



EB 2025/021

Resolución 097/2025, de 17 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 MAAV ESTUDIO DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, S.L.P., contra la adjudicación del contrato de “redacción del proyecto edificatorio y la dirección e inspección de las obras de la promoción “Lote 2: (A-48) 56 VPOa, en parcela 9, AIU 49 “Curtidos Harresi”, Agurain, Araba”, tramitado por “Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A. – Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, EA (VISESA).

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 11 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) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por MAAV ESTUDIO DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, S.L.P. (en adelante, MAAV), contra la adjudicación del contrato de “redacción del proyecto edificatorio y la dirección e inspección de las obras de la promoción “Lote 2: (A-48) 56 VPOa, en parcela 9, AIU 49 “Curtidos Harresi”, Agurain, Araba”, tramitado por VISESA.

SEGUNDO: El 11 de febrero este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador 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). Dicha documentación se recibió el día 14 de febrero.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 20 de marzo, la UTE EQUI MUGA AGURAIN (en adelante “la UTE”), adjudicataria impugnada, ha remitido sus alegaciones el 26 de marzo.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de G.A.A., que actúa en nombre y representación de MAAV.

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, VISESA, tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de administración pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

En resumen, los motivos que sustentan el recurso, en síntesis, son los siguientes:

- a) El recurrente alega que VISESA ha denegado indebidamente el acceso a la documentación justificativa de la oferta anormalmente baja presentada por la UTE, impidiéndole conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado y obstaculizando la formulación de un recurso suficientemente fundado. El informe técnico y los actos administrativos carecen de una motivación suficiente que explique por qué se ha considerado justificada y razonable la oferta anormalmente baja de la adjudicataria.
- b) Se denuncia que el requerimiento de justificación realizado por VISESA a la UTE ha sido genérico y sin especificar los aspectos concretos de la oferta considerados sospechosos, incumpliendo el artículo 149.4 de la LCSP, que exige claridad en la petición de información.
- c) El informe técnico se limita a reproducir de forma genérica las líneas de la justificación presentada por la adjudicataria, sin realizar una valoración crítica ni cuantificar el impacto de las justificaciones aportadas, incumpliendo los requisitos de motivación exigidos por la LCSP.
- d) La oferta económica de la UTE,
 - no cubre los costes salariales mínimos establecidos en el Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Bizkaia, al menos en lo relativo a los colaboradores, lo que debería haber motivado su exclusión conforme al artículo 149.4 de la LCSP.
 - supone una ventaja competitiva ilegítima y desleal, al no reflejar el coste real de la prestación de los servicios y vulnerar la normativa laboral, lo que infringe los principios de competencia e igualdad de trato recogidos en la LCSP y la Ley de Competencia Desleal

- no contempla el beneficio empresarial, lo que puede suponer una oferta a pérdidas o sin beneficio, sin que se haya justificado el valor estratégico del contrato para la licitadora, como exige la doctrina del TACRC.
- e) Finalmente, se solicita la anulación de la adjudicación, la exclusión de la oferta de la UTE y la retroacción de las actuaciones para que se valoren de nuevo las ofertas conforme a los criterios automáticos establecidos.

SÉPTIMO: Alegaciones de la UTE

La UTE, adjudicataria impugnada, realiza las siguientes alegaciones:

- a) Sostiene que la documentación relativa a la proposición económica y criterios evaluables por fórmulas no es confidencial, pero sí lo es la justificación de la oferta anormalmente baja, por contener secretos técnicos y comerciales, así como datos personales protegidos por la normativa de protección de datos. Alega que la confidencialidad está amparada por la cláusula 24 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y el artículo 133 de la LCSP, y su divulgación podría afectar a la competencia en el mercado y vulnerar derechos fundamentales.
- b) La solicitud de VISESA fue clara y concreta, requiriendo justificación detallada sobre el ahorro, soluciones técnicas, condiciones favorables, innovación y respeto a las obligaciones medioambientales, sociales y laborales, conforme a la LCSP y el pliego y se aportó la documentación requerida, desglosando y justificando todos los aspectos solicitados.
- c) El informe técnico de VISESA de 20/11/2024 contiene una justificación detallada, incluyendo desglose de costes, dedicación de personal, soluciones técnicas, ventajas competitivas y cumplimiento del convenio colectivo. La recurrente conoce el contenido del informe y ha podido argumentar sobre él, por lo que no existe indefensión ni falta de motivación.
- d) En lo que respecta a la oferta:

