

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE, S.L. (en adelante Entorno Urbano), contra el acuerdo adoptado el 26 de febrero de 2025 por la mesa de contratación del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, por el que se excluye a la recurrente en el procedimiento de licitación del contrato denominado “*servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y gestión del punto limpio de Villaviciosa de Odón*”, número de expediente 16/24, licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 11 de junio de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 63.061.990,56 euros y su plazo de duración será de 10 años.

A la presente licitación se presentaron 5 licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - La Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón en su sesión de fecha 29 de julio de 2024, procedió a la calificación de la documentación contenida en el archivo denominado sobre 1. En esta mesa se detectaron defectos en la documentación aportada y se solicitó a las empresas afectadas la subsanación de ésta.

La Mesa de Contratación en su sesión de 5 de agosto y tras las comprobaciones pertinentes, procede a admitir las ofertas de las cinco licitadoras. Así mismo procedió a la apertura del denominado sobre 2 que contenía la memoria técnica objeto de valoración mediante juicio de valor.

Con fecha 28 de enero de 2025 se celebra nueva sesión de la Mesa de Contratación, donde el técnico municipal advierte de deficiencias y contradicciones en la documentación presentada por las siguientes licitadoras:

- ALTHENIA S.L.U.
- ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE S.L.
- UTE LICUAS S.A.A- AUDECA S.L.U.
- UTE VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES-FCC MEDIO AMBIENTE S.A.U.

Requiriéndose a estas empresas para que presentasen aclaraciones justificativas de sus ofertas.

Con fecha 26 de febrero de 2025, la Mesa de Contratación, tras el análisis por el técnico municipal de la memoria técnica presentada por las licitadoras y la aclaración efectuada por éstas, admite y hace suyo el mencionado informe y excluye de la

licitación por incumplimiento de los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) a:

- ALTHENIA S.L.U.
- ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE S.L.
- UTE LICUAS S.A.A- AUDECA S.L.U.

Con fecha 14 de marzo de 2025, la recurrente solicita acceso al expediente para la formulación del presente recurso especial en materia de contratación; vista que es tomada el 21 de marzo de 2025, sobre aquellos documentos o parte de estos que no han sido declarados confidenciales.

Tercero. - El 26 de marzo de 2025, la representación legal de ENTORNO URBANO presenta ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación, en el que solicita la anulación de su exclusión y en consecuencia la continuación en el procedimiento de adjudicación.

El 1 de abril de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución nº 45/2025, sobre medidas provisionales adoptada por este Tribunal el 3 de abril de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de la UTE VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A. Y FCC MEDIOAMBIENTE S.A.U., de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica licitadora excluida del procedimiento de adjudicación y por lo tanto *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 26 de febrero de 2025, publicándose en el perfil del contratante el 5 de marzo de 2025 e interpuesto el recurso el 23 de marzo de 2025 dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Manifiesta el recurrente que la Mesa de Contratación solicitó aclaraciones sobre la propuesta de servicios que se integraba en la memoria técnica y especialmente en cuanto a la frecuencia mínima de recogida de residuos en polígonos industriales para la fracción no orgánica de 7 días a la semana. Solicitaban información también sobre la dotación de al menos 7 equipos diarios de barrido manual de lunes a domingo.

Pone en conocimiento de este Tribunal que la sesión de la mesa de contratación de 26 de febrero no fue pública. Por lo que, según consta en el acta de dicha sesión, tomó conocimiento de las aclaraciones formuladas por los licitadores a través de informes emitidos por el área de medio ambiente.

A este respecto el recurrente pone de manifiesto la existencia de varios informes a los que no ha podido tener acceso, ni han sido publicados en el perfil del contratante, considerando en consecuencia que no está perfectamente salvaguardada la igualdad entre licitadores, calificándolos de arbitrarios y considerando finalmente que los supuestos incumplimiento de prescripciones técnicas achacados, no revestían la entidad necesaria para poder ser causa de exclusión en fase de licitación.

Previamente manifiesta su disconformidad con el acceso restringido al expediente que efectuó el órgano de contratación. En particular a la falta de acceso a las memorias técnicas del resto de licitadores por su consideración como confidenciales sin existir previamente un análisis crítico del órgano de contratación sobre la declaración de confidencialidad formulada por las licitadoras.

Por todo ello solicita en sede de este Tribunal el acceso a la siguiente documentación:

- Informes de valoración emitidos para la valoración de las memorias técnicas y de las aclaraciones presentadas.
- Memoria técnica presentada por la UTE VALORIZA-FCC en la parte no confidencial que sea determinada de forma motivada conforme a la Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Dicho lo cual y en relación al motivo del recurso interpuesto, ENTORNO URBANO resume en dos los aspectos requeridos para aclaraciones de la memoria técnica presentada:

1. Sobre la propuesta de servicios de recogida de fracción resto en polígonos industriales.
2. Sobre la propuesta de servicios de barrido manual.

