



EB 2025/123

Resolución 002/2026, de 9 de enero, 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 S.A. DE MANTENIMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS - GAIMAZ INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A. -MENDIBIL 2002, S.L. U.T.E. contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 20 de agosto 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 S.A. DE MANTENIMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS - GAIMAZ INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A. -MENDIBIL 2002, S.L. U.T.E. (en adelante, la UTE) contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao.

SEGUNDO: El 21 de agosto 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). La documentación se recibió entre los días 12 de septiembre de 2025 y 25 de noviembre de 2025.

TERCERO: Trasladado el recurso con fecha 16 de septiembre a ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A., único interesado, con fecha 23 de septiembre de 2025 ha presentado alegaciones.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la representación de I.G.L., que actúa en nombre de la recurrente. En cuanto a la legitimación, se efectúan las siguientes consideraciones:

- 1) Este Órgano ha manifestado con anterioridad que la legitimación requiere que de la estimación de la impugnación el recurrente obtenga la satisfacción de un interés tangible distinto de la satisfacción moral o del mero cumplimiento de la legalidad (ver, por ejemplo, la Resolución 186/2021 del OARC / KEAO).
- 2) En este caso, la pretensión de la UTE consiste en la exclusión del procedimiento de adjudicación de ENVISER por incumplir su oferta determinadas prescripciones del Pliego de prescripciones técnicas (PPT).
- 3) La exclusión de la UTE se produjo por la Resolución 106/2025, de 25 de junio, de este OARC / KEAO, notificada y leída por la interesada ese mismo día y el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del contrato a ENVISER se ha presentado el día 20 de agosto. Por tanto, a la fecha de presentación del recurso la exclusión de la UTE no ha devenido firme porque no ha transcurrido el plazo para su impugnación ante el orden contencioso – administrativo (ver, en este sentido la STJUE, de 24/3/2021, asunto C-771/19, ECLI:C:2021:232, apartado 42). Por tanto, la

UTE goza de legitimación para impugnar la regularidad de la oferta de ENVISER pues, de prosperar su petición, el procedimiento se declararía desierto lo que supondría, muy posiblemente, la tramitación de un nuevo procedimiento de adjudicación en el que la UTE podría presentar una oferta y resultar adjudicataria obteniendo el beneficio tangible, indicado en el apartado 1) anterior (ver, en este sentido, la STJUE de 5/04/2016, asunto C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 27).

- 4) El Auto del TJUE de 16/03/2023, asunto C-493/22, ECLI:EU:C:2023:291, alegado por ENVISER, en su apartado 46 viene a confirmar esta circunstancia al afirmar que el interés de un licitador excluido en ejercitar una acción contra la decisión de adjudicación de dicho contrato no existe cuando la exclusión de dicho licitador resulta de una decisión que ha adquirido firmeza, bien porque ya no es susceptible de recurso judicial, al no haber sido impugnada dentro de los plazos establecidos por las normas procesales nacionales, bien como consecuencia del agotamiento de las vías de recurso disponibles en el ámbito nacional. En el supuesto que nos ocupa, la exclusión de la UTE no ha adquirido firmeza porque no ha transcurrido a la fecha de presentación del recurso especial contra la adjudicación el plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso administrativo y, por consiguiente, tampoco ha agotado todas las vías de recurso de las que dispone.