- El cálculo de costes de personal y colaboradores está correctamente justificado y se ajusta a los convenios aplicables. El informe técnico de VISESA valida la suficiencia de los importes y la adecuación a mercado.
- La LCSP no exige que las ofertas deban generar beneficio, y la jurisprudencia permite ofertas a bajo coste si se justifican adecuadamente.
- La ventaja competitiva de la UTE deriva de circunstancias legítimas (naturaleza cooperativa, experiencia previa, optimización de recursos y subcontratación limitada).

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por lo siguiente:

a) Argumenta que la recurrente ha podido conocer los elementos esenciales de la justificación y motivación de la adjudicación, por lo que no se ha producido indefensión. En particular, la UTE declaró confidencial la justificación de su oferta anormalmente baja por contener secretos técnicos y comerciales que podrían afectar a su competitividad y MAAV ha tenido acceso a la proposición económica, a la documentación relativa a los criterios de adjudicación y al informe de análisis de la baja temeraria, lo que se considera suficiente para articular un recurso fundado. VISESA sostiene que ha ponderado adecuadamente el derecho de acceso al expediente frente a la confidencialidad de las ofertas, conforme a la doctrina de los tribunales administrativos.

b) Afirma que la notificación a la UTE ha sido clara y detallada, solicitando la justificación de los aspectos exigidos legalmente (ahorro, soluciones técnicas, innovación, cumplimiento de obligaciones laborales, etc.). Pone de manifiesto que MAAV no pidió acceso al documento de notificación, por lo que su alegación sobre la falta de concreción es infundada.

c) Defiende que el informe técnico que acepta la justificación de la oferta anormalmente baja está suficientemente motivado, detallando el análisis de horas, costes, cumplimiento del convenio colectivo y razonabilidad de los gastos. Se argumenta que la motivación para aceptar una oferta anormalmente baja debe ser suficiente, no exhaustiva, a diferencia de la motivación para excluir una oferta.

d) En lo que respecta a la oferta de la UTE

- sobre el incumplimiento del convenio, manifiesta que los cálculos de horas y salarios cumplen con la normativa aplicable.
- rechaza que la oferta de la UTE suponga una ventaja desleal, ya que la justificación de la baja no se basa en prácticas de ofertas a pérdida.
- recuerda que la motivación por remisión a informes técnicos es válida si estos constan en el expediente y son accesibles al recurrente, lo que se cumple en este caso

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso se basa en tres motivos: (i) falta de acceso a la documentación esencial para poder efectuar un recurso fundado, (ii) la insuficiente motivación de la aceptación de la oferta anormalmente baja y (iii) diversas cuestiones sobre la viabilidad de la oferta de la adjudicataria.

A la vista de lo anterior, 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 del recurso:

A continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del recurso.

a) Sobre la petición de acceso al expediente

En primer lugar, debe examinarse la solicitud de acceso al expediente, dado que la aceptación de la petición supondría la concesión de un plazo adicional para completar la impugnación (artículo 52.3 LCSP).

a 1) Doctrina general

Como ha señalado este Órgano (ver, por todas, su Resolución 189/2023), la solicitud de acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial se regula en el artículo 52 de la LCSP en términos similares a los que ya figuraban en los artículos 16 y 29.3 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 el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en adelante, RPE):

