



EB 2024/162

Resolución 007/2025, de 15 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 la empresa ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza viaria en el municipio de Sopela”, tramitado por el Ayuntamiento de Sopela.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 27 de septiembre de 2024 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 la empresa ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (en lo sucesivo, ENVISER), contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza viaria en el municipio de Sopela”, tramitado por el Ayuntamiento de Sopela.

SEGUNDO: El 27 de septiembre este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y le solicitó, además de la copia del expediente de contratación, el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Dicha documentación se recibió el 15 de octubre de 2024.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 24 de octubre, se han recibido las alegaciones de LA UTE LIMPIEZA SOPELA ("LA UTE"), adjudicataria impugnada, el 31 de octubre.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de L.O. de A.B., que actúa en nombre y representación de ENVISER.

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 Sopela, tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Argumento del recurso

Los argumentos del recurso, en síntesis, son los siguientes:

a) La oferta de LA UTE debió ser excluida de la licitación por incumplir los requerimientos exigidos en el Pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) en cuanto al número mínimo de frecuencias en los siguientes servicios:

- El servicio de barrido mecánico manual en el Nivel I de limpieza (casco urbano).
- El servicio de refuerzo en verano para la limpieza de playas (Nivel V)

b) El informe técnico municipal de valoración de los criterios subjetivos reconoce expresamente el incumplimiento de LA UTE en las frecuencias de limpieza de los servicios mencionados.

c) Estos incumplimientos son claros, expresos y relevantes, ya que afectan a aspectos esenciales del servicio y a la organización prevista en el pliego. Se cita jurisprudencia que respalda la obligatoriedad de cumplir con las prescripciones técnicas del pliego y la necesidad de excluir a las ofertas que no lo hagan. ENVISER alega que la no exclusión de LA UTE adjudicataria genera una desigualdad entre licitadores, ya que su propuesta se ha ajustado a los requisitos del pliego, lo que le ha supuesto un mayor coste.

d) Finalmente, solicita (i) la revocación, anulación y suspensión del acuerdo de adjudicación, (ii) la exclusión de LA UTE del procedimiento por los incumplimientos alegados, y (iii) se continúe la licitación con el resto de las propuestas.

SÉPTIMO: Alegaciones de LA UTE

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

a) Las acusaciones de ENVISER son infundadas y carecen de sustento documental, que no ha accedido a la oferta de LA UTE para verificar los supuestos incumplimientos, actuando con “escaso interés”.

b) LA UTE defiende que su oferta cumple con las especificaciones del PPT, incluyendo las frecuencias mínimas para los servicios de limpieza. En concreto:

- No existe la supuesta infracción de las frecuencias mínimas en el servicio de barrido mecánico manual en el Nivel 1 de limpieza, ya que los pliegos no establecen una frecuencia mínima para este servicio en particular. En este sentido, el PPT diferencia entre varios tipos de barrido, incluyendo "barrido manual" y "barrido mecánico manual con barredora manual". ENVISER asume erróneamente que la frecuencia mínima de 7 días semanales establecida para el "barrido manual" también se aplica al "barrido mecánico manual". Sin embargo, LA UTE respetó escrupulosamente las frecuencias mínimas para los servicios donde sí se especificaban, y al no existir una frecuencia mínima para el "barrido mecánico manual", se propuso una frecuencia de 5 días semanales.
- Tampoco se ha producido la supuesta infracción de las frecuencias mínimas en el servicio de refuerzo de verano destinado a la limpieza de las playas del municipio (Nivel V), ya que la oferta cumple plenamente con la frecuencia mínima diaria exigida en el PPT para este servicio entre los meses de junio a septiembre, lo que suma un total de 122 días. ENVISER acusa a LA UTE de haber ofertado prestar este servicio solo 5 días a la semana durante el verano. Sin embargo, la adjudicataria demuestra, con extractos textuales de su Memoria técnica, que propuso un refuerzo del servicio de limpieza de playas durante todos los días de los meses de junio, julio, agosto y septiembre, sumando un total de 122 días, tal como exige el PPT. En este sentido, se señala que la arquitecta técnica municipal cometió un error en la valoración de este punto, pero se destaca que el órgano de contratación identificó y subsanó este error, adjudicando correctamente el contrato a LA UTE.

