



EB 2026/079

Resolución 106/2026, 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 ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza y desinfección del Hospital Universitario Cruces Organización Sanitaria Integrada Ezkerraldea Enkarterri Cruces”, tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 14 de abril 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 ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. (en adelante, ACCIONA) contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza y desinfección del Hospital Universitario Cruces Organización Sanitaria Integrada Ezkerraldea Enkarterri Cruces”, tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 15 de abril, este OARC / KEAO remitió al poder adjudicador el recurso 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 citada documentación fue recibida entre los días 16 y 20 de abril.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 16 de abril, con fecha 22 de abril se han recibido las alegaciones de GARBIALDI, S.A.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la representación de quien actúa en nombre de la recurrente. Por lo que se refiere a la legitimación activa para la interposición del recurso, GARBIALDI alega que ACCIONA carece de ella porque su oferta es la tercera clasificada en el listado al que se refiere el artículo 150.1 LCSP, lejos de la adjudicación, por lo que, aunque el recurso se estimara, no obtendría el contrato; en sentido similar se pronuncia el informe del poder adjudicador. Esta alegación debe rechazarse por las siguientes razones:

- 1) Este Órgano ha señalado que la legitimación activa para la interposición del recurso especial a la que se refiere el artículo 48 LCSP se caracteriza por la satisfacción de un interés legítimo tangible del recurrente, distinto del mero cumplimiento de la legalidad, que se produciría en el caso de estimarse la pretensión (ver, por ejemplo, la Resolución 91/2021 del OARC / KEAO).
- 2) La pretensión del recurso es la anulación íntegra del procedimiento de adjudicación. La estimación de esta solicitud mejoraría la posición de ACCIONA, que pasaría de ser un licitador no adjudicatario a tener la posibilidad de presentar una oferta en el nuevo procedimiento de adjudicación que, muy probablemente, se iniciaría para adjudicar el contrato, cuyo objeto responde a una necesidad permanente de Osakidetza. Por ello, consta el interés que sustenta la legitimación (ver, por ejemplo, la Resolución 117/2018 del OARC / KEAO), sin perjuicio de lo que se dirá en el Fundamento de Derecho noveno.

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, Osakidetza 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

Los argumentos que contiene el recurso son, en síntesis, los siguientes:

- a) Ha habido una incorrecta valoración de las ofertas técnicas debido a la aplicación de subcriterios no previstos en los pliegos por lo que procede la nulidad de la licitación
- b) Los criterios de adjudicación para la valoración de las ofertas se deberán contener en el PCAP, a fin de salvaguardar los principios de igualdad y de transparencia.

c) El informe de valoración de las ofertas, asumido por la mesa de contratación y por el órgano de contratación, aplicó subcriterios de adjudicación no contenidos en el PCAP para valorar la oferta de GARBIALDI, pues tomó en consideración elementos que no se correspondían con el contenido del criterio de la cláusula 22 del PCAP y, además, atribuyó a tales extremos una relevancia decisiva en la puntuación final de las ofertas.

d) La cláusula 22 del PCAP contemplaba el criterio de adjudicación referido a la gestión de los recursos humanos: “organización del personal por servicios, absentismo, cobertura, horarios, Interlocutor de la empresa en la OSI EEC, etc.”; cuya propia denominación y contenido remiten a aspectos tales como la organización del personal, la cobertura de ausencias y absentismos del personal, así como los horarios o la interlocución de la empresa en la OSI EEC pero el informe técnico parece otorgar la elevada puntuación a la oferta de la adjudicataria en función de tres elementos clave: la oferta de un “plan de choque”, consistente en 50 horas adicionales de limpieza al inicio del contrato, el reacondicionamiento de la zona de lavandería con incorporación de tres lavadoras nuevas y la disposición de un plan de prevención de riesgos laborales específico para el centro.