- 1) La finalidad que persigue este procedimiento es evitar la indefensión del recurrente de tal manera que la privación de este derecho por el órgano de contratación no sea la causa de un recurso especial insuficiente o carente de fundamentación jurídica (ver, por ejemplo, la Resolución 436/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, TACRC). Tal y como se dijo en la Resolución 248/2015 del TACRC, el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, y ello como exigencia propia del derecho a la tutela efectiva.
- 2) Solo en la medida en que los documentos cuyo acceso se solicita sean necesarios para la articulación de dicha defensa tiene sentido el ejercicio de este derecho. Consecuentemente, solo se puede considerar una irregularidad relevante cuando tenga por efecto la indefensión del interesado y, en concreto, cuando le impida presentar un recurso especial suficientemente fundado (ver la Resolución 47/2015 del OARC / KEAO), de modo que si, por ejemplo, la resolución

de adjudicación está suficientemente motivada en los términos exigidos en el artículo 151 de la LCSP o el interesado accedió por otra vía a la información necesaria no puede alegarse dicha indefensión.

- 3) El derecho de acceso a las ofertas de las demás licitadoras no es un derecho absoluto; además el límite de la confidencialidad (artículos 52.1 y 133.1 LCSP), debe estar amparado en un interés legítimo por comprobar o verificar una actuación del poder adjudicador que se estime incorrecta o no ajustada a la legalidad, sin que dicho acceso pueda obedecer a un mero deseo de búsqueda de defectos o errores en la oferta de otra empresa licitadora (ver, por ejemplo, la Resolución 329/2016 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía).

a 2) Sobre el acceso a la información facilitada por la adjudicataria impugnada en orden a justificar la baja efectuada.

A la vista de lo expuesto en el apartado a1) anterior, este Órgano considera que no procede el acceso requerido por la recurrente por los motivos que se exponen a continuación:

- 1) La recurrente ha tenido acceso a parte de la documentación solicitada, en concreto, a la proposición económica y documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables por aplicación de fórmulas contenidas en el sobre 3, así como al informe en el cual se valora la documentación presentada por la UTE en orden a justificar la baja efectuada y las razones por las que se aceptan dichas justificaciones. En lo que respecta al no acceso a la información facilitada por la UTE para justificar la baja efectuada, este Órgano considera que el poder adjudicador ha actuado correctamente por las siguientes razones:
 - La UTE (archivo 47 del expediente de contratación remitido) invoca el carácter confidencial de la información facilitada por tener un valor estratégico para la empresa y poder llegar a afectar a su

competencia en el mercado. En este sentido, se observa que la documentación cuya vista se solicita, relativa a la justificación de la oferta anormalmente baja, contiene el desglose de los costes directamente relacionados con la ejecución del contrato, con expresión detallada de la planificación de los trabajos, así como datos y presupuesto del subcontratista.

- Por tanto, se estima suficientemente justificada la aplicación del artículo 133 de la LCSP, que impide a los órganos de contratación divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial y que afecte, en particular, a información comercialmente relevante (ver, por ejemplo, la Resolución 138/2023 del OARC / KEAO).

2) Por otro lado, la propia recurrente alude a que el informe de aceptación de la oferta de la UTE, aunque resumida o esquemáticamente, describe la justificación presentada por la UTE, de lo que se desprende que dispone de los elementos suficientes para ejercer su derecho de defensa frente a una decisión arbitraria o ilegal del poder adjudicador.

