



EB 2025/087

Resolución 165/2025, de 23 de octubre, 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 FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., contra la adjudicación del contrato mixto “Prestación del servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos municipales en el término municipal de Oiartzun y para el suministro en régimen de arrendamiento del camión necesario para ello”, tramitado por Ayuntamiento de Oiartzun.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 26 de junio 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 FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.(en adelante FCCMA), contra la adjudicación del contrato mixto “Prestación del servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos municipales en el término municipal de Oiartzun y para el suministro en régimen de arrendamiento del camión necesario para ello”, tramitado por el Ayuntamiento de Oiartzun.

SEGUNDO: El 26 de junio este OARC / KEAO 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 2 de julio de 2025.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados el día 8 de julio, se han recibido las alegaciones de SERVICIOS URBANOS DE LIMPIEZA Y ACONDICIONAMIENTO, S.L. (en adelante SEULA) el día 15 de julio.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de X.Z.I., que actúa en nombre de FCCMA.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El contrato impugnado es un contrato mixto al que le es de aplicación la normativa del contrato de servicios para determinar las reglas que rigen su preparación y adjudicación. El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que 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

Conforme al art. 44.2.c) de la LCSP son actos impugnables 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, el Ayuntamiento de Oiartzun tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

El recurso se basa, en síntesis, en los siguientes argumentos:

a) La adjudicataria incurrió en una infracción al incluir en el sobre B (documentación a valorar mediante criterios sujetos a juicios de valor) documentación que debía incluir en el sobre C (documentación a valorar mediante fórmulas). En concreto se adjuntó el valor económico del camión a suministrar, ello ha supuesto una contaminación de sobres y como consecuencia una infracción de las normas del procedimiento de adjudicación y del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP).

b) FCCMA alega que no han sido aportados los Anexos IV, V y VI del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) lo que supone ignorar las exigencias de los pliegos. Por ello, la desatención a los requisitos del pliego supone además de una vulneración de lo establecido en la LCSP y en los pliegos, la infracción de los principios de transparencia e igualdad, lo que debería llevar aparejada la exclusión de la oferta de SEULA.

c) La oferta de la adjudicataria incumple prescripciones técnicas y requisitos de los pliegos. En concreto:

- no cumple con la dotación mínima de personal exigido;
- no acredita las condiciones lingüísticas requeridas para el director técnico; y,
- existencia de un precio irreal del servicio de transporte de residuos, ya que a la hora de desglosar el precio ofrecido indicó un precio de 0,01 € para el transporte de residuos. FCCMA entiende que ese servicio debe integrar tanto los gastos de personal y de funcionamiento de maquinaria como gastos



indirectos y la recurrente no lo ha hecho, por lo que es incompatible con la realidad operativa del servicio. Todos estos incumplimientos sustanciales de los pliegos hacen necesaria la exclusión de la oferta de la adjudicataria.

d) La oferta económica de 1 céntimo realizada por la adjudicataria no se ajusta a lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), porque no se contemplan gastos y costes previstos en el mismo, ni al régimen legalmente previsto en la LCSP, ya que no cabe el trasvase de costes entre las diferentes prestaciones del contrato mixto (STS 968/2024 de 3 de junio). Considera, por tanto, que tal importe no sólo es materialmente inviable, sino que además constituye una maniobra artificiosa para obtener una ventaja competitiva indebida.

e) Finalmente solicita que se anule la adjudicación, se acuerde la exclusión de SEULA y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la valoración de ofertas, a fin de que se proceda a una nueva adjudicación.

SEPTIMO: Alegaciones de SEULA

Por su parte, SEULA alega lo siguiente en oposición al recurso:

a) En el sobre B, por error, además de las fichas técnicas se incluyó un presupuesto de un componente de un camión, no firmado y que no incluía el chasis que es la mayor parte del camión. Por tanto, de dicho presupuesto no se podía conocer, ni siquiera indiciariamente, cuál iba a ser el precio por el suministro del camión. Ninguna información se facilita a la Mesa que coloque en una posición de ventaja a SEULA.

b) La no incorporación de los Anexos IV, V y VI, es una omisión meramente formal, ya que toda la información requerida en los mismos estaba incluida y desarrollada en la memoria técnica, (adjunta diferentes tablas) por lo que se trata de un error formal. La no presentación de dicha información en la forma requerida afectó negativamente a la hora de valorar la oferta presentada por la recurrente; pero el PCAP, si bien dice



que es obligatoria la presentación de dicha documentación en el formato indicado, no prevé una penalización de exclusión en caso de no presentación.

c) Sobre el incumplimiento de las prescripciones de los pliegos, alega que:

- la falta de la dotación mínima de personal se trata de una errata de transcripción, pues si bien en la memoria técnica presentada se señala que *“el equipo técnico estará compuesto por un conductor y un peón”* en la tabla de dimensionamiento del servicio, base y fundamento, se deja bien claro que el equipo estará compuesto por un conductor y dos peones.
- En relación, a la no acreditación de las condiciones lingüísticas exigidas, señala SEULA que se trata de una condición relativa a la ejecución del contrato, no exigiéndose en ningún momento una acreditación o justificación previa de dicha condición por parte de los pliegos. Además de ello, el cargo de director técnico/gerente es objeto de subrogación estando incluido en la relación de personal a subrogar del anexo II del PCAP.
- Por último, sobre el precio irreal del servicio de transporte de residuos, dice la adjudicataria que en la oferta por ella presentada se desglosó el precio ofertado conforme a los tres conceptos diferenciados que se habían venido utilizando a lo largo de toda la documentación, “servicio de limpieza urbana”, “servicio de recogida y transporte de residuos municipales” y “suministro de camión”, de este modo, queda evidenciado que el importe consignado por ella en la columna “Transporte” se refiere exclusivamente al suministro del camión vinculado al servicio.

d) En relación con el hecho de que la oferta desvirtúe la puntuación del criterio relativo al precio del camión, SEULA manifiesta que realizó una oferta en presunción de baja temeraria, por ello se inició el procedimiento regulado en el artículo 149 LCSP concediéndole un plazo para justificar su oferta. La adjudicataria justificó ante el poder adjudicador de forma completa y adecuada la viabilidad de la oferta amparándose en las condiciones especialmente favorables de que dispone para el suministro del camión. Por último, alega que no se produce ningún trasvase de costes ya que la



prestación de los servicios de limpieza urbana y de recogida de transporte de residuos es también más barata y económica que la realizada por FFCMA.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso indicando que:

a) El PCAP indica que en el archivo “B” se debían incluir la memoria técnica, las fichas técnicas y los certificados CE de equipos de trabajo en cuanto al camión a suministrar; y por su parte, en el archivo “C” se debía incluir la propuesta económica. El adjudicatario incluyó una de las fichas técnicas del camión con un valor de 82.900 €, pero resulta claro y evidente que ese importe no es la oferta que realiza la empresa para el suministro del camión en régimen de arrendamiento financiero y con opción de compra al final. Por tanto, no se trata de ningún dato o información valorable mediante fórmulas que debía figurar en el archivo “C”, y no procede la exclusión a la que alude la recurrente.

b) Sobre la no aportación de los Anexos IV, V y VI, manifiesta que SEULA ha aportado la mayor parte de la información requerida en los anexos IV, V y VI del PCAP mediante la inclusión de distintas tablas en el propio documento de la memoria técnica, aportando de esta manera la mayoría de la información solicitada en los anexos. La falta de presentación de la información en la forma requerida ha sido suficientemente penalizada en la valoración de la memoria técnica con una puntuación considerablemente menor.

c) Sobre el incumplimiento de diferentes aspectos exigidos en los Pliegos, el poder adjudicador alega lo siguiente:

- A pesar de que SEULA en el texto de la memoria técnica se refiere a un conductor y un peón, en la tabla de dimensionamiento del servicio, que es la que se ha tenido en cuenta para la valoración, consta que el equipo está compuesto por un conductor y dos peones.