c) La mesa de contratación actuó correctamente al apartarse del informe técnico y que ENVISER no puede pretender que se excluya a LA UTE basándose en un informe que no es vinculante.

d) Se solicita la imposición de 1.500 € de multa por la temeridad del recurso interpuesto.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los argumentos que a continuación se resumen:

a) Se reconoce que el informe de valoración inicial cometió dos errores al identificar los supuestos incumplimientos de LA UTE. Concretamente, en lo relativo a las Frecuencias mínimas en el servicio de barrido mecánico manual en el Nivel 1 de limpieza se indicaba: "No cumple con lo recogido en el pliego por proponerse únicamente 5 días debiendo ser 7 días/semana"; y en lo que a las Frecuencias mínimas en el servicio de refuerzo en verano (Nivel V) respecta: "Se indica gráficamente el equipo que actuara cada día de la semana y mediante el cuadro organizativo la frecuencia y los días de la semana, no siendo correcta la frecuencia de los días lunes a viernes".

b) Como consecuencia de la interposición del recurso y tras un reexamen exhaustivo de las memorias técnicas, se ha comprobado que la oferta de LA UTE sí cumple con todas las especificaciones técnicas. Por ello, se argumenta que, a pesar de los errores, debe mantenerse la adjudicación a LA UTE por ser la oferta económicamente más ventajosa

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

El recurso plantea el incumplimiento de las frecuencias mínimas establecidas en el PPT por la oferta de LA UTE. El análisis de la cuestión debe comenzar por las cláusulas del PPT que se dicen infringir y que, por no haber sido impugnadas vinculan al poder adjudicador y a los licitadores:

PPT

3. TRABAJOS DE LIMPIEZA PÚBLICA URBANA.

3.1. NIVELES DE FRECUENCIA EN LA LIMPIEZA VIARIA

A los efectos de los Servicios de la Limpieza Vial, se ha establecido una división del municipio en diferentes niveles, a cada uno de los cuales le corresponderá unos tratamientos y periodicidades mínimos, tal como a continuación se definen.

ACTIVIDAD	FRECUENCIAS			
	NIVEL I	NIVEL II	NIVEL III	NIVEL IV
Barrido Manual	7/7	5/7	3/7	1/7
Barrido mecánico de aceras y calzadas	7/7	5/7	3/7	1/7
Limpieza - Baldeo con equipo de hidro limpiador	Según programación semanal de 5 días a la semana			
Baldeo mecánico de calzadas	Quincenal (Todos los niveles del I al VI).			

Además:

NIVEL V: Zona de Playas Época estival (1 de junio-30 de septiembre) todos los días, resto del año días por semana.

a) Sobre las prescripciones técnicas

Según reiterada doctrina de este Órgano, el PPT realiza una descripción del 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 (ver, por todas, la Resolución 31/2021 de este OARC / KEAO). En este sentido, debe recordarse que las características técnicas correspondientes al servicio objeto del contrato

corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 de la LCSP, y no cabe relativizarlas, ni obviarlas, ni adjudicar el contrato a una oferta que las incumple o que no garantiza su respeto (ver, en este sentido, la Resolución 144/2019 del OARC / KEAO). El que las proposiciones sean conformes a las prescripciones de los documentos del contrato deriva del principio de igualdad de trato de los licitadores y tiene como fin el de garantizar una comparación objetiva entre las proposiciones presentadas por los diferentes licitadores que no se cumpliría si se permitiera que pudieran apartarse, mediante reservas, de las prescripciones fundamentales del pliego, excepto cuando se establezca expresamente dicha facultad (STJUE de 22 de junio de 1993, asunto C-243/89 ECLI:EU:C:1993:257, apartados 37 y 40). Téngase en cuenta que el hecho de que no se respeten las prescripciones del contrato imposibilita la comparación efectiva de las ofertas presentadas, ya que elimina la base de referencia común. Por su parte, la circunstancia de que el poder adjudicador se aparte de los documentos de la licitación aceptando ofertas que no respondan al objeto del contrato tal y como ha sido definido en los documentos contractuales es irreconciliable con los principios de transparencia e igualdad de trato.

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 016/2020 del OARC / KEAO).

b) Sobre el cumplimiento de las frecuencias mínimas

La recurrente basándose en el informe técnico elaborado por el Ayuntamiento observa en la oferta de LA UTE adjudicataria dos incumplimientos de las frecuencias mínimas de limpieza fijadas en el PPT: la del servicio de barrido mecánico manual en el nivel 1 de limpieza y la del servicio de refuerzo de verano destinado a la limpieza de las playas del municipio nivel V (ambos servicios establecidos en la cláusula 3.1 del PPT). Sin embargo, y una vez analizada la

oferta de la adjudicataria, este Órgano considera que el recurso debe ser desestimado por las siguientes razones:

- 1) La cláusula 3.1. del PPT, en lo que a la frecuencia del servicio de “barrido mecánico manual” en el nivel 1 de limpieza se refiere y cuyo incumplimiento achaca la recurrente a LA UTE adjudicataria, no establece ninguna frecuencia mínima, por lo que difícilmente puede ser incumplida. La cláusula 3.1 del PPT únicamente hace referencia al “Barrido manual” y al “Barrido mecánico de aceras y calzadas”, servicios ambos que han de ser prestados los 7 días de la semana. En este sentido, consta en la página 5 de la oferta presentada por LA UTE que los dos barridos serán ejecutados todos los días de la semana, por lo que no se advierte incumplimiento alguno de las frecuencias exigidas por el PPT. Por lo tanto, el ofrecimiento por parte de la adjudicataria del servicio de “Barrido mecánico manual” durante 5 días semanales pudo llevar al equívoco a la informante técnico a la hora de indicar un posible incumplimiento del PPT que, sin embargo, realmente no se produce al ser una modalidad de limpieza no exigida ni expresa ni tácitamente por el pliego técnico.
- 2) Por su parte, la misma cláusula 3.1 del PPT en lo referente al servicio de refuerzo de verano, establece una limpieza diaria del 1 de junio al 30 de septiembre. Al igual que en el apartado anterior, en la página 5 de la oferta de LA UTE se indica expresamente que “En la época de verano se contará con un refuerzo para la totalidad de los meses de junio, julio, agosto y septiembre donde se trabajará todos los días de lunes a domingo”, compromiso que igualmente se advierte en las páginas 9 y 20 de la oferta, lo que nos lleva a concluir que, al contrario de lo reprochado, la oferta cumple expresamente con las especificaciones técnicas requeridas.
- 3) Finalmente, el propio poder adjudicador manifiesta que el informe en el que se fundamenta el recurso erró al considerar que la oferta de la adjudicataria incumplía las frecuencias del servicio de barrido mecánico manual y las del servicio de refuerzo de verano destinado a la limpieza de las playas y que la recurrente achaca a la adjudicataria. En consecuencia,

y, además de lo dicho en los apartados precedentes, puede afirmarse que el juicio técnico del técnico informante se ha asentado sobre una base fáctica errónea, por lo que los argumentos de la recurrente basados en él no pueden ser aceptados.

c) Sobre la imposición de multa por el OARC/KEAO

LA UTE solicita la imposición de una multa a la recurrente. Sin embargo, este OARC/KEAO considera que no procede la citada solicitud, por cuanto que el recurso se basa en unos presuntos incumplimientos de las prescripciones técnicas recogidas en el informe de valoración elaborado por el propio poder adjudicador del que se presumen su veracidad y acierto, por lo que no es exigible para interponer el recurso que dicha información haya de ser contrastada y ratificada mediante el visionado de la oferta, como reclama la adjudicataria. En consecuencia, y dado que no se observa en el comportamiento de la recurrente temeridad o mala fe a la hora de interponer el recurso, no concurren las causas para imponer la multa solicitada.

d) Conclusión

Una vez adverbado que la oferta de LA UTE LIMPIEZA SOPELA satisface las prescripciones técnicas cuyo incumplimiento la recurrente le achacaba, el recurso debe ser desestimado.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49. 2 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 / Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

III.- RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza viaria en el municipio de Sopela”, tramitado por el Ayuntamiento de Sopela.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de esta (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2025eko urtarrilaren 15a

Vitoria-Gasteiz, 15 de enero de 2025