad acreditadas en la oferta. Se dará la máxima puntuación a la empresa que oferte más horas de atención y se puntuará en proporción el resto de las ofertas.	20
Servicio de atención de incidencias/ emergencias	Se valorará la atención directa de incidencias/ emergencias fuera de horario ordinario y durante los fines de semana. La puntuación se calculará proporcionalmente al número de horas adicionales de disponibilidad acreditadas en la oferta. Se dará la máxima puntuación a la empresa que oferte más horas de atención y se puntuará en proporción el resto de ofertas.	20



Proposición económica: Hasta un máximo de 20 puntos.

Comisiones por emisión, reemisión y reembolso de billetes de transporte: 8 puntos repartidos como se indica a continuación:

- para vuelos nacionales: 2 puntos
- para europeos y media distancia: 2 puntos
- para larga distancia: 2 puntos
- para otros transportes (ferrocarril, barco u otro distinto a los anteriores): 2 puntos

La comisión máxima admitida son 10 € en todos los tipos citados, de manera que la que oferte este importe obtendrá 0 puntos.

Las ofertas más bajas por cada tipo de transporte obtendrán la máxima puntuación.

El resto de ofertas se valorarán con arreglo a la siguiente fórmula:

$$P = (CB / CL) \cdot MP$$

P= puntos CL=comisión del licitador CB= comisión más baja MP= Máxima Puntuación
--

Comisión por gestiones de alquiler de vehículos: 2 puntos

No se valorarán variantes ni diferencias de modelos de vehículos, con independencia de que se oferte variedad de los mismos. Se tomará para la valoración de este criterio como referencia, el importe de la comisión de un vehículo utilitario.

Alquileres nacionales: 1 punto

Alquileres internacionales: 1 punto

Las comisiones más bajas obtendrán la máxima puntuación. El resto de ofertas se valorarán con arreglo a la siguiente fórmula:

$$P = (CB / CL) \cdot MP$$

P= puntos
CL=comisión del licitador
CB= comisión más baja
MP= Máxima Puntuación

De conformidad al art. 149 de la LCSP, de acuerdo a estos pliegos, se podrá considerar, en principio, como desproporcionada o temeraria toda oferta cuyo precio difiera en un 15% o más de la media aritmética del resto de las proposiciones, y su declaración requeriría previa solicitud de información a los licitadores que hayan incurrido en ella para analizar su viabilidad.

(...)

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.



a) Sobre la oferta de 0 € y la sospecha de anormalidad

Considera el recurrente que la oferta de BASQUE DESTINATION, S.L. incurre en baja anormal porque ha ofertado 0 € en los conceptos “Comisión por emisión, remisión y reembolso de billetes de transporte” y “Comisión por gestión de alquiler de vehículos”; baja que no ha sido justificada. A juicio de este Órgano, este argumento debe ser aceptado por los siguientes motivos:

1) El apartado L) de la carátula del PCAP establece como parámetro de anormalidad que el precio de la oferta difiera en más de un 15 % de la media aritmética del resto de las proposiciones. Por otra parte, el modelo de oferta económica exige que los licitadores oferten

(i) Comisiones por emisión, reemisión y reembolso de billetes de transporte ((La comisión máxima admitida son 10 € en cada uno de los siguientes apartados) para:

- vuelos nacionales
- vuelos europeos y media distancia
- vuelos de larga distancia
- otros transportes

(ii) Comisiones por gestión de alquiler de vehículos:

- Nacionales
- Internacionales

2) En el procedimiento de adjudicación se han presentado dos ofertas: la de la empresa recurrente y la de BASQUE DESTINATION, S.L. Esta última ha ofertado 0 € en todos los conceptos indicados en el apartado 1). Por su parte, la recurrente ha propuesto una tarifa de 6 € para las comisiones de emisión, reemisión y reembolso de billetes de transporte, salvo en el concepto de “otros transportes”, donde oferta 5 €, y también ha fijado en 5 € las comisiones por la gestión del alquiler de vehículos.