3) En resumen, la recurrente funda su pretensión, consistente en la anulación de la adjudicación, en la oposición a las razones aducidas por el poder adjudicador para admitir las explicaciones ofrecidas por el licitador incurso en baja anormal, por lo que este Órgano considera que nada puede añadir a los reproches vertidos en el recurso contra la motivación de la admisión de la oferta el análisis completo de información que consta en la justificación de la baja (ver, en este sentido, la Resolución 10/2018 del OARC / KEAO).

b) Sobre la motivación del informe de aceptación de la justificación de la oferta anormalmente baja

El recurso considera que el informe de aceptación de la baja se limita a reproducir de forma genérica las líneas de la justificación presentada por la

adjudicataria, sin que efectúe un juicio sobre dicha justificación. Sobre esta cuestión, se observa lo siguiente:

- 1) Este Órgano ha manifestado en ocasiones precedentes (ver, por todas, la Resolución 214/2024), que el poder adjudicador goza de un amplio margen en el procedimiento de apreciación de la temeridad (...) debe recordarse que es reiterada doctrina, expresada sobre todo a propósito de la valoración de los criterios de adjudicación, pero extensible también al caso, que el OARC / KEAO no puede entrar a controlar el ejercicio por la Administración de la discrecionalidad técnica, más allá de la verificación de que dicho ejercicio se ajusta a los límites jurídicos que lo constriñen, como son la existencia de los hechos determinantes de la valoración, la suficiencia de la motivación, el respeto al fondo reglado de la discrecionalidad y a las reglas procedimentales aplicables, o el seguimiento de los principios generales del TRLCSP, especialmente el de igualdad y no discriminación (ver, por todas, la Resolución 90/2013 del OARC / KEAO). Por su parte, en lo que respecta al contenido de la motivación, este Órgano ha manifestado que (ver, en este sentido, la Resolución 180/2024 de este OARC / KEAO) (...) la motivación de la exclusión de una oferta anormal debe ser exhaustiva, mientras que basta que la motivación de su aceptación sea suficiente; la razón de esta diferencia estriba en que, en el primer caso, se está rechazando una oferta en principio muy ventajosa, lo que es una excepción a los principios generales de la LCSP. No obstante, ello no supone que la decisión de aceptación no deba satisfacer, al menos, los requisitos mínimos exigibles a cualquier motivación, la “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho” a la que se refiere el artículo 35.1 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPAC); en especial, deben constar al menos los aspectos concretos de la justificación del licitador que se estiman relevantes y el juicio crítico que merecen.
- 2) Aplicado lo señalado en el apartado 1) anterior al supuesto que nos ocupa, este Órgano considera que el informe de aceptación de la baja se sustenta en una motivación adecuada por contener argumentos suficientes para considerar viable la oferta de la UTE. En concreto, se observa que el poder adjudicador considera justificada la dedicación horaria estimada en 10.000 horas por la experiencia acumulada por la UTE en expedientes similares, simplicidad, repetición, innovación y originalidad de la solución presentada y porque los técnicos ofertados tienen la categoría de técnicos superiores y medios. En lo que respecta a los gastos asociados al

desarrollo del contrato, el poder adjudicador aduce su correcta justificación (seguros de responsabilidad civil de arquitecto y aparejador, declaración de riesgo por obra, costes de visado y movilidad), su razonabilidad a la vista del argumento aportado (la contabilidad de la UTE) y su adecuación a los precios de mercado (en lo referente al presupuesto de la subcontratista).

3) Teniendo en cuenta todo ello, los argumentos del recurso sobre el carácter anormal de la oferta deben ser desestimados por las siguientes razones:

- El recurrente afirma que no se aprecia la ventaja que puede reportar la naturaleza jurídica de la persona licitadora. No obstante, se ha de tener en cuenta que la UTE alega que las dos licitadoras asociadas gozan de la condición de cooperativas de trabajo asociado, que se distinguen de las sociedades de capital por un régimen fiscal específico. En lo que respecta a la cuestión planteada en el recurso, este Órgano considera relevante dicha diferencia por comportar, entre otras, unos tipos de gravamen diferenciados, así como determinados beneficios fiscales específicos (Norma Foral 6/2018, de 12 de diciembre, sobre régimen fiscal de cooperativas del Territorio Histórico de Bizkaia).
- Debe descartarse la alegación de que el poder adjudicador no puede basarse en la experiencia del licitador como uno de los argumentos para aceptar la oferta. A este respecto, se ha de tener en cuenta que el artículo 85.6 RGLCAP permite expresamente que se considere la relación entre la solvencia presentada y la oferta de la empresa (ver, en este sentido la Resolución 101/2022 de este OARC / KEA) y que la STSJPV nº 173/2022 de 5 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TSJPV:2022:1985) considera que la solvencia específica (entre la que se encuentra la experiencia) como justificación del carácter no anormal o desproporcionado de la oferta no puede excluirse como elemento de contraste.