Manifiesta que en los informes técnicos emitidos concurren errores al no haber modificado la oferta y demostrará la concurrencia de arbitrariedad por trato desigual con las aclaraciones efectuadas por VALORIZA-FCC.

Sobre el primero de los motivos indica que el acta de la mesa de contratación de 26 de febrero de 2025 menciona que la duración del contrato es de 10 años, relacionando los medios de ejecución del contrato, en cuanto a recogida de fracciones no orgánicas, que considera que son un promedio para este plazo, queriendo hacer entender que al principio de éste se dispondrá de más medios y al final de menos, promediando todo el periodo en que es el mínimo reflejado en el pliego.

Frente a estas conclusiones, el recurrente indica que en la aclaración proporcionada la frecuencia que se establece es sobre un año tipo, entendiéndose como tal un año modelo representativo de la situación normal del servicio, una vez instaurado este y asentados completamente los nuevos servicios ofertados, de ahí que dicha situación se alcance paulatinamente y en conclusión se considere como representativa la fracción del cuarto al décimo año.

Invoca el PPT que establece que la frecuencia de recogida de la fracción resto en los polígonos industriales 7 días a la semana, se reduciría hasta un mínimo de 4 veces a la semana conforme se fuese incrementando la segregación de la fracción orgánica.

Incide en la correcta formulación de su propuesta en diversos apartados de los pliegos de condiciones que pretenden concienciar a la población para la segregación de los residuos y así reducir la necesidad de recogida de los no orgánicos, a través de campañas informativas cuyo coste deberá ser asumido por el adjudicatario.

Manifiesta que la propuesta contiene una forma de recogida de residuos que incluye un cambio bicompartimentado que le permite la retirada de distintos tipos de residuos a la vez, lo que provoca una reducción de intervenciones.

En tercer lugar y en lo que respecta a la aclaración relativa a la propuesta de servicios de barrido manual, manifiesta que el órgano de contratación, en el requerimiento de aclaración, se expresa en los siguientes términos: *“Así mismo salvo error no se encuentra en el texto aportado la dotación de al menos 7 equipos diarios de barrido de lunes a domingo, tal y como se exigen en el PPT”*.

Para aclarar este extremo se realizó una amplia exposición de los cuadros, descripciones y cálculos que contiene la Memoria presentada, señalando incluso mediante capturas las partes de la misma en que se encuentran todos los aspectos necesarios para la verificación de las cifras aportadas.

A modo de resumen indica en su recurso que el PPT, en su interpretación más exigente, establece un mínimo de 2.555 jornadas anuales y su oferta recoge un total de 2.570,79 jornadas, basándose el informe de exclusión en que dichas jornadas no son exclusivas para este servicio, considerando la recurrente que este concepto aparece “ex novo”, pues el PPT no indica nada al respecto.

Plantea la posible ruptura del principio de igualdad entre licitadores en relación al trato sufrido por su oferta y al otorgado a la oferta presentada por la UTE VALORIZA –FCC, en la cual no se incorporaban unas tablas obligatorias sobre la contenerización que tampoco fueron incluidas en trámite de aclaración de la oferta.

Considera que el principio de asumir que la omisión del contenido de la oferta de algún

requisito no puede constituir causa de exclusión, al estar la licitadora obligada por el contenido íntegro de los pliegos de condiciones debe aplicarse tanto a la mencionada UTE como a ENTORNO.

Esta realidad la convierte, de forma subsidiaria, en motivo de recurso en defensa de su oferta y las aclaraciones formuladas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación manifiesta en relación al acceso al expediente, que éste ha sido completo, considerando que aquellas partes declaradas confidenciales por las empresas, no pueden ser puestas a disposición del solicitante.

Recuerda el carácter instrumental del acceso al expediente para la formulación del recurso, considerando que las partes no visionadas no han impedido al recurrente la motivación del recurso especial en materia de contratación.

Añade que ENTORNO ha declarado confidenciales las mismas partes de la documentación técnica presentada que el resto de licitadores, por lo que en aplicación del principio de actos propios no puede ahora pretender que los demás licitadores revelen sus ofertas.

En cuanto a los motivos de exclusión de la oferta de la recurrente, apela a la discrecionalidad técnica de los empleados municipales redactores de los informes técnicos que posteriormente la Mesa de Contratación hizo suyos.