- 3) Nos encontramos ante unos pliegos firmes, por lo que las partes deben atenerse a lo en ello establecido. En particular, el umbral de temeridad, no impugnado por ninguna de las partes, prevé la posible existencia de una oferta anormal cuando esta se desvía en un 15 % respecto de la media de las restantes proposiciones. En el presente caso, dicha media se calcula sobre una única oferta adicional, por lo que la oferta de la adjudicataria incurre en dicha presunción.
- 4) Consecuentemente con lo señalado en el apartado 3) anterior, la fiabilidad de la oferta de BASQUE DESTINATION, S.L. resulta conforme a dicho umbral, incurso en sospecha de anormalidad, por lo que el poder adjudicador está obligado a verificar la oferta (ver, en este sentido la STJUE de 15 de septiembre de 2022, asunto C-669/20, ECLI:EU:C:2022:684). Las consecuencias de esta estimación parcial se analizarán en el epígrafe c) siguiente de este Fundamento Jurídico.
- 5) En lo que se refiere a la oferta de 0 €, no existe en las bases de la convocatoria ninguna obligación que impida ofertar un importe especialmente ventajoso para el poder adjudicador. Tal y como ha afirmado este Órgano (ver, por todas, su Resolución 036/2026), no es infrecuente en el tráfico mercantil, ni tiene nada de reprochable, que los operadores económicos formulen o negocien sus ofertas proponiendo determinadas prestaciones de un contrato sin un precio adicional concretamente asignado para ellas en el contexto de un negocio jurídico que esperan perfeccionar con una contraprestación monetaria que estiman globalmente lucrativa, asumiendo el riesgo de que, finalmente, no se dé tal resultado. Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se deduce que incluso las ofertas a “0” euros por el total de la prestación son aceptables en un procedimiento de adjudicación, sin perjuicio de que pueda verificarse su viabilidad mediante el procedimiento que la LCSP prevé en su artículo 149 para las bajas



incursas en presunción de anormalidad (STJUE de 10/9/2020, C367/19, ECLI:EU:C:2020:685), y sin matización alguna sobre su efecto en la valoración del resto de las ofertas.

b) Sobre el resto de los criterios recurridos.

Para determinar cuáles serían las consecuencias de una hipotética estimación del resto de cuestiones contenidas en el escrito de recurso, se deben tomar en consideración las siguientes circunstancias: (i) la estimación de lo alegado en los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor “Asistencia en destino en cursos complejos/workshops y asistencia de urgencia” y “Acuerdos preferenciales con proveedores de alojamientos y transporte” podría concederle a la entidad recurrente un total de 7,5 puntos adicionales y (ii) la estimación de lo alegado en relación a los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas “Atención fuera del horario de 8:00 a 18:00 por parte del responsable del contrato o persona delegada, miembro del equipo de gestión del contrato” y “Servicio de atención de incidencias/emergencias” podría concederle un total de 40 puntos adicionales, llegando a sumar en total 87,60 puntos, lejos aún de los 97,5 puntos conseguidos por la oferta más ventajosa. Este OARC/KEAO ya ha manifestado en ocasiones precedentes en supuestos análogos al que nos ocupa que en estos casos no procede entrar en el fondo de la alegación porque el resultado último del procedimiento permanecería siendo el mismo (en este sentido, ver por todas, la Resolución 7/2019 de este OARC / KEAO).

c) Conclusión

De acuerdo con todo lo expuesto en los apartados a) y b) precedentes, el recurso debe estimarse parcialmente para dar a BASQUE DESTINATION la posibilidad de demostrar la seriedad de su oferta, exigiéndole las precisiones que considere oportunas al objeto de, tras valorar la pertinencia de la información facilitada, tomar la decisión de admitir o rechazar la oferta. En este sentido, se anula la adjudicación, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento previo a la



propuesta de adjudicación al objeto de que se tramite el procedimiento del artículo 149.4 de la 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:

RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por DONOSTYLETOURS S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios para la prestación por parte de empresas organizadoras de viajes de la gestión de viajes y estancias para la Fundación Cursos de Verano de la UPV/EHU”, tramitado por la Fundación Cursos de Verano de la UPV – UIK, anulando la adjudicación y ordenando la retroacción del procedimiento al momento previo a la propuesta de adjudicación del contrato para que se tramite el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 de la LCSP.

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 22a

Vitoria-Gasteiz, 22 de mayo de 2026