- En lo relativo a la vulneración del Convenio Colectivo aplicable en materia salarial el recurrente realiza sus cálculos sobre una base errónea que le ha conducido a una conclusión errónea. La UTE especifica en su justificación que el número de horas de dedicación de los arquitectos colaboradores será de un total de 1.200 horas (900 correspondientes a la Fase I y 300 a la Fase II) y no de 35.000 horas como indica la recurrente, de lo que se desprende que el cálculo de precio / hora efectuado por la UTE es superior al señalado como mínimo por la propia recurrente.
- La finalidad del procedimiento establecido en el art. 149 de la LCSP es detectar ofertas que comprometan la viabilidad del contrato. Por esta razón, no vulnera las normas sobre temeridad el que se adjudique el contrato a empresas que van a ejecutarlo disminuyendo sus beneficios o incluso a pérdidas si dicha ejecución se acredita viable (ver, en este sentido, la resolución 1/2017 de este OARC / KEAO, así como la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10/9/2020, asunto C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685, que solo permite excluir las ofertas de precio “0” cuando se pruebe en el correspondiente procedimiento contradictorio su carácter anormalmente bajo).
- La infracción de los artículos 4.1, 15.1 y 17.2 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal alegada debe ser desestimada. La base para alegarla es la supuesta infracción del convenio colectivo de aplicación, que se basa en una apreciación incorrecta del recurrente sobre la información facilitada en la UTE y la supuesta inexistencia de beneficio industrial que no ha sido especificada en el desglose de costes. Ninguna de estas razones prueba la concurrencia de los requisitos que figuran en los preceptos alegados por la recurrente. En particular, la venta a pérdida debe formar parte de una estrategia global cuyo objetivo sea la eliminación de otros operadores

económicos del mercado (en este sentido, la Resolución 020/25 del OARC / KEAO), lo que no se ha probado en el recurso.

- 4) La recurrente reprocha falta de concreción a la petición de información sobre la baja efectuada. No obstante, esta eventual infracción del artículo 149.4 LCSP que exige que la petición de información que se dirija al licitador se formule claramente para que éste pueda justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta (ver, entre otras, las Resoluciones 196/2019, 7/2021 y 14/2024, así como los apartados 51 y siguientes de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27/11/2001, asuntos C-285/99 y C-286/99, ECLI:EU:C:2001:640), perjudicaría, en su caso, al licitador al que se dirige la petición, esto es, a la UTE, pero no al recurrente.
- 5) Finalmente, procede manifestar que la adjudicación del contrato se ha basado en una pluralidad de criterios cualitativos y económicos (cláusula 16 del Anexo I al PCAP), los cuales no fueron impugnados en su momento y son los que deben regir la adjudicación del contrato, y cuya valoración y aplicación son los que han conducido a determinar la oferta con la mejor relación calidad – precio (ver, en este sentido, la Resolución 45/2025).

c) Conclusiones

A la vista de lo expuesto en los apartados anteriores el recurso debe ser desestimado.

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 MAAV ESTUDIO DE ARQUITECTURA Y URBANISMO, S.L.P., contra la adjudicación del contrato de “redacción del proyecto edificatorio y la dirección e inspección de las obras de la promoción “Lote 2: (A-48) 56 VPOa, en parcela 9, AIU 49 “Curtidos Harresi”, Agurain, Araba”, tramitado por “Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A. – Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, EA (VISESA).

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, 2025ko ekainaren 17a

Vitoria-Gasteiz, 17 de junio de 2025