



EB 2021/018

Resolución 062/2021, de 14 de abril, 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 VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. contra su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato “Servicio de limpieza urbana, recogida y transporte de R.S.U., limpieza de la red general de alcantarillado y saneamiento, y desratización, desinfección y desinsectación”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta – Etxano.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 8 de febrero de 2021 se ha presentado 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 VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (en adelante, VALORIZA) contra su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato “Servicio de limpieza urbana, recogida y transporte de R.S.U., limpieza de la red general de alcantarillado y saneamiento, y desratización, desinfección y desinsectación”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta – Etxano.

SEGUNDO: El mismo día 8 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 entre los días 10 y 16 de febrero.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 16 de febrero, no se han recibido las alegaciones.

CUARTO: Mediante la Resolución B-BN 04/2021, de 16 de febrero, se acordó la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de adjudicación.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de P.P.S. que actúa en su nombre.

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

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

El artículo 44.2. b) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso: «b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean



excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.»

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Motivos del recurso

El recurso se basa, en síntesis, en los argumentos que a continuación se resumen:

a) VALORIZA fue excluida del procedimiento de adjudicación por no superar el umbral mínimo de puntuación previsto en los pliegos para los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (al menos 25 puntos sobre un máximo de 50 posibles); en concreto, obtuvo 19,1 puntos. En la exclusión fue decisiva la obtención de “0” puntos (sobre 18 posibles) en el subcriterio “Grupo A: Limpieza urbana”.

b) El recurrente estima que la evaluación del subcriterio citado en el apartado a) anterior incurre en un error al considerar, en tres ocasiones, que la oferta no alcanza las frecuencias de limpieza exigidas como mínimas por los pliegos para las frecuencias de barrido y baldeo. VALORIZA alega que los pliegos admiten que los límites mínimos se alcancen solo con el barrido manual, solo con el mecánico o con la combinación de ambos (como indica el uso de la expresión “y/ o”); teniendo en cuenta este criterio, la proposición supera los



mínimos requeridos. Asimismo, alega que la proposición cumple con las frecuencias de baldeo solicitadas en los pliegos.

c) Finalmente, se solicita que se ordene retrotraer las actuaciones del procedimiento de adjudicación al momento de la exclusión de la oferta de VALORIZA, se declare nulo el informe técnico de valoración de ofertas, ordenando corregir los errores y defectos, y se vuelva a puntuar la oferta de la recurrente; subsidiariamente, en el caso de que no sea posible la retroacción de actuaciones, se pide que se acuerde la nulidad de todo el procedimiento de licitación.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso con los argumentos que se resumen a continuación:

a) Los artículos 9, 10 y 11 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) priorizan el barrido mecánico sobre el manual siempre que sea posible. En las zonas en las que la mecanización no sea posible por imposibilidad de acceso de las máquinas, la tarea se realizará de forma manual. Por lo tanto, para completar la tarea de barrido es necesario que se utilicen ambas modalidades (manual y mecánica) para alcanzar todas las zonas de la vía. Es decir, (i) si un día solo se realiza el barrido manual en las superficies no mecanizables, ese día no se barre la superficie mecanizable y se incumple la frecuencia del pliego en esa zona y (ii) si un día solo se realiza el barrido mecánico, ese día no se barren las zonas no mecanizables y por lo tanto se incumple la frecuencia del pliego. El planteamiento del barrido es la complementariedad de las modalidades manual y mecánica, debiendo ser la frecuencia mínima de ambos sistemas la misma, para así cumplir con las frecuencias mínimas establecidas en el PPT.



b) A la vista de lo expresado en el punto a) anterior, es claro que el recurrente incumple las frecuencias mínimas, tal y como se señala en el acto impugnado.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso alega que su exclusión se debe a la obtención de “0” puntos en el subcriterio de adjudicación (sujeto a juicio de valor) “Grupo A: Limpieza Urbana” (puntuación máxima 18 puntos), lo que le ha impedido alcanzar el umbral mínimo de 25 puntos (sobre 50 posibles) necesario para continuar en la licitación (concretamente, VALORIZA ha obtenido 19,1 puntos). El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación; en concreto, el contenido relevante para el caso es el siguiente:

Pliego de Condiciones Técnicas

(...)

ARTÍCULO 9

A.1.) LIMPIEZA DE LA RED VIARIA

A.1.1) BARRIDO

(...)

Las diversas modalidades de barrido se escogerán para cada lugar en función de:

- Las ventajas y limitaciones de cada tramo de vial.
- El entorno urbanístico, particularmente de los elementos siguientes:
 - Amplitud de aceras y calzadas.
 - Estacionamiento de vehículos.
 - Densidad de mobiliario urbano, contenedores de R.S.U.
 - Tipos y calidad de pavimento.
 - Densidad del tránsito rodado y del paso de peatones, pendientes y rasantes.
 - Densidad y tipos de población.
 - La configuración urbana de cada área (residencial, turística, comercial, industrial, etc.)
 - Arbolado.

El adjudicatario podrá disponer de contenedores para el depósito especial de bolsas de barrido, instalados en los lugares que considere oportunos el Ayuntamiento.

ARTÍCULO 10

A.1.1.1.) BARRIDO MANUAL DE ACERAS Y/O CALZADAS



a) Aplicación

- En los casos en que no sea posible o viable la mecanización debido a los accesos, pendientes, pavimentación, situación, etc.
- En sustitución del barrido mecánico, con una frecuencia que asegure, según el itinerario, la limpieza de las partes de calzada y del aparcamiento no accesibles a las máquinas.
- En zonas donde, por las características del tejido urbano, por la consolidación física de la trama viaria y por la incidencia de factores ambientales sea necesario plantear una operación manual.

(...)

d) Justificación de los medios-

Los licitadores en sus ofertas definirán de forma detallada y en cada uno de los sectores:

- Calles donde se prevé realizar este tipo de operaciones.
- Constitución de los equipos.
- Cantidad de trabajo a realizar en metros lineales de bordillo y en función del ancho de la acera.
- Rendimientos de los equipos utilizados.
- Frecuencia y horario de los trabajos a realizar.
- Cálculo del número de equipos necesarios.

ARTÍCULO 11

A.1.1.2.) BARRIDO MECÁNICO DE ACERAS Y / O CALZADAS

a) Aplicación

- Actuará en la parte de la calzada junto a la acera, en una anchura mínima de 1,50 metros, que aumentará hasta 2 metros cuando el estado de suciedad de la calzada lo requiera.
- Actuará en todas las vías.
- Abarcará toda la acera y se recogerán todos los desperdicios objeto del barrido, además del polvo y de las hojas del arbolado para los que están especialmente indicados.
- A efectos del logro de una mayor mecanización de estas tareas se utilizará en todas las aceras, paseos y zonas peatonales que sean posibles.

(...)

c) Composición de los Equipos e Itinerarios y Justificación de los medios

Los licitadores explicarán en sus ofertas:

- Las vías, calles o tramos de calle donde se tenga que realizar este tratamiento.



- Los tipos y marcas de máquinas propuestas, en función de las características de los viales. Se buscará la maquinaria más respetuosa con el Medio Ambiente en cuanto a emisiones sonoras y a emisión de gases.
- Las acciones complementarias de tipo manual que se consideran importantes para la limpieza de los puntos no accesibles a las máquinas y que sea necesario limpiar.
- Los licitadores propondrán la forma de vaciado de los residuos procedentes de esta tarea. Rendimientos de los equipos propuestos.
- Frecuencia y horario de los trabajos a realizar.
- Cálculo del número de equipos en función de la cantidad de trabajo y del rendimiento aplicado.

Cuadro de características del contrato

(...)

J. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

1. Criterios de adjudicación:

CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIO DE VALOR

PROPUESTA TÉCNICA: (50 puntos)

Las entidades licitadoras presentarán una memoria que incluirá los siguientes apartados:

- Organización y programación
- Medios materiales
- Control del servicio
- Medios humanos
- Puesta en marcha del nuevo servicio

La extensión máxima de la memoria Máximo 200 páginas de tamaño DIN-A4, tamaño mínimo de letra: 10. Las ofertas que superen esté máximo establecido serán penalizadas con -0,5 puntos por página de exceso hasta un máximo de - 5 puntos).

Criterio	Puntuación
MEMORIA TÉCNICA RELATIVA A LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO Y LOS MEDIOS DISPUESTOS: Se valorará la calidad y adecuación de la propuesta al objeto del contrato y a las necesidades de la administración en relación con los siguientes criterios de adjudicación: 1. Organización y programación (30 puntos) Organización, programación y dimensionamiento de los diferentes servicios y adecuación al plan de objetivos marcado por el Ayuntamiento. La puntuación se desglosará de la siguiente manera: Grupo A: Limpieza Urbana hasta 18	50 puntos



A la vista de lo anterior, y de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la pretensión. No obstante, previamente deben señalarse dos aspectos del contenido y alcance del recurso importantes para centrar los términos del debate:

- 1) El recurrente basa su argumentación en el ajuste de las frecuencias ofertadas a las mínimas exigidas en el PBT y alega únicamente en contra de la puntuación “0” obtenida en el subcriterio “Grupo A: Limpieza Urbana” (18 puntos de puntuación máxima) sin discutir la puntuación que se le ha atribuido en los demás criterios y subcriterios que forman parte del umbral eliminatorio (32 puntos de puntuación máxima).
- 2) El informe técnico que sustenta la exclusión impugnada no basa la atribución de “0” puntos en el subcriterio debatido únicamente en la infracción de las frecuencias mínimas establecidas en el PPT para el baldeo y el barrido, sino también en “los errores de dimensionamiento al definir el ámbito de la limpieza” por haber incluido en la oferta la limpieza de tres polígonos, que no es competencia municipal. VALORIZA no formula alegación alguna en contra de este aspecto de la motivación del acto recurrido.
 - a) Sobre el incumplimiento de las frecuencias mínimas de limpieza fijadas en los pliegos

El informe técnico que sustenta el acto impugnado penaliza la oferta de VALORIZA por incumplir varias frecuencias mínimas de limpieza establecidas en los pliegos, lo que el recurrente niega. Concretamente, se trata de frecuencias referidas a las tareas de barrido, por una parte, y al baldeo, por otra. El criterio de este Órgano sobre la cuestión es el siguiente:

- a 1) Sobre las frecuencias de barrido



Como bien indica el informe del poder adjudicador, la preferencia del PPT por el barrido mecánico es clara. Así, el artículo 10 a) de este documento establece que el barrido manual se utilizará en los casos en los que no sea viable el barrido mecanizado o cuando concurran ciertas circunstancias especiales; en el mismo sentido, el artículo 11 establece que el barrido mecánico “se utilizará en todas las aceras, paseos y zonas peatonales que sean posibles”. Esta preferencia quedaría desvirtuada si para alcanzar las frecuencias mínimas pudieran sumarse separadamente los barridos mecanizados y los manuales, como pretende VALORIZA, cuando ambos son sistemas que deben utilizarse acumulativamente cuando sea necesario para obtener la frecuencia deseada y una limpieza completa de todas las partes de la vía, aunque cada uno actúe sobre espacios diferentes. En este sentido, la expresión “y/o” quiere significar que en ciertos casos debe utilizarse el barrido mecánico (que es el preferente o “por defecto” según el PPT), en otros el barrido manual (cuyo uso está reservado a ciertos supuestos previstos en el PPT) y en otros ambos conjuntamente (es decir, sin utilizar ambos sistemas no se alcanza la frecuencia requerida). Consecuentemente, la interpretación realizada por el informe técnico que sustenta la exclusión impugnada es correcta y VALORIZA ha incumplido las frecuencias mínimas del PPT.

a 2) Sobre la consecuencia del incumplimiento de las frecuencias de barrido

El incumplimiento citado en el apartado a 1) anterior ha sido parte del contenido de la oferta en la que se basa el informe técnico para justificar la atribución de “0” puntos a la oferta de VALORIZA en el subcriterio de adjudicación “Grupo A: Limpieza Urbana”, decisiva para la exclusión de la proposición y único epígrafe de valoración cuya aplicación se discute por el recurrente. A juicio de este Órgano, el hecho de que se trate de un incumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas hace que la exclusión sea ineludible. Debe recordarse que las citadas prescripciones suponen el nivel mínimo por debajo del cual el interés público implícito en el contrato ya no se satisface, por lo que no cabe relativizarlas u obviarlas ni (lo que es especialmente relevante para este caso) adjudicar el



contrato a una oferta que las incumple o que no garantiza su respeto (ver, por todas, la Resolución 144/2019 del OARC / KEAO). En este caso concreto, no obsta a esta conclusión que la exclusión se haya deducido de la aplicación de un criterio de adjudicación que opera como umbral eliminatorio (ver el artículo 146.3 de la LCSP, así como, por ejemplo, la Resolución 136/2018 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20/9/2018, C-546/16, ECLI:EU:C:2018:752) en lugar de configurarse como la eliminación de una oferta irregular por no ajustarse a los pliegos de la licitación (ver, por ejemplo, los artículos 167 e) y 226.4 de la LCSP) sin que llegaran a evaluarse para ella los criterios de adjudicación, lo que sin duda habría sido jurídicamente más preciso, pues la conclusión es, en cualquier caso, la exclusión de la proposición. Por otro lado, la LCSP no establece un momento procesal preclusivo concreto para apreciar la incompatibilidad de la oferta con las citadas prescripciones, siendo lógico que dicha incompatibilidad se aprecie precisamente en el mismo trámite en el que se analizan las ofertas técnicas para evaluar los criterios de adjudicación, primer momento en el que se analizan dichas ofertas y se comprueba su contenido y alcance.

b) Conclusión

A la vista de lo expuesto en la letra a) anterior, el recurso debe desestimarse. Habida cuenta de que la infracción de las frecuencias de barrido establecidas en el PPT es por sí misma motivo suficiente para fundar la exclusión impugnada, no es necesario entrar a analizar el motivo basado en la infracción de las frecuencias de baldeo, pues su hipotética estimación no alteraría la decisión de exclusión. La misma observación debe formularse en relación con la supuesta irregularidad en la apertura de la documentación del recurrente.

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:

III.- RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial interpuesto por VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. contra su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato “Servicio de limpieza urbana, recogida y transporte de R.S.U., limpieza de la red general de alcantarillado y saneamiento, y desratización, desinfección y desinsectación”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta – Etxano.

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 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, 2021eko apirilaren 14a

Vitoria-Gasteiz, 14 de abril de 2021