- En relación con las condiciones lingüísticas exigidas, manifiesta el poder adjudicador que se trata de una condición de ejecución del contrato, es decir, aspectos que hay que cumplir a la hora de ejecutar el contrato, y cuya acreditación o justificación previa no se exige para la adjudicación de este.
- En lo que se refiere al precio irreal del servicio de transporte de residuos, es evidente que SEULA ha incluido todos los gastos relativos al servicio de transporte, directos e indirectos, en los importes reflejados en la columna de los gastos de la recogida de residuos urbanos.

e) Sobre el importe de la oferta del camión por parte de la adjudicataria sostiene el poder adjudicador que se trata de una oferta totalmente sostenible y viable, debidamente fundamentada en virtud de lo establecido en la LCSP y siguiendo rigurosamente el procedimiento establecido al efecto. No es una oferta que incumple con las exigencias mínimas establecidas en el pliego, al contrario, se ha comprobado que efectivamente cumple con todas las exigencias y que es económicamente realizable. Por otra parte, tampoco se ha producido un trasvase de costes, puesto que la oferta económica realizada por SEULA para la prestación de los servicios de limpieza urbana y de recogida y transporte de residuos municipales es incluso más ventajosa que la realizada por FCCMA.

NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO.

En síntesis, cuatro son las cuestiones planteadas por el recurso: (i) la adecuación legal de la admisión de la proposición de la adjudicataria a pesar de haber infringido la valoración separada de los criterios discrecionales y de los sujetos a fórmula; (ii) el posible incumplimiento de la oferta del adjudicatario por no aportar la documentación exigida por los pliegos; (iii) el también posible incumplimiento de la oferta de la adjudicataria de requisitos establecidos por los pliegos y (iv) el posible carácter fraudulento o “irreal” de la oferta del recurrente.



El análisis de las cuestiones planteadas debe partir de las cláusulas del PCAP relevantes para su resolución que, por no haber sido impugnadas, son firmes y vinculan a las partes.

CONTRATO MIXTO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA URBANA Y RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS MUNICIPALES EN EL MUNICIPIO DE OIARTZUN Y PARA EL SUMINISTRO EN RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTO DEL CAMIÓN NECESARIO PARA ELLO

PROCEDIMIENTO ABIERTO, REGULACIÓN ARMONIZADA

- PLIEGO DE CLÁUSULAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS PARTICULARES -

CARÁTULA

(...)

4.1. El importe del presupuesto base de licitación es el siguiente:

El importe total (teniendo en cuenta el servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos municipales, así como el suministro del camión) **para toda la duración del contrato asciende a 8.000.865,40 euros, más 825.546 euros correspondientes al IVA, en total 8.826.411,40 euros (IVA incluido)**, distribuidos de la forma que se indica a continuación:

a) Servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos municipales:

Teniendo en cuenta la duración de 5 años del contrato de **7.769.415,75 euros, más 776.941,57 euros correspondientes al IVA del 10%, en total de 8.546.357,32 euros (IVA incluido)**.

Es decir, **de 1.553.883,15 euros anuales, más 155.388,31 euros correspondientes al IVA del 10%, en total de 1.709.271,46 euros anuales (IVA incluido)**.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, el desglose del presupuesto base de licitación correspondiente al año 2025 es el siguiente:

GASTOS DIRECTOS	
Gastos de personal	1.050.892,74
Gastos de funcionamiento de maquinaria	182.914,60
GASTOS INDIRECTOS	
Personal + instalaciones + otros	76.685,12
Tributos y seguros de la maquinaria	9.135,69
Ejecución	1.319.628,15
Gastos generales (6%)	79.177,69
Beneficio industrial (6%)	79.177,69
Base	1.477.983,53
IVA (10%)	147.798
TOTAL	1.625.781,89

Teniendo en cuenta que la duración del contrato será de 5 años, el presupuesto estimado del servicio desde el 2025 hasta el 2030 es el siguiente, aplicando el incremento del IPC previsto:

	AÑOS					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Gastos directos y gastos indirectos	1.319.628,15	1.346.020,72	1.372.941,14	1.400.399,96	1.428.407,96	1.456.976,12
Gastos generales (6%) y beneficio industrial (6%)	158.355,38	161.522,49	164.752,94	168.047,99	171.408,95	174.837,13

Total	1.477.983,53	1.507.543,20	1.537.694,06	1.568.447,94	1.599.816,90	1.631.813,24
IVA (10%)	147.798,35	150.754,32	153.769,41	156.844,79	159.981,69	163.181,32
Presupuesto total	1.625.781,88	1.658.297,52	1.691.463,47	1.725.292,74	1.759.798,59	1.794.994,56



Por tanto, teniendo en cuenta dichos cálculos, el presupuesto del servicio de limpieza viaria y recogida y transporte de residuos municipales durante todo en contrato será de 1.553.883,15 euros anuales (IVA excluido) -1.709.271,46 euros (IVA incluido)-.

El Convenio Colectivo que se ha tenido en cuenta para el cálculo de los costes laborales es el Convenio Colectivo de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos Sólidos Urbanos de Gipuzkoa (BOG nº 46, de 5 de marzo de 2024).

b) Suministro del camión, en régimen de arrendamiento financiero, con opción de compra al final:

Teniendo en cuenta el arrendamiento para toda la duración del contrato y la opción de compra existente a la finalización del mismo, de **231.449,65 euros, más 48.604,43 euros correspondientes al IVA del 21%, en total de 280.054,08 euros (IVA incluido).**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, el desglose del presupuesto base de licitación es el siguiente:

Camión con sistema de carga trasera para la recogida de residuos	202.440
Gastos generales (6%)	12.146,40
Beneficio industrial (8,33%)	16.863,25
Base	231.449,65
IVA (21%)	48.604,43
TOTAL	280.054,08

A partir de estos cálculos, teniendo en cuenta que el plazo de entrega del camión es de 10 meses -momento en el que comendará el arrendamiento y su pago-, el presupuesto del arrendamiento para toda la duración del contrato desde la entrega del camión -4 años y 2 meses-, considerando que la cuota mensual será del 1,15% del precio, será de 161.031,10 euros en total. Así, la cantidad a pagar al final del contrato para adquirir el camión será de 119.022,98 euros.

Las empresas licitadoras podrán mejorar los importes establecidos, realizando ofertas inferiores a los mismos, y proponiendo otras cantidades determinadas y fijas.

En las propuestas que formulen las empresas interesadas se entenderán incluidos, a todos los efectos, no solo los precios de la contrata, sino también los tributos de toda índole que graven a los diversos conceptos. El Impuesto sobre el Valor Añadido, no obstante, deberá figurar de manera desglosada en las ofertas, indicando tipo e importe aplicable al contrato conforme a su normativa reguladora.

(...)



I.CONTENIDO DEL CONTRATO

(...)

11.1 BIS. CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES

(...)

4. **EL ARCHIVO ELECTRÓNICO “B”** contará con el título de **“DOCUMENTACIÓN A VALORAR MEDIANTE CRITERIOS SUJETOS A JUICIOS DE VALOR”**, y contendrá los siguientes documentos:

(...)

- En cuanto al camión a suministrar, de acuerdo con lo recogido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, aunque no se valorarán mediante los criterios de adjudicación:
 - **Fichas técnicas** (copia de la ficha técnica y ficha comercial de un vehículo de las características especificadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas).
 - **Certificados CE de equipos de trabajo** (copia del certificado de un vehículo de las características especificadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas).

** En este archivo electrónico no podrán figurar datos que deban figurar en el otro sobre (en cuanto a la documentación para su valoración mediante fórmulas). La consecuencia será la exclusión de la licitación y no se abrirá el archivo electrónico “C”.*

- a) **Sobre la infracción de la valoración separada de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y de los evaluables mediante fórmulas.**

La recurrente alega, en síntesis, que la información anticipada se refiere a un criterio de adjudicación de apreciación automática, mientras que, tanto el poder adjudicador como el adjudicatario niegan que dicha información tenga alguna relevancia a dichos efectos.

Sobre esta cuestión se expondrá en primer lugar la doctrina general de este Órgano para después contrastarla con el caso concreto.



a 1) Doctrina general sobre la finalidad de la valoración separada y el alcance de su infracción

El OARC / KEAO sostiene (ver, por todas, su Resolución 27/2023) que la finalidad de la evaluación separada y sucesiva de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor o discrecionales y de los evaluables mediante la aplicación de fórmulas o automáticos, establecida en el artículo 146.2 de la LCSP, es evitar que el conocimiento de los aspectos de la oferta evaluables mediante estos últimos condicione los juicios de valor que necesariamente habrán de emitirse para aplicar los primeros. Es decir, se busca la objetividad en dicho juicio de valor, que podría verse comprometida si quien tiene que emitirlo conoce también total o parcialmente el resultado de la evaluación de los criterios automáticos, pues en ese caso podría darse una valoración que, conscientemente o no, compensara las puntuaciones resultantes de dicha evaluación automática en favor o perjuicio de alguna empresa. El sistema anula el sesgo cognitivo conocido como «efecto halo» en la atribución de puntuaciones al separar radicalmente la valoración de cada tipo de criterio, impidiendo, por ejemplo, que quien efectúa el informe técnico tienda a sobrevalorar la calidad de una oferta que objetivamente no merece una alta puntuación en este apartado porque sabe que también es la más barata. Para garantizar la valoración separada, el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece que la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición para evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos.

La sanción al licitador que infringe esta regla de presentación, de modo que posibilita el conocimiento prematuro de un aspecto evaluable mediante fórmula en perjuicio de una aplicación objetiva y no discriminatoria de los criterios de adjudicación, es la exclusión de la oferta, sin que quepa que el órgano de contratación gradúe dicha consecuencia en atención a la buena fe del operador y sin que sea necesario probar la existencia de un daño efectivo a dicha objetividad (ver, en este sentido la Resolución



43/2019 del OARC/KEAO). No obstante, la infracción no puede ser meramente formal, sino material, de modo que sea apta o suficiente para comprometer la objetividad de la evaluación de las ofertas por dar a conocer datos que anticipan el resultado de la aplicación de los criterios sujetos a fórmula (ver, por ejemplo, la Resolución 157/2018 del OARC / KEAO). La apreciación de la trascendencia de dicha infracción debe efectuarse con atención al principio de proporcionalidad, evaluando su relevancia y efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma (ver la sentencia del Tribunal Supremo de 4/5/2022, nº 523/2022, ECLI.ES:TS:2022:1642).

a 2) Sobre la inclusión de un dato relativo a un criterio de adjudicación evaluable mediante fórmula en el archivo correspondiente a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Tal y como se ha señalado, en el sobre B, según el PCAP, era necesario incluir fichas técnicas de un vehículo de las características especificadas en el PPT, así como certificados CE de equipos de trabajo. El adjudicatario, además de las fichas técnicas, adjuntó un presupuesto (dirigido a él y no firmado) de un componente de un camión, en concreto del sistema de carga trasera y que dice expresamente que no incluye el chasis. Nada indica que el documento fuera su propuesta para el suministro del camión, en régimen de arrendamiento financiero y con opción de compra final. Así, de la literalidad del criterio y su confrontación con lo expresado en la oferta técnica puede deducirse sin mucha dificultad que la inclusión de dicho presupuesto en la ficha técnica no permite anticipar de ninguna manera el resultado de la evaluación de los criterios automáticos ni condiciona la objetividad de los juicios de valor. Dicho de otra manera, no existe identidad entre la información del documento que consta en el sobre B y lo que es objeto de valoración conforme al criterio evaluable mediante fórmulas matemáticas (ver, en este sentido la Resolución 157/2018 de este OARC / KEAO) ni se puede deducir la información a valorar.



b) Sobre la exclusión por falta de presentación de los Anexos IV, V y VI.

La recurrente denuncia que no han sido aportados los Anexos IV, V y VI del PCAP, y la consecuencia que debe tener la omisión de la citada documentación es la exclusión por estar así previsto en el PCAP, y si no lo estuviera sería igualmente motivo de exclusión por suponer una vulneración del principio de igualdad de trato de los licitadores. Esta pretensión debe desestimarse por los siguientes motivos:

- 1) Debe indicarse que el PCAP no prevé la exclusión para el supuesto de que no se incluyan los anexos IV, V y VI del PCAP; se indica que su presentación es obligatoria, pero en ningún momento se expone que su no inclusión lleva aparejada la exclusión. Por otro lado, como se deduce de su inserción en el apartado 12.2 del PCAP (titulado “Criterios sujetos a juicio de valor”) la documentación se solicita a efectos de la evaluación de las ofertas. Por tanto, la consecuencia de su omisión es una puntuación más baja en dicha evaluación (que es lo que ha sucedido, como se explica en el apartado 3) siguiente). En este sentido, este órgano ya ha señalado que la falta de cumplimiento o acreditación de un aspecto de un criterio de adjudicación puede suponer una puntuación menor o incluso nula en dicho criterio, pero no la exclusión de la oferta (ver, por ejemplo, la Resolución 189/2023).
- 2) Según consta en el expediente, SEULA ha presentado la mayor parte de la información requerida en los Anexos IV, V y VI a lo largo de la memoria técnica que obra en el expediente, en concreto en diversas tablas insertadas en el citado documento, como en la tabla denominada “Dimensionamiento del servicio”, en las tablas en las que se detallan los cálculos de las jornadas y calendario a realizar por los trabajadores, así como en aquellas tablas que describen la maquinaria y útiles a emplear por parte de SEULA.
- 3) La no inclusión de los Anexos en la documentación presentada ya ha sido suficientemente penalizada en la valoración de la memoria técnica presentada. Tal y como consta en acta de fecha 16 de mayo, en los



subcriterios ha sido valorada la información obrante en los Anexos (Plan general del Servicio, Recursos humanos y Máquinas y vehículos) y la puntuación obtenida por la adjudicataria en general ha sido baja.

c) Sobre la apreciación del incumplimiento de los pliegos por las ofertas de los licitadores.

En síntesis, la recurrente alega que la oferta presentada por SEULA incurre en diversos incumplimientos materiales de las prescripciones establecidas en los pliegos que rigen la licitación, afectando a elementos esenciales del contrato. A continuación, se exponen las consideraciones del OARC/KEAO al respecto:

c.1) Doctrina general sobre la apreciación del incumplimiento de los pliegos por las ofertas de los licitadores.

Tal y como se ha expuesto reiteradamente este Órgano (ver, por todas, su Resolución 148/2023, así como la sentencia del Tribunal Supremo de 29/11/2021, nº 1392/2021, ECLI:ES:TS:2021:4369 y la jurisprudencia anterior que se cita), no es necesario que las ofertas acrediten expresamente el cumplimiento de todas y cada una de las prescripciones técnicas del contrato porque la mera presentación de la proposición ya supone el acatamiento de la documentación contractual, según el artículo 139.1 de la LCSP. No obstante, cabe la exclusión de una oferta cuando:

- (i) no incluya la acreditación solicitada expresamente por los pliegos del cumplimiento de una prescripción, o
- (ii) su contenido se oponga frontalmente a dichos pliegos.

c.2) Sobre los incumplimientos denunciados.