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, el Ayuntamiento de Galdakao, 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

El recurso se basa en los siguientes motivos:

- a) ENVISER ofertó vehículos y maquinaria cuyas características no cumplen con las exigidas en el Anexo 3 del modelo de proposición económica. En concreto, los vehículos ofertados tienen una carga útil inferior a la exigida (1.200 kg), y el tractor propuesto no alcanza la potencia mínima de 125 CV prevista en los pliegos. A tal efecto, se aporta documentación técnica de fabricantes y se señala que dicho incumplimiento fue también advertido por el propio poder adjudicador en el “Informe Sobre B”.
- b) Se aprecian otras insuficiencias en la oferta de ENVISER, tales como (i) la falta de una propuesta adecuada para la adaptación paulatina de zonas de riego, (ii) la no inclusión de todas las zonas tipo A dentro del canon fijo, en contra de lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), (iii) la oferta de la adjudicataria modifica los grupos de trabajo establecidos obligatoriamente en el PPT y (iv) omite la presentación del anexo (modelo de proposición económica) en el formato de hoja de cálculo requerido.
- c) La falta de correspondencia de una oferta con los requisitos mínimos, aunque sea por ofrecer características “superiores”, obliga a su exclusión y resulta insubsanable. Se sostiene el carácter esencial de los requisitos técnicos

y se recalca el deber de rechazar ofertas no ajustadas, ya que ello vulnera los principios de igualdad y transparencia de la licitación pública.

d) Finalmente, solicita la nulidad o anulabilidad del acuerdo de adjudicación, la exclusión de la oferta de ENVISER y que, en consecuencia, se declare desierta la licitación.

SÉPTIMO: Alegaciones de la adjudicataria impugnada

ENVISER se opone al recurso por los siguientes motivos:

a) ENVISER rebate la alegación de la UTE aportando certificados de los distribuidores oficiales que confirman el cumplimiento de los requisitos técnicos indicados en el pliego (carga útil y potencia de tractor). Además, en cuanto al argumento sobre la calidad de la maquinaria, se manifiesta que el propio informe técnico municipal sólo apreció una menor calidad en algunos casos y penalizó la oferta en la puntuación, sin consignar incumplimiento expreso de las prescripciones técnicas.

b) Acerca de la propuesta de riego, se argumenta que la interpretación de la UTE es parcial e interesada, y que la oferta presentada por ENVISER sí contiene una descripción exhaustiva del sistema de tele-gestión y responde a lo exigido por el pliego, diferenciando, conforme a éste, los distintos escenarios de implantación de riego y aclarando las respuestas dadas a requerimientos del órgano contratante.

c) Referente a la organización del trabajo y equipos, ENVISER sostiene que su oferta incluye organigramas nominativos y descripción de equipos de trabajo ajustados, en denominación y composición, a lo dispuesto en los pliegos, acompañando extractos de la propuesta para corroborarlo.

d) Sobre la objeción respecto al formato de la documentación económica, ENVISER alega que la información fue cumplimentada íntegramente, aunque aportada en formato pdf, sin que ello haya impedido la adecuada valoración por

parte de la Mesa de Contratación. Se apoya en la doctrina antiformalista recogida en resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, según la cual defectos formales no invalidantes no pueden determinar la exclusión de una empresa, siempre que la oferta sea íntegra y evaluable.

e) Alega que no todo incumplimiento, omisión o ambigüedad técnica debe conllevar automáticamente la exclusión del licitador, sino únicamente aquellos que sean claros, expresos y relevantes, de manera que determinen la imposibilidad de cumplir el objeto del contrato. Además, en caso de omisiones o ambigüedades se presume el ajuste a pliegos salvo que la oferta sea incongruente o contraria en términos indudables a las especificaciones técnicas exigidas. Asimismo, subraya la doctrina según la cual determinadas obligaciones técnicas son exigibles en fase de ejecución del contrato, y no en el momento de la oferta, y sólo la expresa contravención en la descripción técnica presentada puede ser causa de exclusión. Por último, se invoca el principio de proporcionalidad conforme al cual las causas de exclusión (especialmente las potestativas) deben aplicarse de modo proporcional y razonable atendiendo a la entidad y a los efectos de la infracción.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

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

a) En la documentación presentada por ENVISER, se indica que el vehículo ofertado soporta hasta 1.190 kg, mientras que en el PPT se requería una carga útil mínima de 1.200 kg, tomando como referencia el modelo PIAGGIO PORTER NP6 GASOLINA+GLP. El informe del poder adjudicador reconoce esta circunstancia y manifiesta que, efectivamente, se ofertó maquinaria de calidad inferior a la exigida en los pliegos.