Dicho informe suscrito por el Jefe de Sección Técnico del Área de Medioambiente, de fecha 28 de marzo de 2025, es incorporado al escrito de contestación al recurso de forma literal y así, haciendo un resumen de su contenido, mantiene que la reducción de recogida de fracciones de 7 a la semana a 4 debe ser autorizada por el responsable del contrato y así lo indica el PPT, la oferta presentada asume por si misma esta reducción. Por lo tanto, no es posible admitir una oferta que desde el inicio ofrece 4

recogidas a la semana en lugar de 7. La explicación dada por ENTORNO en cuanto al uso de un camión bicompartimentado no aparece en la memoria inicial, por lo que en este punto no se está aclarando sino modificando la oferta, pues es obvio que, si la recogida de restos orgánicos se realiza todos los días de la semana y para ello se utiliza un camión de este tipo, la recogida de restos no orgánicos podrá hacerse de forma simultánea y en consecuencia los 7 días de la semana.

Por todo ello tanto el informe técnico como la Mesa de Contratación consideran que la oferta ha sido modificada en fase de aclaración, no siendo posible admitir ahora dichas alteraciones.

En relación con el barrido manual, el PPT exige una prestación de siete servicios semanales y la oferta técnica de ENTORNO propone 44 servicios anuales, por tanto, no cumple con lo exigido en el PPT.

Sobre la arbitrariedad de la Mesa de Contratación en relación con la oferta de la UTE VALORIZA-FCC, recoge la doctrina expresada por la recurrente en su recurso e informa que la falta de dichas tablas ha producido una reducción en su calificación, pero no una exclusión, precisamente por la mencionada doctrina.

Concluye el órgano de contratación que la exclusión de la oferta presentada por ENTORNO no ha sido motivada por la no inclusión exhaustiva de todas y cada una de las especificaciones de los pliegos de condiciones, sino por el incumplimiento inequívoco de los mismos, haciendo la oferta inviable conforme a los requerimientos técnicos exigidos, habiendo pretendido además modificar su oferta en trámite de aclaración para salvar dichos incumplimientos.

3. Alegaciones de los interesados

La UTE VALORIZA-FCC en relación al primer punto sobre acceso al expediente se alinea con los argumentos del órgano de contratación.

En cuanto al segundo punto, esto es el incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en el PPT, considera que el recurso se fundamenta en juicios de valor, no de legalidad que solo pretenden confundir a este Tribunal.

En cuanto a la posible arbitrariedad de la Mesa de Contratación sobre su oferta, demuestra que la información de las tablas que no ha aportado se encuentra en la propia memoria y que esta omisión le ha acarreado la pérdida de 4 puntos en la calificación de su oferta.

En cuanto a los dos motivos nucleares del recurso en sus alegaciones se alinea nuevamente con el órgano de contratación en la justificación de su decisión de excluir la oferta por incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Como cuestión preliminar, en relación a la controversia sobre la vista del expediente de licitación, en el acceso a la documentación declarada confidencial y ratificada como tal por el órgano de contratación, este Tribunal mantiene el criterio de la reciprocidad y de los actos propios a la hora de pronunciarse en casos similares al descrito, por todas la Resolución n.º 384/2023 de 26 de octubre.

La doctrina de los actos propios proclama el principio general de derecho que considera la inadmisibilidad de actuar contra los propios actos. Constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo, de una facultad, o de una potestad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento consecuente, es decir la recurrente no puede pretender que sea legal lo que ella misma ha hecho e ilegal si lo mismo lo hacen otros.

Así mismo se ha de recordar que la vista del expediente tiene un carácter instrumental para la correcta fundamentación del recurso especial en materia de contratación, siendo evidente que este recurso está perfectamente motivado, incluyendo

referencias a los informes técnicos emitidos, por lo que los visionados de las ofertas del resto de licitadores no aportarían ningún argumento esencial que haga necesario replantearse su carácter de confidenciales.

Vistas las posiciones de las partes, debemos abordar los distintos motivos del recurso interpuesto.

De esta forma y en primer lugar en relación con la frecuencia de recogida de fracciones no orgánicas, es preciso poner de manifiesto el contenido del PPT en la materia y así en su apartado 16.1 establece:

“FRECUENCIA

Se deberán destinar los medios que sean necesarios, mecánicos humanos y materiales que se precisen para la ejecución del servicio

Las frecuencias mínimas de recogida de los contenedores será la siguiente:

- *Casco Urbano, Monte de la Villa, Polígonos industriales y zonas o núcleos diseminados: 7 días/semana. Esta frecuencia se reducirá de forma progresiva hasta un mínimo de 4 días/semana, conforme se vaya incrementando la segregación de la fracción orgánica incluida en la actual fracción resto, no pudiendo transcurrir más de 48 horas entre una recogida y la siguiente.*
- *Urbanizaciones el Bosque (...).*

El licitador podrá mejorar en su oferta las frecuencias, así como definir los niveles de recogida distinguiendo en función de las necesidades específicas de cada zona del municipio.

