



EB 2025/159

Resolución 047/2026, de 26 de febrero, 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 GARBIALDI, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza viaria, recogida de residuos, recogida de muebles y enseres y servicio de limpieza y desatasco de la red de saneamiento del municipio de Portugalete”, tramitado por el Ayuntamiento de Portugalete.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 21 de noviembre 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 GARBIALDI, S.A., contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza viaria, recogida de residuos, recogida de muebles y enseres y servicio de limpieza y desatasco de la red de saneamiento del municipio de Portugalete”, tramitado por el Ayuntamiento de Portugalete.

SEGUNDO: El 21 de noviembre este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador solicitándole, 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 1 de diciembre.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 2 de diciembre, Valorización y Tratamiento de residuos S.A presentó alegaciones con fecha 9 de diciembre.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

De conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, consta en el expediente la legitimación de la recurrente por ser la empresa licitadora posicionada en el segundo lugar en el orden de clasificación y, por tanto, optar a la adjudicación del contrato, así como la representación de J.L.C.P., que actúa en nombre y representación de GARBIALDI, S.A.

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 Portugalete, 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 recurrente

En síntesis, las alegaciones del recurrente son las siguientes:

- a) El criterio de adjudicación cuantificable por fórmulas “2.-Mejoras 20 puntos” se descompone en dos subcriterios: (i) “(...) 10 puntos la sustitución de los remolques-punto limpio por otros totalmente inaccesibles y antivandálicos para evitar la extracción de su interior, por parte de personas no autorizadas” y “(...) 10 puntos la instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”. La recurrente afirma que la redacción del criterio es “clara y binaria”, en el sentido de que se asignarán 10 puntos a quien oferte la instalación y 0 puntos a quien no, y no se establece fórmula de reparto por número de contenedores.

- b) Durante el periodo de presentación de ofertas, la UTE adjudicataria formuló una consulta sobre la mejora del anclaje, solicitando que se indicara una “cantidad máxima a ofrecer”. La respuesta municipal recogida en el escrito fue: “como mínimo 16 contenedores están expuestos al viento”. La recurrente sostiene que esta aclaración fija un umbral mínimo, sin determinar un máximo ni un objetivo cerrado que, de alcanzarse, otorgase automáticamente la máxima puntuación. No obstante, se otorgaron 10 puntos tanto a la UTE adjudicataria como a la recurrente (y también a la otra licitadora) sobre la base de que en lo relativo a la UTE adjudicataria, se “tienen por ofertadas” ambas mejoras porque, respecto de los remolques, el pliego técnico precisaba que eran 2, y respecto de los anclajes, se apoya en la consulta publicada en el perfil del contratante el 14 de julio de 2025 en la que el Área Técnica precisó que los sistemas debían ser “como mínimo 16”; en consecuencia, la Mesa valora y puntúa con 10 puntos cada una de las dos mejoras.

- c) La fórmula no contiene prorrateo ni puntuación intermedia. Por tanto, su diseño del criterio implica que solo cabe otorgar 10 puntos si se asume la mejora en los términos previstos y 0 puntos si no se asume; desde esa premisa, la recurrente sostiene que la oferta de 16 anclajes no equivale a la mejora tal como aparece enunciada (“contenedores expuestos al viento”) y, por ello, no debe ser puntuado. Alega que no caben limitaciones unilaterales o “contraofertas” frente a lo exigido por pliegos.

d) La limitación a 16 contenedores desvirtúa la finalidad del criterio, que vincula a la seguridad frente al desplazamiento o vuelco por viento, y sostiene que la interpretación aplicada por la Mesa equipara una solución mínima con una oferta sin limitación. Asimismo, se alega la vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación, pues se ha dado el mismo trato (misma puntuación) a ofertas de distinto alcance, y la interpretación realizada podría distorsionar la comparación global de las ofertas, incluida la incidencia en el componente económico por el coste asumido de la mejora.

e) Finalmente, solicita que se:

- a. Anule el Acuerdo de Adjudicación impugnado.
- b. Retrotraigan las actuaciones al momento de la valoración de las ofertas.
- c. Ordene a la Mesa de Contratación que realice una nueva valoración de la mejora “instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”, asignando 0 puntos a la oferta presentada por la UTE adjudicataria.
- d. Como consecuencia de lo anterior, se proceda a realizar una nueva clasificación de las ofertas y se dicte un nuevo Acuerdo de Adjudicación a favor de la oferta económicamente más ventajosa, que resultará ser la de la parte recurrente.

SÉPTIMO: Alegaciones de la UTE adjudicataria

La UTE adjudicataria se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) La cláusula 22 de la carátula del PCAP indica que los licitadores deben incorporar en el archivo “C” la propuesta, en su caso, de instalación del sistema de anclaje; y en el punto 25 (criterios cuantificables por fórmulas) se establece literalmente que “Se valorará con 10 puntos la instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”. La mejora se refiere a los contenedores “expuestos al viento”, no al conjunto del parque de contenedores del municipio (se menciona

la cifra de trescientos cincuenta), y caracteriza el anclaje como una mejora, es decir, una prestación adicional que complementa la prestación definida en pliegos, y no una exigencia imprescindible configurada como obligación contractual básica.

b) La UTE alegante formuló una consulta al poder adjudicador para que indicara la “cantidad máxima” a ofrecer en relación con la mejora automática del archivo C (10 puntos por el anclaje), siendo la respuesta: “Como mínimo 16 contenedores están expuestos al viento”. Sobre esta base, el órgano de contratación consideró que los contenedores expuestos al viento son dieciséis, y que se trata de una cifra cierta que concreta los términos de la mejora en el sentido exigido por el art. 145.7 LCSP, de manera que los licitadores podían tomarla como referencia al preparar sus ofertas. Se destaca que, según la cláusula 10 in fine del PCAP, las respuestas a las consultas de los licitadores tienen carácter vinculante y debían publicarse en el perfil del contratante para garantizar igualdad y concurrencia. A partir de ello, sostiene que la UTE recurrente conocía o debía conocer, cuando presentó su oferta, que el criterio se refería a los dieciséis contenedores identificados por el órgano de contratación como expuestos al viento; y que, si discrepaba de esa aclaración, debía haber interpuesto recurso especial entonces, lo que no hizo.

c) El recurso especial es en realidad un intento de impugnación indirecta y extemporánea de la respuesta vinculante del órgano de contratación, que no procede porque fue clara, publicada y conocida (o cognoscible) por la UTE recurrente, y se invoca la doctrina sobre la improcedencia del recurso indirecto contra pliegos y su carácter excepcional.

d) A partir de la aclaración (“Como mínimo 16 contenedores están expuestos al viento”), el escrito sostiene que el órgano de contratación consideró adecuadas las ofertas que previeran instalar el sistema en al menos dieciséis contenedores y que, por tanto, esas ofertas obtendrían los 10 puntos del criterio.

e) La UTE adjudicataria rechaza la interpretación del recurrente conforme a la cual solo obtendrían puntuación máxima las ofertas sin límite de contenedores,

señalando que ello conduciría a resultados que describe como problemáticos: indeterminación sobre el número, dificultad para determinarlo y para prever su coste, y la posibilidad de ofertas “ilusorias”, además de introducir un ejemplo comparativo (una hipotética oferta de anclaje en 349 contenedores frente a una oferta sin número concreto). También se afirma que corresponde al órgano de contratación determinar el número de contenedores expuestos al viento y que en este caso lo hizo fijándolo en dieciséis.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por las razones que se resumen a continuación:

a) En el criterio de adjudicación automático cuya valoración se debate, el Ayuntamiento limitó el anclaje a los contenedores expuestos al viento, pero el PPT no detallaba su ubicación ni cuántos eran, lo que motivó la consulta de la UTE adjudicataria. Indica que la información publicada tiene carácter vinculante según el apartado 20 de la carátula del PCAP, por lo que debe tenerse en cuenta durante la tramitación, afirmando que la respuesta no modifica el PCAP, sino que concreta su contenido. En esa línea, manifiesta que la consulta era clara y pretendía conocer cuántos contenedores estaban expuestos al viento para poder ofrecer esa cantidad y obtener los 10 puntos, y que la respuesta fue igualmente clara en el sentido de que con 16 contenedores se obtendrían los 10 puntos. Con base en esa respuesta, se explica que la UTE Valoriza-FCC y GSM detalló el número de contenedores, del mismo modo que detalló el número de remolques-punto limpio.

b) El informe introduce datos sobre la operativa municipal: señala que actualmente son 11 los contenedores expuestos al viento que se inmovilizan ante avisos meteorológicos y explica por qué en la respuesta a la consulta se indicó 16 y no 11: el PPT, en su cláusula 47, prevé sustituir los actuales contenedores de orgánico (500 litros, plástico, con ruedas y recogida trasera) por otros de 2.000 litros, metálicos, sin ruedas, de recogida lateral y con control de acceso, similares a los de resto y papel/cartón. Con ese cambio, se prevé también el

anclaje de los contenedores de orgánico ubicados en zonas expuestas al viento. De este modo, a los 11 contenedores actuales se añadirían 5 más, alcanzando 16 para el nuevo contrato, que el informe presenta como la cifra a considerar para obtener la máxima puntuación según lo indicado en la respuesta publicada.

c) En conclusión, las mejoras presentadas por las tres entidades licitadoras, binarias, como afirma la recurrente, obtuvieron la misma puntuación porque ofertaban lo mismo: el anclaje de 16 contenedores expuestos al viento, indicaran el número o no en su oferta, porque 16 son los contenedores expuestos al viento.

NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO

En síntesis, la impugnación se centra en la valoración de la mejora automática “instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”. Los apartados relevantes de los pliegos, que rigen el procedimiento de adjudicación vinculando a los licitadores y al poder adjudicador por no haber sido impugnados en tiempo y forma, son los siguientes:

CARÁTULA DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA LA CONTRATACIÓN, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO CON VARIOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, DEL CONTRATO CORRESPONDIENTE AL SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA Y RECOGIDA DE RESIDUOS LOTE 1

(...)

20. LUGAR DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS, INFORMACIÓN Y CONSULTAS

(...)

CONSULTAS:

Forma de presentación de consultas: mediante escrito enviado a la siguiente dirección de correo electrónico: compras@portugalete.org

Plazo límite de presentación de consultas: hasta doce días naturales antes de la fecha límite para la presentación de ofertas.

Plazo de respuesta: hasta 6 días naturales antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas (en los expedientes urgentes, será de 4 días).

Las respuestas a las consultas formuladas que resulten de interés para todos los licitadores se harán públicas en el perfil de contratante y tendrán carácter vinculante.

(...)

22. PROPOSICIÓN DE LOS LICITADORES: DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR.

(...)

ARCHIVO C: DOCUMENTACIÓN RELATIVA A CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULA.

- Oferta económica según modelo Anexo IV LOTE 1
- Estudio económico de la oferta, incluyendo como mínimo :
 - 1.Presupuestos parciales por servicios
 - 2.Presupuesto medios comunes
 - 3.Presupuesto general del Servicio
- Propuesta en su caso , de sustitución completa de los remolques –punto limpio por otros inaccesibles y antivandálicos
- Propuesta en su caso, de instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento.

(...)

25. CRITERIOS CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS. 50 PUNTOS

(...)

2.- Mejoras 20 puntos

(...)

2.2 Se valorará con 10 puntos la instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento .

CONSULTA EFECTUADA POR LA UTE Y RESPUESTA DEL AYUNTAMIENTO

OFERTA DE LA UTE ADJUDICATARIA

(...)

II. Que igualmente se compromete a la instalación de 16 sistemas de anclaje de los contenedores expuestos al viento.

Por su parte, la consulta efectuada en relación con este criterio de adjudicación automático y la respuesta del poder adjudicador a la misma son las siguientes:

Consulta 4

Con relación a las mejoras automáticas del Archivo C, se indica que se obtendrán 10 puntos por la instalación de un sistema de anclaje de lo contenedores expuestos al viento. Empero, el criterio no está acotado de modo que les agradeceríamos que pudieran indicar cual es la cantidad máxima a ofrecer.

Respuesta: como mínimo 16 contenedores están expuestos al viento.

Las consideraciones de este Órgano al respecto son las siguientes:

- 1) El criterio de adjudicación automático controvertido está configurado en el PCAP como: “2.2. Se valorará con 10 puntos la instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”, sin fórmula, sin rangos y sin parámetros cuantitativos. Nos encontramos ante un criterio automático en el que la asignación de puntos se ha descrito mediante palabras con un funcionamiento binario (si/no) de tal forma que, si se presenta el compromiso de “instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”, se obtendrán todos los 10 puntos del criterio y 0 en el caso contrario, sin que los mismos puedan ser graduados por el órgano de contratación. Es decir, no existe margen de discrecionalidad para el poder adjudicador a la hora de la asignación de los puntos ni de su graduación, pues el automatismo le viene impuesto por la propia redacción del criterio, cumpliendo con la característica propia de los criterios automáticos (ver, en este sentido, la Resolución 175/2019 de este OARC / KEAO) que se caracterizan por la ausencia total de margen de apreciación en la valoración de las ofertas (ver, en este sentido la Resolución 73/2021 del OARC / KEAO).
- 2) El referido criterio no fija ni un mínimo ni un máximo de contenedores y la mejora se proyecta sobre un concepto abierto (“contenedores expuestos al viento”), lo que significa que su alcance real se concretará durante la ejecución del contrato y para ello se exige un compromiso integral, no limitado. Por tanto, no nos hallamos ante un criterio de adjudicación graduable ni con un “umbral de saciedad” (ver, por ejemplo, el criterio analizado en la Resolución 148/2022 de este OARC / KEAO, así como las resoluciones citadas en ella).
- 3) En lo que respecta al alcance de la consulta y la respuesta, se observa que la primera no se limita a pedir una aclaración interpretativa, esto es, a preguntar el significado del criterio, sino que se indique la “cantidad máxima a ofrecer”. Por su parte, el Ayuntamiento, con la expresión “como mínimo 16 contenedores”, únicamente aporta un dato fáctico mínimo, sin redefinir el

criterio. La respuesta significa únicamente que existe la certeza de que al menos 16 contenedores cumplen la condición de estar expuestos al viento, pero no excluye que existan otros adicionales, bien en el momento de la respuesta bien durante la ejecución del contrato. Esta respuesta no altera el ámbito objetivo de la mejora, que sigue siendo funcional (los contenedores expuestos al viento) y no cuantitativo. En realidad, la respuesta no cierra el alcance de la mejora, sino únicamente indica que existe, al menos, ese número de contenedores con dichas características, lo que no es incompatible con la literalidad del criterio, que no se altera.

- 4) Entender, como lo hacen la UTE adjudicataria y el poder adjudicador, que dicha respuesta implica establecer un número concreto de contenedores a anclar(16) supone modificar el criterio de adjudicación automático, lo que excede ampliamente de la finalidad de las consultas, cuyo ámbito está estrictamente limitado a la interpretación del contenido de los pliegos, sin que puedan modificarlos, pues ello supondría obviar los límites, el procedimiento y las consecuencias establecidas al respecto en los artículos 122.1 y 124 de la LCSP, que exigen que las modificaciones de los pliegos posteriores a su aprobación por razones diferentes al mero error material, de hecho, o aritmético, conlleven la retroacción de actuaciones para que se sujeten al procedimiento legalmente establecido en cuanto a la alteración de las reglas de adjudicación y al mismo grado de publicidad que se le ha dado al documento inicial (ver, por todas, la Resolución 027/2024 de este OARC / KEAO). Asimismo, supone una infracción del principio de transparencia que implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones (sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, asunto C-496/99 P, apartados 109 a 111, ECLI:EU:C:2004:236).

- 5) La oferta de la UTE adjudicataria fija la mejora en un número determinado de contenedores a anclar (16), equiparando ese número al cumplimiento total. De esta manera, efectúa una oferta que no respeta el automatismo

del criterio de adjudicación que exige un compromiso integral, por lo que el recurso debe aceptarse dado que la atribución de los puntos del criterio a una oferta que no lo satisface supone una infracción de las bases de la licitación y es contrario al principio de igualdad de trato.

- 6) Lo especificado en los apartados precedentes lleva a estimar el recurso y a que la adjudicación deba ser anulada con retroacción del procedimiento al momento previo de la adjudicación para que la oferta de la UTE adjudicataria sea valorada con 0 puntos en el criterio de adjudicación “2.2. Se valorará con 10 puntos la instalación de un sistema de anclaje de los contenedores expuestos al viento”

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 / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por GARBIALDI, S.A., contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza viaria, recogida de residuos, recogida de muebles y enseres y servicio de limpieza y desatasco de la red de saneamiento del municipio de Portugalete”, tramitado por el Ayuntamiento de Portugalete, en los términos expresados en el apartado 6) del Fundamento Jurídico noveno de este Resolución.

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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la presente Resolución.

CUARTO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

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 otsailaren 26a

Vitoria-Gasteiz, 26 de febrero de 2026