b) En lo relativo al tractor desbrozador propuesto, el recurso alega que se ha ofertado un modelo (Landini Serie 5-120) cuya potencia máxima es de 114 CV, inferior a los 120 CV requeridos por el pliego. Sin embargo, de acuerdo con la ficha de características aportada en la oferta, se indica que la potencia del

modelo ofertado es, en realidad, de 150 CV, por lo que la oferta se valoró como conforme a los requisitos exigidos en cuanto a potencia. No obstante, el informe técnico deja constancia de que, en general, la información sobre la maquinaria proporcionada fue en ocasiones insuficiente para una valoración adecuada.

c) Manifiesta que la oferta no contempla una propuesta de adaptación paulatina de las zonas existentes en cuanto al riego, es decir, no aporta una programación para la adaptación del riego de las zonas ya habilitadas. Este hecho fue particularmente tenido en cuenta y supuso una penalización en la valoración técnica. Asimismo, se apunta que las nuevas zonas propuestas para la instalación de sistemas de riego no coinciden con las propuestas ornamentales detalladas en otros apartados de la oferta, lo que fue interpretado como una falta de coherencia interna y también se penalizó en la evaluación.

d) Durante el análisis de las ofertas, no resultó claro si la propuesta de ENVISER incluía la tele-gestión en las zonas de riego ya existentes, ni si el coste de implementación estaba incluido en el canon fijo o, de lo contrario, repercutía en el denominado P3 (presupuestos de inversiones del Acuerdo Marco). Por tal motivo, se solicitó aclaración a la empresa que, finalmente, confirmó que tanto la inclusión de la tele-gestión en las zonas de riego existentes como su implantación sí estaban contempladas y cubiertas por el canon fijo del servicio.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, el recurso cuestiona que la oferta incumple las prescripciones y requisitos exigidos en los pliegos en lo relativo a (i) la idoneidad de determinados vehículos propuestos (capacidad de carga útil y potencia), (ii) la adecuación de la propuesta de sistemas de riego y la gestión de equipos de trabajo y (iii) el formato de presentación de un anexo económico en pdf en lugar del exigido en Excel.

A continuación, se exponen las apreciaciones del OARC/KEAO sobre la viabilidad de esta pretensión.

a) Sobre el incumplimiento de las prescripciones técnicas.

De acuerdo con una reiterada doctrina (ver, por todas, la Resolución 210/2019 del OARC / KEAO y las que cita), el PPT describe el objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato y representa el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtener el poder adjudicador y deben alcanzar todas las ofertas, por lo que es contrario a dicho interés admitir una proposición que no las satisfaga. En este sentido, debe recordarse que las características técnicas correspondientes a las obras, bienes o servicios que se pretenden adquirir corresponde determinarlas al órgano de contratación, quien goza de un gran margen de apreciación para formularlas (dentro de los límites del artículo 126.1 de la LCSP), ya que es quien mejor conoce lo que necesita y quien mejor puede determinar las exigencias que deben cumplir para obtener los resultados deseados y, a tal efecto, habrán de formularse de alguna de las maneras especificadas en el artículo 126.5 de la LCSP.

En cuanto al incumplimiento por la oferta de las prescripciones establecidas, este OARC /KEAO ha manifestado con anterioridad que no cabe adjudicar el contrato a una oferta que las incumple o no garantiza su respeto (ver, en este sentido, la Resolución 144/2019 del OARC / KEAO) ya que se vulnerarían los principios de transparencia e igualdad de trato (artículo 132 de la LCSP). Ahora bien, una decisión tan grave como la exclusión de un licitador solo debe tomarse cuando la oposición entre su oferta y la documentación contractual sea frontal y clara, de forma que el hipotético contrato formalizado en esos términos no cumpliría con los requisitos mínimos establecidos en los pliegos como imprescindibles para la satisfacción del interés general perseguido (ver, en este sentido, la Resolución 146/2019 del OARC / KEAO).

b) Sobre la idoneidad de determinados vehículos ofertados por ENVISER

El recurrente, entre otras cuestiones, alega que el modelo de vehículo ultracompacto ofertado por ENVISER incumple la prescripción técnica relativa a la carga útil. Su examen debe partir del contenido del PPT.

ARTÍCULO 4.- CONDICIONES TÉCNICAS RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS OBJETO DEL CONTRATO

Todas las actuaciones se efectuarán con sujeción estricta a lo especificado en el presente Pliego de Condiciones, y a lo que se determine a través de la oferta y de la adjudicación del contrato.

El cumplimiento de este Pliego de Condiciones y toda la normativa vigente de aplicación durante la vigencia del contrato, se entiende como exigencia de mínimos. El adjudicatario actuará para mantener en perfecto estado de funcionamiento, seguridad, ornato y decoro para los usuarios el total de las zonas verdes públicas, y otras que se le encomiendan.

(...)

ARTÍCULO 84.- RELACIÓN DE MAQUINARIA Y VEHÍCULOS

El licitador deberá aportar la siguiente maquinaria y vehículos, debiendo ser estos de nueva adquisición o, en su caso, con una antigüedad máxima establecida en la tabla. La maquinaria, independientemente de su antigüedad deberá estar en buen estado de conservación. El Ayuntamiento podrá rechazar aquella maquinaria que cumpliendo con los requisitos establecidos, considere que se encuentra en un estado de conservación no adecuado para la prestación del servicio durante los próximos 4 años de servicio. No podrán ser en régimen de alquiler. Deberán estar destinadas al servicio exclusivamente, y disponibles durante todos los días del año:

TIPO MAQUINARIA	MODELO O SIMILAR	AMORTIZACIÓN	ANTIGÜEDAD MÁXIMA
-----------------	------------------	--------------	-------------------

(...)

4 ud. Vehículos ultracompactos con caja abierta, plataforma basculante y capacidad para transportar una cisterna de 1.200 litros (carga útil 1.200 kg)	PIAGGIO PORTER NP6 GASOLINA+GLP	6	2 AÑOS
--	---------------------------------	---	--------

Por su parte, ENVISER oferta el siguiente vehículo ultracompacto en su oferta (página 59 del archivo “1.Oferta tecnica.pdf”)

4	Vehic. Ultracompacto caja ab tipo Piaggio Porter carga 1,2T	DFSK PickUp EC31	Motor: eléctrico a 48V Potencia nominal: 70kW Potencia máxima: 80 kW PBV: 3.500 kg Autonomía: 250 km		Longitud: 4.730 mm Anchura: 1.655 mm Altura: 1.960 mm Capacidad carga: 1.190 kg	Un vehículo para cada uno de los equipos de zona 2, 3 y 4 y uno compartido por los equipos 6 y 7	
---	---	------------------	--	---	--	--	---

A juicio de este Órgano el recurso debe ser estimado en lo relativo a esta cuestión por las siguientes razones:

- 1) El PPT establece de forma clara y numérica la capacidad mínima de carga útil exigida para los vehículos ultracompactos: 1.200 kg. Esta cifra no es orientativa ni aproximada, sino un umbral mínimo de obligado cumplimiento, expresado en unidades del Sistema Internacional (kg), que delimita objetivamente el requisito. Por su parte, el adjudicatario impugnado oferta el vehículo DFSK Pickup EC31 y, en la descripción de sus características consigna que su capacidad de carga es de 1.190 Kg., inferior a la requerida en el PPT.
- 2) Se observa una discrepancia entre la información consignada en la oferta y la prescripción técnica. El poder adjudicador ha optado por una prescripción técnica concreta, objetiva y formulada en términos numéricos, que constituye un umbral mínimo de obligado cumplimiento (artículo 4 del PPT), la cual no es susceptible de interpretación flexible ni de aproximaciones y la oferta de ENVISER es clara al consignar un vehículo con una carga útil de 1.190 Kg. No cabe considerar que nos hallamos ante una cuestión ajena al ámbito de la evaluación de las ofertas y que debe verificarse en el periodo de ejecución del contrato. Como ya ha señalado este Órgano, la sola presentación de la oferta ya supone el acatamiento de los pliegos; por ello, no hay una obligación de que la proposición acredite específicamente que satisface todos y cada uno de los apartados de la documentación contractual, sino solo de aquellos en los que los pliegos así lo exigen. No obstante, no es menos cierto que si se observa una incompatibilidad entre la oferta y las prescripciones técnicas, la simple presentación de la primera o una declaración general de acatamiento de las segundas son insuficientes para salvar el incumplimiento (ver, por ejemplo, la Resolución 60/2019 del OARC / KEAO).
- 3) ENVISER aporta en la fase de alegaciones otorgada en el procedimiento de recurso especial un documento suscrito por Autodistribución DFSK

SPAIN S.L. en el que se certifica, en relación con los vehículos marca DFSK, modelo EC3, que la carga útil del vehículo sin remolque (kg) es de 1.205. No obstante, a juicio de este Órgano este documento no es admisible por varias razones:

- i. en primer lugar, la oferta de ENVISER es clara al ofertar un vehículo con una carga de 1.190 Kg y, en sus alegaciones al recurso especial, ni alega que esta información sea incorrecta ni manifiesta que haya incurrido en un error manifiesto al consignarla en su oferta que deba ser corregido, de lo que se deduce que no hay nada que aclarar o subsanar,
- ii. en segundo lugar, no se acredita el cumplimiento de la prescripción a través de la ficha técnica del vehículo, que según la cláusula específica 22.2.1, apartado 6 del PCAP, relativa al criterio de adjudicación evaluable mediante juicios de valor “Medios mecánicos y materiales” es el documento relevante para apreciar las características técnicas del vehículo y, por consiguiente, para acreditar si los ofertados cumplen con las prescripciones establecidas, sino un documento confeccionado con posterioridad.
- iii. por último, no se niega que la ficha técnica oficial consigne que el vehículo ofertado dispone de una carga útil de 1.190 Kg., que es la cifra que consta en la oferta, y aceptar documentación posterior que contradiga o modifique lo declarado en la oferta inicial supone un trato desigual respecto de otros licitadores que, ajustándose estrictamente a los pliegos y a la normativa, han presentado ofertas conformes desde el principio, lo que atenta contra los principios de transparencia y de igualdad de trato recogidos en los artículos 132 y 145 de la LCSP.

c) Conclusión

A la vista de lo especificado en el apartado b) anterior el recurso debe ser estimado y la oferta de ENVISER excluida del procedimiento, lo que hace

innecesario el análisis del resto de los motivos de impugnación contenidos en el recurso.

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 el recurso especial en materia de contratación interpuesto por S.A. DE MANTENIMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS - GAIMAZ INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A. -MENDIBIL 2002, S.L. U.T.E. contra la adjudicación del contrato “Servicio de conservación y mantenimiento integral de parques, jardines, arbolado urbano, jardineras y resto de zonas verdes, incluidos espacios verdes en edificios municipales, así como acuerdo marco de trabajos de inversión asociados al servicio”, tramitado por el Ayuntamiento de Galdakao, acordando la anulación del acto impugnado y la exclusión de la oferta de ENVISER del procedimiento de adjudicación.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, según lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

CUARTO: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al órgano de contratación para que dé conocimiento al OARC / KEAO 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 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 urtarrilaren 9a

Vitoria-Gasteiz, 9 de enero de 2026