Los incumplimientos alegados por la recurrente y las apreciaciones de este Órgano al respecto son las siguientes:



- Se alega que, según la memoria presentada por la adjudicataria, el equipo destinado al servicio de limpieza y desatasco de tuberías está compuesto por un conductor y un peón, contraviniendo, por tanto, lo dispuesto en la cláusula 53 del PPT, que exige expresamente un equipo compuesto por un conductor y dos personas especialistas. Este motivo de recurso debe desestimarse, ya que, si bien la adjudicataria en el texto de la memoria técnica se refiere a un conductor y un peón, en la tabla de dimensionamiento del servicio que obra en el documento presentado consta que el equipo para el servicio de limpieza y desatasco de tuberías está compuesto por un conductor y dos peones, dando cumplimiento así a lo establecido en el PPT. Por tanto, este argumento de la recurrente no puede ser admitido.
- Según el recurrente, no se acredita que el Director Gerente disponga de las condiciones lingüísticas exigidas en los Pliegos; el apartado 16.6 del PCAP exige que el personal que se relacione con la Administración y con terceros garantice unas competencias lingüísticas equivalentes a las exigidas por la propia Administración. Según manifiesta, atendiendo a la normativa que regula la normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco, para puestos con relación directa con la ciudadanía, como es el caso que nos ocupa, debe exigirse un perfil lingüístico de B2 en expresión oral. Sobre este aspecto se ha de tener en cuenta lo expuesto por este Órgano en repetidas ocasiones (ver, por todas, sus Resoluciones 126/2021 y 166/2021) sobre la diferencia entre las obligaciones del licitador (referidas a la documentación que debe incluir en su oferta) y las del adjudicatario. Sobre estas últimas, el OARC/KEAO ha establecido que solo pueden verificarse en la fase ejecución del contrato, es decir, que no puede presumirse *ab initio* su incumplimiento. En este sentido, el PCAP del procedimiento que nos ocupa establece obligaciones exigibles a “la empresa contratista” o a “las personas que vayan a llevar a cabo el servicio”, no al licitador. Además, los Pliegos no exigen el perfil lingüístico mínimo de B2 en expresión oral como manifiesta la recurrente. Por todo ello, este motivo de recurso debe desestimarse.



- Se alega que el precio total ofertado para el servicio de transporte de residuos es de 0,01 €; de todo ello se desprende que la adjudicataria no ha imputado ningún gasto de personal, de funcionamiento de maquinaria, ni gastos indirectos al servicio de transporte, lo que lo hace totalmente incompatible con la realidad operativa del servicio, vulnerando por tanto, lo establecido en el PPT. Sin embargo, del Anexo I presentado por SEULA se desprende que la misma ha incluido todos los gastos relativos al servicio de transporte, tanto directos como indirectos, en los importes reflejados en la columna de los gastos de la recogida de residuos urbanos, y ha imputado en la columna transporte únicamente el coste del camión. Este desglose cobra sentido dado que toda la documentación que obra en el expediente de la adjudicataria divide en dos los servicios a prestar, integrando el transporte dentro del “servicio de recogida y transporte de residuos municipales”. Por tanto, este argumento de la recurrente no puede ser admitido. Por otro lado, el desglose al que se refiere la recurrente se presenta únicamente, como indica el propio modelo de oferta “con objeto de recogida de información para sus posibles efectos” (los cuales no se especifican) y son irrelevantes para la aplicación de los criterios de adjudicación.

d) Sobre el carácter fraudulento o “irreal” de la oferta del recurrente

En síntesis, FFCMA entiende que bajo ningún supuesto el coste del suministro del camión puede ser de un céntimo, y esta manifestación obedece a que el PPT establece que el suministro del camión tiene asociados una serie de gastos (matriculación, certificado ITV, impuestos y tasas...) y estos gastos no han sido tenidos en cuenta en la propuesta de SEULA. Asimismo, argumenta que en el supuesto que nos ocupa se está dando un trasvase de los gastos y costes entre las diferentes prestaciones de un contrato mixto, lo cual no es aceptable según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 968/2024 de 3 de junio). En definitiva, nos encontramos ante una actuación que merece la calificación de fraude de ley. A juicio de este Órgano este motivo de recurso debe desestimarse por los motivos que se exponen a continuación (ver, por todas, la Resolución 73/2021 del OARC / KEAO):



- 1) En el presente supuesto, la introducción de un precio muy cercano a “0” en el subcriterio automático “precio del camión” ha llevado a la obtención por parte de la adjudicataria de la máxima puntuación posible. Esta oferta en presunción de anormalidad ha sido justificada extensa y detalladamente por el adjudicatario al amparo del acuerdo formalizado con una empresa suministradora de maquinaria por la que la obtiene una bonificación del 100% del camión objeto de suministro, justificación esta aceptada por el poder adjudicador según consta en el informe técnico que obra en el expediente. Además, (i) el criterio de adjudicación no fue impugnado en su momento y (ii) el precio propuesto no está prohibido por los pliegos.
- 2) No se puede concluir que la oferta haya sido realizada en fraude de ley. Para que la conducta de SEULA pudiera ser calificada como fraudulenta, el artículo 6.4 del Código Civil requiere la obtención de un fin contrario al ordenamiento jurídico y el recurso no concreta cuál es el precepto infringido, ya que no puede considerarse como tal que el licitador pretenda conseguir la máxima puntuación y que sus competidores obtengan la mínima posible con respeto a las reglas establecidas en las bases, pues tal pretensión es consustancial a los procedimientos de concurrencia competitiva.
- 3) Asimismo, este Órgano entiende que la opción adoptada en la oferta de la adjudicataria no puede considerarse una práctica empresarial inadecuada. En primer lugar, nada obliga a los licitadores a repercutir íntegra o parcialmente el coste de cada prestación. De hecho, 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, como ha ocurrido en el caso que nos ocupa. (STJUE de 10/9/2020, C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685). En este sentido, 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 precio adicional concretamente asignado para ellas en el contexto de un negocio jurídico que esperan perfeccionar con una contraprestación monetaria que estiman globalmente lucrativa. Por eso, no cabe aceptar la alegación de la recurrente de que la oferta de precio cercano a 0 supone una ilegalidad por su gratuidad, pues forma parte de una decisión empresarial legítima que asume un riesgo económico de que, finalmente, la ejecución del contrato no resulte rentable. En todo caso, corresponde a los potenciales licitadores analizar y estudiar previamente a la presentación de las proposiciones el efecto de todos los criterios con la diligencia debida.

- 4) Finalmente, debe descartarse que la oferta de la adjudicataria incurra en un traslado de costes entre distintas prestaciones de un contrato mixto. El propio poder adjudicador, al expresar en los pliegos (apartado 4.1 del PCAP) el desglose de costes de las dos prestaciones que componen el contrato (limpieza urbana y recogida y transporte de residuos, por un lado, y suministro del camión en régimen de arrendamiento financiero, por otro) ha decidido no imputar al arrendamiento del vehículo los gastos que invoca la recurrente (matriculación, ITV, etc.), sino únicamente el importe de las cuotas mensuales del arrendamiento y del pago final si se ejerce la opción de compra. Consecuentemente, los citados gastos solo pueden recogerse junto con el resto de los correspondientes al servicio de limpieza, transporte y recogida, como bien han entendido el poder adjudicador y la adjudicataria.

e) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a) a d) anteriores, el recurso debe desestimarse.



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 FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., contra la adjudicación del contrato mixto “Prestación del servicio de limpieza urbana y recogida y transporte de residuos municipales en el término municipal de Oiartzun y para el suministro en régimen de arrendamiento del camión necesario para ello”, tramitado por Ayuntamiento de Oiartzun.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.3 LCSP, levantar la suspensión del procedimiento.

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 urriaren 23a

Vitoria-Gasteiz, 23 de octubre de 2025