e) El informe técnico atribuyó a estos tres extremos un peso determinante dentro de la valoración del criterio de gestión de recursos humanos de la oferta de GARBIALDI, pero no justificó de manera suficiente por qué la adjudicataria merecía una puntuación de 18 puntos frente a los 10 puntos otorgados al resto de licitadores en este concreto criterio de adjudicación.

f) Todo ello evidencia que la valoración no se ha producido dentro del perímetro del criterio de adjudicación definido en la cláusula 22 del PCAP, dado que se ha realizado mediante la aplicación de subcriterios nuevos no previstos o impropriamente trasladados desde otros ámbitos de los pliegos.

g) Finalmente, solicita que se declare la disconformidad a Derecho de la decisión impugnada y se acuerde anular en su integridad el procedimiento de licitación del contrato.

SÉPTIMO: Alegaciones de GARBIALDI

GARBIALDI se opone a la estimación del recurso alegando lo siguiente:

- a) Los pliegos son la “ley del contrato”. No fueron impugnados en su momento por lo que son firmes y vinculantes para todos los licitadores. ACCIONA aceptó sus condiciones al presentar oferta. No puede ahora cuestionar cómo se aplican.
- b) Los criterios de valoración estaban correctamente definidos. El PCAP establece criterios sujetos a juicio de valor (hasta 60 puntos):
 - En particular, el criterio de “Gestión de recursos humanos” (20 puntos):
 - (i) Está formulado de manera amplia y flexible.
 - (ii) Permite valorar distintos aspectos relacionados con la organización del personal.
 - Esta amplitud implica discrecionalidad técnica, legal y esperable.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por los siguientes motivos:

- a) El único fundamento jurídico sobre el fondo articulado por la recurrente hace referencia a la valoración realizada del criterio de adjudicación previsto en la cláusula 22 del PCAP referido a la “Gestión de los recursos humanos: organización del personal por servicios, absentismo, cobertura, horarios, interlocución de la empresa con la OSI ECC, etc.”
- b) La valoración no es incorrecta por haberse establecido subcriterios de valoración no contemplados en el pliego, como alega la recurrente. La valoración de este criterio consta en el Informe de valoración técnica (páginas 8 a 11 del expediente). Se asigna una puntuación global en el criterio sin que en ningún momento conste la aplicación de ningún coeficiente de ponderación. Ninguno de los aspectos destacados en el informe recibe una puntuación individualizada por

lo que, en ningún caso puede hablarse de subcriterios, y lo que la recurrente considera subcriterios no es más que la concisa descripción de los aspectos o elementos diferenciales de las ofertas, esto es, la justificación o motivación de la puntuación global asignada.

c) La puntuación asignada a la adjudicataria en este criterio es de 18 puntos, frente a los 10 atribuidos al resto de ofertas. La valoración realizada es razonable y fundamentada técnicamente y, sobre todo, coherente con la definición del criterio en el PCAP, y se ha realizado conforme a lo previsto en el criterio de adjudicación definido en la cláusula 22 del PCAP al haberse valorado diferentes aspectos, todo ellos directamente vinculados a la gestión de los recursos humanos y a los que se les asigna una puntuación global sin establecer ningún coeficiente de ponderación individualizado para cada uno de ellos.

d) La diferencia de puntuación obtenida en el único criterio impugnado por la adjudicataria respecto de la recurrente, 18 puntos frente a 10 puntos, resulta indiferente para la adjudicación del contrato dado que la oferta adjudicada obtiene un total de 95,53 puntos frente a los 76,50 puntos de la recurrente, esto es, una diferencia de 19,03 puntos. Aun en el supuesto de haberse asignado igual puntuación a ambas ofertas en el criterio cuya valoración se impugna, la diferencia de puntuación global, a favor de la adjudicataria, seguiría siendo notable, superior a los 10 puntos.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso alega la indebida aplicación del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor “Gestión de recursos humanos: organización del personal por servicios, absentismos, cobertura, horarios, interlocutor de la Empresa con la OSI EEC, etc.”, ponderado con un máximo de 20 puntos (en adelante, “el criterio debatido”) y solicita la anulación de la adjudicación y la cancelación del procedimiento de adjudicación. Para la Resolución del presente recurso son relevantes los siguientes datos que constan en el expediente:

- (i) En la evaluación del criterio debatido la recurrente obtuvo 10 puntos y la adjudicataria 18 puntos.
- (ii) La recurrente no impugna su propia puntuación ni la puntuación otorgada a SERVEO SERVICIOS AUXILIARES. Tampoco impugna la aplicación de otros criterios de adjudicación distintos del criterio debatido.
- (iii) El resultado global de la aplicación de los criterios de adjudicación es el siguiente:

1º GARBIALDI: 95,53 puntos

2º SERVEO SERVICIOS AUXILIARES: 77,33 puntos

3º ACCIONA: 76,50

A la vista de lo anterior, el recurso debe desestimarse por las siguientes razones:

- 1) La base legal de la petición de cancelar el procedimiento es que la evaluación de las ofertas es contraria al alcance y contenido del criterio debatido y a que se han valorado aspectos de la oferta de GARBIALDI que no merecían la puntuación concedida. En principio, la estimación de estas alegaciones no supondría dicha cancelación, pues bastaría con la anulación de la adjudicación y la retroacción de actuaciones para efectuar una nueva evaluación conforme a Derecho que sustituiría a la aquejada por vicios de legalidad. Por el contrario, se conservarían los actos no viciados, como, por ejemplo, la publicación de la convocatoria de la licitación (ver el artículo 51 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común).
- 2) No obstante lo anterior, una reiterada doctrina de este Órgano (ver, por todas, su Resolución 44/2026) establece que la retroacción no es posible si la irregularidad invalidante afecta a la evaluación de criterios de adjudicación aplicables mediante juicios de valor y en el procedimiento figuran también criterios de adjudicación sujetos a fórmula (“criterios

automáticos”), como sucede en el contrato analizado. En este supuesto, el OARC / KEAO ha considerado que la cancelación es ineludible a la vista de la configuración de la evaluación de las proposiciones en fases separadas establecida por el legislador como garantía de objetividad (artículo 146.2 LCSP). La materialización de esta separación mediante la retroacción de actuaciones no es posible cuando ya se conoce el resultado de la aplicación de los criterios automáticos (ver, por todas, su Resolución 44/2026), circunstancia que concurre en el contrato recurrido. Por ello, la cancelación del procedimiento de adjudicación no es una consecuencia de los vicios legales de la evaluación de las ofertas, que solo requerirían de la retroacción, sino de la propia estructura de dicho procedimiento en la LCSP, que impide la retroacción.

- 3) De acuerdo con lo expuesto en el apartado 2) anterior, la cancelación del procedimiento que se pretende solo sería posible si se apreciara una irregularidad que invalidara el resultado de la valoración de las ofertas. Sin embargo, como bien alegan GARBIALDI y Osakidetza, no existe aquí dicha invalidez. La corrección de las irregularidades alegada supondría, en el mejor de los casos para ACCIONA, una reducción de la diferencia de puntuación con el adjudicatario insuficiente para superarlo y no afectarían a la diferencia con SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, que también la seguiría precediendo en la clasificación a la que se refiere el artículo 150.1 LCSP. Consecuentemente, no es necesario que este Órgano verifique la adecuación legal de la evaluación del criterio debatido porque una hipotética nueva valoración de las proposiciones no implicaría en ningún caso la obtención del contrato por el recurrente (ver, por todas, la Resolución 171/2025 del 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:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza y desinfección del Hospital Universitario Cruces Organización Sanitaria Integrada Ezkerraldea Enkarterri Cruces”, tramitado por Osakidetza.

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 esta (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 ekainaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de junio de 2026