El responsable del contrato podrá proponer la mejora o cambio de alguna frecuencia siempre que las necesidades lo justifiquen”

Ante esta redacción el recurrente plantea una oferta en la que a partir del cuarto año de ejecución del contrato reduce la frecuencia a 4 recogidas semanales, alentado por la reducción de este tipo de residuos por las campañas de sensibilización que tendrá que efectuar también a su costa, por lo que en su oferta utiliza como año promedio el cuarto, cuando ya haya alcanzado el objetivo de 4 recogidas a la semana.

Por su parte el órgano de contratación mantiene que según se desprende del PPT en el apartado transcrito, no será la contratista a quien compete decidir cuándo se reduce la frecuencia de recogidas, sino al responsable del contrato quien lo decidirá en base

a la necesidad del servicio.

Comprobamos a través de la lectura del apartado del PPT transcrito, sin lugar a dudas, que la reducción de la frecuencia de la recogida de la fracción de residuos que nos ocupa no es competencia del adjudicatario o ya en su momento contratista, sino del responsable del contrato quien determinará en cada momento las necesidades del servicio.

En cuanto al segundo motivo de recurso, esto es la frecuencia de equipos de barrido manual, el apartado 22.3 del PPT establece que el barrido manual, que solo se ejecutará en el casco urbano, se efectuará los siete días de la semana. Por su parte el recurrente en su memoria técnica reduce esta frecuencia a 44 semanas al año, incluyendo en su recurso el número de jornadas y la aceptación de que los operarios no estarán adscritos en exclusiva a este servicio, alegando que la imposibilidad de alternancia de dos funciones o servicios por ellos se trata de un requisito “ex novo”.

Ciertamente nada se indica en el PPT sobre la imposibilidad de que un operario esté adscrito a otro servicio, pero del número de horas establecido en el mencionado apartado 22.3 del PPT se desprende que estamos ante jornadas completas de trabajo y no parciales o traducidas en horas de servicio.

Es doctrina de este Tribunal considerar que los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

La regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, concretamente en el caso de los contratos de servicios los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores del trabajo objeto de la contratación, y que por lo tanto implican los mínimos que deben reunir las actuaciones a prestar.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

En el presente caso no encontramos ninguna oscuridad en la redacción del apartado 16.1, ni del apartado 22.3 del PPT, contextualizando su contenido con los requisitos que dichos apartados exigen.

A todo ello hay que añadir que la oferta de ENTORNO ha sido modificada en el trámite de aclaraciones, tal y como manifiesta el órgano de contratación y se ha comprobado por este Tribunal. En esta línea el artículo 176.1 de la LCSP relativo a la presentación y examen de las oferta, señala que *“La mesa podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta o de la licitación pública, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio”*.

En aplicación del mencionado precepto, la modificación de la oferta en cuanto a la inclusión de un camión biocompartimentado, anula la oferta presentada y en consecuencia se ha de proceder a la exclusión de esta.

En cuanto a la posible arbitrariedad denunciada por la recurrente sobre la admisión de la oferta de la UTE VALORIZA-FCC a la cual le faltaba unas tablas indicativas que en los pliegos de condiciones se consideraban necesarias, de las manifestaciones del órgano de contratación podemos entender que no estamos en este caso ante una omisión de alguno de los requisitos mínimos exigidos, tal como ocurre en la oferta presentada por la UTE VALORIZA-FCC, al constar la información en la propia memoria en distintos apartados, por lo que consideran que no es motivo suficiente de exclusión de la oferta.

Es criterio de este Tribunal, Resolución nº 424/2023 de 14 de diciembre entre otras, que para que proceda la exclusión de la oferta del licitador, el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas en base a la descripción contenida en la oferta ha de ser expreso y claro. La ausencia de unas tablas en una memoria cuando la información que aportaban sí está incluida en dicha memoria no es motivo suficiente para la exclusión de la proposición, por lo que consideramos que el órgano de contratación obró conforme a derecho admitiendo la oferta de la mencionada UTE

Por tanto, procede desestimar el recurso en todos sus motivos.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE, S.L., contra el acuerdo adoptado el 26 de febrero de 2025 por la mesa de contratación del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, por el que se excluye a la recurrente en el procedimiento de licitación del contrato denominado “*servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y gestión del punto limpio de Villaviciosa de Odón*”, número de expediente 16/24.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución nº 45/2025 de 3 de abril.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL