

Recurso nº 517/2024
Resolución nº 011/2025

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

En Madrid, a 9 de enero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE, S.L. (en adelante, ENTORNO) contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinto de 24 de noviembre de 2024 por el que se acuerda la adjudicación del contrato del servicio de recogida, transporte y gestión de residuos y limpieza viaria en el término municipal de Pinto, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE con fechas respectivamente, 11 de octubre y 25 de julio de 2024, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 154.770.276,83 euros, con un plazo de ejecución de 10 años.

Segundo. – A la presente licitación se presentaron tres licitadores, entre ellos la recurrente.

La mesa de contratación, con fecha 16 de octubre de 2024, procedió a la apertura del sobre electrónico número 1 “Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos” acordando la mesa la admisión de las ofertas de los tres licitadores.

Con la misma fecha, la mesa de contratación procedió a la apertura del sobre electrónico número 2 “*Criterios no valorables en cifras o porcentajes*”, acordando remitir la documentación presentada por los licitadores a la vocal técnica de la mesa para que procediera a su valoración.

La vocal técnica de contratación, con fecha 15 de noviembre de 2024, emite informe de valoración de las ofertas.

La mesa de contratación, con fecha 20 de noviembre de 2024, acordó aprobar el informe y procedió a la apertura del sobre número 3 “Oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes”.

A la vista de las puntuaciones obtenidas por los licitadores, la mesa de contratación propuso la adjudicación del contrato de referencia a la UTE "VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A." y "FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.", (en adelante UTE VALORIZA-FCC)-

Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinto de 24 de noviembre de 2024 se acordó la adjudicación del contrato a la UTE VALORIZA-FCC. Con esa misma fecha, se publicó el citado acuerdo.

Tercero. - El 16 de diciembre de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa ENTORNO.

Cuarto. - El 23 de diciembre de 2024, el órgano de contratación remitió 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, 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 (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. – La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones que han sido presentadas dentro del plazo establecido por la UTE VALORIZA-FCC.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse

de un licitador clasificado en segundo lugar que recurre la adjudicación del contrato, por tanto, sus derechos e intereses legítimos individuales se pueden ver perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución de adjudicación impugnada fue notificada el 24 de noviembre de 2024 e interpuesto el recurso el 16 de diciembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación 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.c) de la LCSP.

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

1- Alegaciones de la recurrente

a) Alega, en primer lugar, la inviabilidad técnica de la oferta de la adjudicataria debido a los múltiples errores detectados por el Técnico municipal que contravienen las obligaciones de los pliegos.

Señala que el PCAP establece en la página 63, Apartado 21a) Criterios de adjudicación: pluralidad de criterios de adjudicación: *“En todo caso, el contenido de la Memoria y sus anexos deberá ajustarse a los reglamentos reguladores de los servicios públicos y a los convenios colectivos de aplicación y medios personales adscritos.”* Esta cuestión se reitera en múltiples ocasiones tanto en el PCAP, como en el PPT, así como en el Informe de Valoración.

De esta forma, en el PCAP página 75, Apartado 27a), “*Obligaciones generales del contratista*”, se indica que el adjudicatario viene obligado a cumplir con las obligaciones previstas en los Reglamentos de recogida de residuos, limpieza viaria, este Pliego de Prescripciones Técnicas y sus anexos y demás documentación contractual.

Por su parte, en el PPT, página 7, Apartado 3, se establece que las condiciones de la prestación y servicios mínimos a prestar están descritos en detalle en los correspondientes reglamentos, debiendo prevalecer éstos últimos en caso de contradicción con la documentación contractual.

Añade que, una vez establecida esta premisa, procede revisar el cumplimiento por la UTE adjudicataria, de los citados reglamentos que forman parte de los pliegos del contrato como Anexo 13 y Anexo 14 al PPT (Reglamento municipal de recogida, transporte y tratamiento de residuos y el Reglamento de Limpieza viaria), tal y como hizo ENTORNO en su oferta.

En estos documentos se establecen claramente las siguientes obligaciones mínimas a las que debían ajustarse las Memorias de los licitadores y las cuales deberá cumplir la empresa adjudicataria:

Sobre la recogida de residuos (Artículos 11, 16, 21 y 24 del Reglamento municipal de recogida, transporte y tratamiento de residuos):

- Servicio de recogida diaria incluidos domingos y festivos de la fracción resto y la fracción orgánica-biorresiduos. Con un mínimo de 2 equipos compuestos cada uno por 1 conductor y 1 camión recolector.

– Servicio de recogida específico los domingos en establecimientos y locales abiertos que lo requieran; y servicio de recogida de lunes a domingo en mercadillos, eventos y asimilables según necesidad; en ambos casos con 1 conductor, 1 peón y 1 camión.

A este respecto, la técnico que suscribe el Informe de valoración de las ofertas, destaca acertadamente en las páginas 7-8 del Informe de valoración, en el apartado, *“Apreciaciones a la asignación de medios y tareas derivado de las tablas en residuos”*, que la oferta de la UTE adjudicaría *“no incluye los días festivos recogidos en los pliegos para las recogidas generales”* así como que *“no se prevé la recogida en ferias y similares los fines de semana”*, siendo ambos dos incumplimientos graves de las condiciones del contrato.

Sobre la limpieza viaria, el Reglamento del servicio de limpieza viaria exige:

- Servicio permanente de limpieza básica los domingos y festivos, con barrido manual y barrido motorizado tanto en zona centro como en zonas comerciales.
- Servicio de limpieza en fiestas, fines de semana, mercadillos, zonas de ocio, botellones y asimilables, donde se deberán destinar operativos especiales de limpieza en domingos y festivos, y personal específico para limpieza en fiestas, fines de semana, mercadillos y asimilables.

En este punto, la técnico que suscribió el Informe de Valoración de las Ofertas, destaca en la página 7 de su informe, dentro del apartado *“Apreciaciones a la asignación de medios y tareas derivado de las tablas en limpieza viaria”*, que *“La limpieza de botellones sería adecuada realizarla también en fin de semana”*. Sin embargo, como hemos señalado, conforme al reglamento de servicio de limpieza viaria, no se trata de una opción más adecuada, sino que la limpieza de botellones es un servicio de obligada ejecución también en domingos y festivos. Siendo para ello necesario destinar operativos especiales.

Concluye señalando que la prestación de estos servicios de recogida de residuos y de limpieza viaria es obligatoria conforme a la ley del contrato y, como ha podido constatar y así ha reflejado en su Informe de Valoración la Técnico, la UTE VALORIZA-FCC no ha tenido en cuenta ninguno de estos servicios en su proposición, resultando, por tanto, su oferta técnicamente inviable, ya que no ha previsto y ofertado los medios humanos y materiales necesarios para ejecutar estos trabajos, cuyas dotaciones mínimas vienen reflejadas en los Reglamentos, como se ha indicado anteriormente.

b) Con carácter subsidiario, alega la inviabilidad económica derivada de la “*subsanación*” obligatoria de los anteriores errores para cumplir con las obligaciones mínimas, que afecta directamente a las obligaciones en materia laboral.

A este respecto, señala que, tal y como se extrae de las valoraciones contenidas en el Informe técnico de valoraciones de ofertas, la oferta presentada por la UTE VALORIZA-FCC contiene errores sobre obligaciones mínimas en materia laboral, respecto de las cuales, la técnico informante ha realizado la ficción de estar “subsanadas”, con el fin de poder valorar las mismas como si se ajustasen al contenido obligatorio de los Pliegos. No obstante, estas obligaciones no habían sido contempladas en la oferta técnica formulada por la UTE, distorsionando así las puntuaciones obtenidas y, por ende, el resultado de la licitación.

Aspectos omitidos según la recurrente:

- Sobrecoste de los servicios omitidos:

Del mismo modo, siendo que el cumplimiento de los servicios conforme a los Reglamentos citados es una condición obligatoria para el contratista, con independencia de que su oferta no alcance los mínimos exigidos, la adscripción del

personal y maquinaria necesarios para cubrir los servicios no ofertados en la oferta de la UTE adjudicataria supone un elevado coste tanto salarial como de inversión y explotación, que no forma parte de la oferta económica de la UTE.

- Costes de personal omitidos:

Además, tal y como indica la Técnico en la páginas 12 del Informe de Valoración *“el pliego técnico determina que “el adjudicatario contratará los medios personales, puestos adicionales necesarios de acuerdo al Reglamento, memoria, pliego y oferta objeto de este contrato para prestar el servicio. De igual forma, deberá disponer del personal suficiente adicional a los puestos ofertados para cumplir debidamente con el servicio y las jornadas ofertadas [...] debiendo tener en cuenta la necesaria sustitución de los periodos vacacionales, corretornos, excedencia, IT, absentismo laboral, etc.” Ambas premisas son de obligado cumplimiento debiendo tener en cuenta todas ellas a la hora de plantear la plantilla de personal”*; sin embargo, según se indica posteriormente en la página 15, la oferta de la UTE adjudicataria *“no cita expresamente las vacaciones o los asuntos propios. Por otro lado, se recoge un cálculo totalizado de plantilla al que la que suscribe no llega calculando los días de absentismo, vacaciones, días de asuntos ... Por tanto, se aprecia un error a menos, que no permitiría llegar a la plantilla necesaria para cubrir todas las vacaciones, días de asuntos propios, absentismo ...”*

A su juicio, todo ello implica que su oferta es económicamente inviable, ya que no recoge el coste de las todas las obligaciones salariales derivadas del servicio exigido en Pliegos y conforme a Reglamentos.

Todos estos “ahorros” por la omisión en la valoración económica de servicios y condiciones de obligado cumplimiento permiten que la oferta económica de la UTE adjudicataria sea muy inferior a la de ENTORNO, que sí ha valorado todos los costes conforme a la realidad del servicio, tal y como se indica en el Informe de valoración.

Del mismo modo sucede con la oferta de la UTE, sobre la cual se indica en numerosas ocasiones la falta de claridad, adecuación y los múltiples errores que desvirtúan la oferta tanto técnica como económica.

2. Alegaciones del órgano de contratación

a) Respecto a la inviabilidad técnica de la oferta de la UTE adjudicataria, alega, con relación a la recogida de residuos, que la propuesta presentada por la UTE Valoriza – FCC cumple los festivos previstos en los artículos 11 y 16 del Reglamento de residuos citados por el recurrente, de recogidas de restos y orgánica los fines de semana, proponiendo el mismo número de jornadas que la empresa recurrente. La propuesta presentada por la UTE Valoriza – FCC cumple con la prestación en días festivos previstos en el artículo 21 del Reglamento de residuos ofreciendo bastantes más jornadas, en este marco, que las que ofrece la recurrente.

La afirmación recogida en el informe de valoración lo que quiere indicar es que en las recogidas generales de envases y papel cartón no se tuvieron en cuenta en los días festivos recogidos en los pliegos relativos a los días 25 y 26 de diciembre, 1, 6 y 7 de enero. En realidad, días festivos por si mismos son el 25, el 1 y el 6, algún año también el 26 y el 7. Es decir, que la única diferencia es que la oferta de la UTE VALORIZA-FCC no recoge entre 3 y 5 jornadas al año en recogida de envases y entre 3 y 5 jornadas en el caso de recogida del papel cartón.

Por otro lado, la recogida prevista en el artículo 24, según el Reglamento, es de lunes a domingo siempre que sea necesario, atendiendo a las necesidades que surjan. Si bien es cierto que en el informe se indicó que se consideraba adecuado la recogida en fines de semana y, por este motivo, minusvaloró la oferta. También es cierto que el reglamento indica, siempre que sea necesario. Esta necesidad puede ocurrir al año de forma absolutamente puntual y, por ello, no se ha considerado un motivo de

exclusión y, a su juicio, deberán durante la ejecución del contrato prestarse las jornadas necesarias en caso de que el supuesto ocurra.

El número de jornadas en residuos ofertadas por la UTE VALORIZA – FCC es de 9.356, superior a las 8.289 que ofrece ENTORNO. De forma, que es, perfectamente, posible que las jornadas ofrecidas por la UTE adjudicataria puedan dar cobertura a los días puntuales que resulten necesarios sin que ello resulte en una inviabilidad técnica. Es decir, en el conjunto de la oferta se pueden absorber las escasas jornadas o elementos que no están bien definidos.

En definitiva, considera que, en ambos casos, se trata de una incongruencia o discordancia puntual que no convierten en inviable en modo alguno, el conjunto de la oferta técnica de la adjudicataria, como propone la empresa ENTORNO.

Con relación a la limpieza viaria, alega que el artículo 28 del Reglamento, como refiere el recurrente establece:

- "1. Se destinarán operativos especiales para la limpieza en eventos (domingos y festivos, fiestas patronales, mercadillo y otros eventos).*
- 2. En el caso de fiestas, fines de semana, mercadillos y asimilables que se deberá de contar con personal específico para labores de limpieza y ornato necesarios atendiendo al tipo y tamaño y lugar del evento".*
- 8. Limpieza del botellón. Se deberá recoger los restos de botellón allí donde los hubiere al día siguiente a que tengan lugar".*

Las referencias de los puntos 1 y 2 son generales y se considera que se cumplen, en término amplio, con las previsiones realizadas en su oferta por la UTE VALORIZA – FCC y por ENTORNO pese a que ninguna de las dos ofrece limpiezas del mercadillo, ni de las fiestas, ni actividades organizadas por el Ayuntamientos los fines de semana.

La diferencia en la prestación en los fines de semana, es que ENTORNO además de ofrecer limpiezas los fines de semanas en zonas de ocio, al igual que hace la UTE VALORIZA – FCC, lo ofrece también en el caso de botellones.

Señala “La UTE VALORIZA – FCC no prevé jornadas los fines de semana para la recogida de botellones. Prevé 52 jornadas con un equipo completo de L a V. Por su parte, Entorno prevé 52 jornadas de LV y 52, S, D y F, aunque sólo con 0,25 equipos y un peón menos para el barrido mixto. Es decir que la UTE VALORIZA – FCC ofrece en total 52 jornadas completas y ENTORNO 26 jornadas completas a los efectos de recoger botellones. De estos ENTORNO ofrece 13 los fines de semana, mientras que la UTE VALORIZA – FCC no ofrece ninguna los fines de semana. En la medida en que se desconoce si tendrán lugar los botellones y cuántos días y siendo que se entienden necesidades puntuales, no se ha considerado un motivo de exclusión y, a juicio de la que suscribe, deberán durante la ejecución del contrato prestarse las jornadas necesarias en caso de que el supuesto ocurra”.

Si hubiera botellones todos los viernes y sábados los equipos previstos por ENTORNO serían insuficientes para cumplir el reglamento.

El número de jornadas en limpieza viaria ofertadas por la UTE VALORIZA – FCC es de 15.860. Por su parte, ENTORNO ofrece 20.109. De forma, que es, perfectamente, posible que las 13 jornadas de diferencia ofrecidas por la UTE VALORIZA – FCC de menos para la limpieza de botellones los fines de semana, puedan cubrirse. Es decir, que en el conjunto de la oferta se pueden absorber los elementos que no están bien definidos. No siendo posible, a su juicio, entender que ello convierte en inviable técnicamente la oferta.

A mayor abundamiento, alega que en la valoración que se hizo de la oferta de la recurrente, se incluyen también servicios que se consideran infradimensionados o

sobredimensionados, que resulta razonable ajustar en el marco del artículo 12.4 del pliego.

Por otro lado, en el caso de la valoración de ENTORNO, entre otros, se indica lo siguiente: *“En la zona centro y en la zona perimetral se sustituye el barrido motorizado por barrido manual de mantenimiento con la misma o mayor frecuencia, justificándose en la memoria.*

En los polígonos industriales no se prevén barridos, ni baldeos de aceras alejándose del reglamento, si bien se justifica en la memoria de forma coherente sustituyéndose por operaciones de baldeo mecánico”.

En ambos casos, ENTORNO se aleja del Reglamento en muchas más jornadas que las puestas de manifiestos con respecto a la UTE VALORIZA - FCC. Sin embargo, ello no ha llevado a la exclusión, ni a la inviabilidad técnica por no ajustarse al reglamento, ya que se ha considerado que la propuesta es razonable.

b) Respecto a la inviabilidad económica de la oferta de la UTE adjudicataria, sobre la falta de adscripción de personal para cubrir servicios no ofertados en la plica, alega que como se ha puesto de manifiesto con motivo del apartado relativo a la inviabilidad técnica, las jornadas en los aspectos indicadas son mínimas y en absoluto pueden suponer un elevado coste que lleve ni a crear diferencias importantes en la oferta económica, ni a su inviabilidad.

Sobre la falta de claridad y el menor personal, alega que la memoria técnica que rigió la valoración determinaba que debería presentarse completo el cuadro que se acompaña, tanto para limpieza viaria, como para recogida de residuos.

Este cuadro se presentó completo por todas las empresas licitadoras. Sin embargo, la memoria no añadió como exigencia un cuadro que incluyera los puestos equivalentes y otro que incluyera la plantilla resultante tras la cobertura de absentismo,

vacaciones, etc. Es decir que la memoria técnica no exigía, expresamente, la inclusión de dichos datos, dando por hecho que se cumplirían de acuerdo al pliego. En este sentido, mientras la empresa ENTORNO presentó dichos cuadros claros y completos incluyendo los puestos equivalentes y un cuadro específico con la plantilla, el resto de empresas licitadoras no lo hicieron.

La memoria económica establece: *“El absentismo en la empresa que presta actualmente el servicio es un 9,5%. Se tendrá en cuenta el absentismo para calcular la plantilla necesaria adicional a los puestos ofertados con la que se debe contar para prestar el servicio de acuerdo a las jornadas ofertadas”*. Por su parte, el pliego técnico determina: *“El adjudicatario contratará los medios personales, puestos adicionales necesarios de acuerdo al Reglamento, memoria, pliego y oferta objeto de este contrato para prestar el servicio. De igual forma, deberá disponer del personal suficiente adicional a los puestos ofertados para cumplir debidamente con el servicio y las jornadas ofertadas, siendo su responsabilidad que así sea, debiendo tener en cuenta la necesaria sustitución de los periodos vacacionales, correturnos, excedencia, IT, absentismo laboral, etc.”*

La UTE VALORIZA FCC recoge, expresamente, en su oferta: *“La sustitución de todo trabajador por otro con equivalente formación y capacitación profesional siempre que se produzca una variación en la plantilla inicial que presta el servicio, ya sea por jubilación, invalidez, baja voluntaria...o por cualquier variación en las necesidades del servicio. La UTE sustituirá el 100% de las ausencias”*.

Aunque la oferta de la UTE adjudicataria no es clara, ni recoge expresamente sustitución de vacaciones, ni los asuntos propios, si recoge unos “puntos suspensivos”, al igual que los pliegos recogían un etc... y no citaban expresamente los días de asuntos propios, de forma que no ha podido inferir de esos “puntos suspensivos” un incumplimiento manifiesto. Sin embargo, si ha minusvalorado la

oferta por falta de claridad y entendiendo que, en todo caso, deberá cumplirse los pliegos y la memoria, como no puede ser de otra forma.

Como resultado de la falta de claridad y el menor personal, la UTE adjudicataria fue minusvalorada con respecto a la recurrente en el apartado de personal, siendo esta minusvaloración en el apartado de personal de 4,69 puntos la que ha supuesto la mayor diferencia entre ambas empresas en la valoración técnica. Resultando que la UTE adjudicataria obtuvo en el resultado final de la valoración técnica, un total de 20,949 puntos frente a los 27,648 puntos obtenidos por la empresa recurrente sobre un total de 30 puntos.

Sobre la oferta económica, alega que no resulta posible hacer cálculos económicos relativos a la oferta económica de las distintas empresas ya que se desconocen los parámetros que utilizan las empresas para realizar sus cálculos económicos a la hora de presentar la oferta y, por tanto, la viabilidad económica de las mismas. Y si bien los costes de personal son los más importantes, también hay otros, como, por ejemplo, inversiones y otros gastos de explotación o márgenes diferentes de beneficio que pueden suponer también importantes diferencias.

Añade que *“La empresa ENTORNO recogía un 12,99 % de baja frente al 15,9 % ofrecido por la UTE adjudicataria. En este aspecto, las diferencias en puestos ofrecidos entre ENTORNO y LA UTE adjudicataria son importantes y se coja el dato de puestos / puestos equivalente o plantilla son en porcentaje más importantes que la diferencia en % de bajada de precio de ambas empresas.*

Se desconoce si se analizara, (al margen de inversiones, costes de explotación, diferencias de beneficio, etc.) el coste de los puestos ya sea utilizando precio de jornada o coste por puesto específico tanto de la UTE Valoriza – FCC, como de Entorno, si la diferencia del 3% de precio ofrecido por Entorno llegaría a cubrir todo el

personal a más ofrecido por esta última empresa. En todo caso, no parecen diferencias excesivas y parecen entrar en márgenes razonables”.

3. Alegaciones de los interesados

La UTE VALORIZA - FCC que resultó adjudicataria, apela en primer lugar a reiterada doctrina de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública en cuanto a la aplicabilidad de la doctrina de la discrecionalidad técnica y a la presunción de certeza de los órganos técnicos de la administración en el desempeño de sus funciones.

Respecto a la inviabilidad técnica de su oferta, manifiesta que ha cumplido estrictamente con lo señalado en los Pliegos y, más concretamente, con el Reglamento municipal regulador de los servicios, en el que se marcan las obligaciones generales del contratista.

Respecto a las jornadas de limpieza de fiestas municipales y limpieza de otras actividades organizadas que parecen estar intercambiadas, señala que se trata de una apreciación subjetiva de la recurrente que pretende incorporar al contenido del Informe técnico de valoración “nuevas” cuestiones inventadas que no pueden ser tomadas en consideración, dado que, ni en los pliegos que rigen la licitación ni tampoco en los reglamentos, se establecen jornadas mínimas para estos servicios, por lo que no puede producirse incumplimiento alguno por su parte .

Respecto a que la limpieza de los botellones sería adecuada realizarla también en fin de semana, señala que, si bien las jornadas de actuación de los equipos específicos de limpieza de botellones se han establecido de lunes a viernes, los equipos de limpieza que trabajan en fines de semana y festivos (barrido manual, barrido manual de mantenimiento y barrido manual motorizado de las zonas centro y comercial) también atenderán esas labores.

Por tanto, el servicio de limpieza de botellones se encuentra reforzado de lunes a viernes, prestándose los sábados, domingos y festivos con los equipos de barrido manual y motorizado, dando comienzo el inicio de los itinerarios de aquellos sectores de barrido en los que se dé esta problemática en estos puntos, para dejar la zona completamente adecentada al comienzo de la jornada, tal y como viene sucediendo en el servicio actual.

En cuanto a la alegación de que no se prevé la recogida de residuos en ferias y similares los fines de semana, sin embargo, alega que dicha recogida en ferias y similares no constituye un servicio a prestar, al menos de forma literal. Se entiende que el informe de valoración se refiere al servicio de recogida específica en mercadillos, eventos y asimilables. Con respecto a éste, el reglamento establece lo siguiente: *“La recogida se realizará de lunes a domingo siempre que sea necesario atendiendo a las necesidades que surjan.”*. Las jornadas ofertadas se han establecido de lunes a viernes porque será en esta franja en la que se dé la mayor parte de actuaciones necesarias, con base al conocimiento que disponen. No obstante, tal y como indica el reglamento, el servicio se llevará a cabo siempre que sea necesario.

Por lo tanto, no existe incumplimiento alguno, ya que, el reglamento exige la prestación según necesidades y de esta forma se llevará a cabo.

En definitiva y en base a las motivaciones expuestas anteriormente, puede concluirse que no existe incumplimiento alguno de los pliegos, ni tampoco del reglamento, en la oferta presentada por la entidad adjudicataria, no acreditándose por tanto motivo alguno para su exclusión.

Concluye su alegato manifestando que, como así recoge el informe técnico de valoración de las ofertas, existen licitadoras (como es el caso de la recurrente) cuya dotación de medios ofertados en los servicios anteriormente mencionados, resulta ser superior a los aportados en la oferta de mi representada, obteniendo, por consiguiente,

una mayor puntuación técnica y habiéndose visto ya, por tanto, penalizada por este aspecto en la minoración de su puntuación técnica y, por otro lado, convenientemente beneficiada la recurrente, por lo que la argumentación esgrimida de contrario no tiene sentido.

Respecto a la inviabilidad económica, manifiesta que la recurrente señala en su recurso, de manera errónea y tergiversada, que su oferta *“no incluye los días festivos recogidos en los pliegos para las recogidas generales”*, pudiendo comprobarse en la oferta presentada por la UTE, que las jornadas ofertadas han sido 365 días para la recogida de cada una de las fracciones (incluyendo por tanto los días festivos), tal y como se puede comprobar en las tablas del servicio de recogida del Tomo de Anexos, aportado en la oferta.

Añade la UTE adjudicataria que en su oferta ha incluido las siguientes rutas y composición de equipo:

- Recogida en colegios y escuelas infantiles públicas de ENVASES y PAPEL – CARTON, con 246 jornadas de lunes a viernes y 52 jornadas en sábados, domingos y festivos (de lunes a sábados). Equipo formado por 1 conductor, 1 peón y 1 camión.
- Recogida en equipamientos y otros organismos oficiales de ENVASES y PAPEL – CARTON, con 246 jornadas de lunes a viernes y 119 jornadas en sábados, domingos y festivos (de lunes a domingo, festivos incluidos). Equipo formado por 1 conductor, 1 peón y 1 camión.
- Recogida de papeleras inteligentes, con 246 jornadas de lunes a viernes y 52 jornadas en sábados, domingos y festivos (de lunes a sábados). Equipo formado por 1 conductor, 1 peón y 1 camión.

Por lo tanto, la oferta de la UTE no solo cubre los mínimos establecidos en el reglamento, sino que los supera, teniendo 2 rutas de lunes a sábado y 1 ruta de lunes a domingo, festivos incluidos.

En cuanto al servicio de recogida específicos en mercadillos, eventos y asimilables, señala que las jornadas se han establecido en función de la experiencia de una de las empresas que forman parte de la UTE en el servicio. El reglamento no obliga a prestar el servicio en fines de semana y festivos, sino, cuando sea necesario, incluyendo fines de semana y festivos. Este matiz hace que el establecimiento de las jornadas de trabajo de lunes a viernes no constituya un incumplimiento, ya que, la citada experiencia hace a la UTE conocedora de los momentos en los que será necesario prestar el servicio.

No obstante, los equipos de recogida que trabajan en fines de semana y festivos (recogida fracción resto y fracción orgánica) también atenderán estas labores en caso de que pudiese resultar necesario.

Respecto a los costes de personal omitidos, señala que el recurso presentado incide en la supuesta omisión de los costes de personal en cuanto a la contratación de los medios personales necesarios para dar cobertura a la sustitución de los periodos vacacionales, corretornos, excedencia, IT, absentismo laboral, etc. Si bien es cierto que el Informe de Valoración emitido por la Técnico municipal, indica que *“no se cita expresamente las vacaciones o asuntos propios”*, ello no quiere decir que, por no citarse expresamente, no hayan sido contemplados para realizar los cálculos del estudio económico formulado, pudiendo comprobarse la consideración de ambas variables en las tablas anexas a la Oferta Técnica presentada por todos los licitadores, en las cuáles puede comprobarse claramente cuantificados los días correspondientes a todas las sustituciones de acuerdo al Reglamento (tanto en el Servicio de Recogida de Residuos como en el Servicio de Limpieza Viaria) y, más concretamente, para el caso de sustitución de las vacaciones y los días de asuntos propios (AP) como reflejaba el Informe. Siendo minorados estos días de los días efectivos de trabajo por operario.

En cuanto a lo indicado en la página 15ª del Informe de Valoración de Ofertas, tal y como recoge el recurso de la recurrente, en el que cita: *“se recoge un cálculo totalizado de plantilla al que la que suscribe no llega calculando los días de absentismo, vacaciones, días de asuntos propios...”*, señala que claramente y, con base a las tablas presentadas, se trata de un error de transcripción que puede fácilmente comprobarse por los restantes datos contenidos en la oferta, por lo que no requiere, ni tan siquiera, de un trámite de subsanación al poder ser contrastada la realidad de la oferta por el contenido de la misma.

A mayor abundamiento, dicho hecho ya ha sido tenido en cuenta en la Valoración de Ofertas realizadas por parte de la Técnica municipal, resultando su oferta minorada su puntuación cuantiosamente por esta errata concreta.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

En cuanto a las cuestiones planteadas, hemos de señalar que el artículo 139.1 del LCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención que incluye tanto al pliego de condiciones particulares como al pliego de prescripciones técnicas. En consecuencia, es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato.

La aceptación incondicionada de los pliegos por el licitador, nos lleva a considerar que en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones

empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.

Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 1532/2023, que recoge su doctrina sobre los requisitos que debe reunir el incumplimiento para que pueda ser causa de exclusión:

“De esta forma, este Tribunal ha señalado que la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Este precepto establece que «Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

(...)

“Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato.

Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.
(...)

El incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.”

(...)

Del mismo modo, ante una discusión eminentemente técnica, como es la relativa al cumplimiento de las condiciones exigidas por los pliegos, hemos señalado que la Administración goza de discrecionalidad técnica, de forma que el criterio asumido por ésta, siguiendo informes técnicos, solo puede ser revisado en caso de ser manifiestamente erróneos o infundados, incurriendo en arbitrariedad.

(...)

En cuanto a la motivación de los informes técnicos, también hemos señalado que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes”.

En el mismo sentido nuestra Resolución 396/2024 “recordar que según ha manifestado este Tribunal en diversas Resoluciones, citando por todas la alegada por la adjudicataria, Resolución 424/2023, de 14 de diciembre, para que proceda la exclusión del licitador, el incumplimiento de prescripciones técnicas ha de ser claro y

expreso, de modo que no quepa ninguna duda que la oferta no puede cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos”.

Analizado el caso concreto a la luz de las consideraciones citadas debemos analizar si el incumplimiento invocado para justificar la exclusión del adjudicatario constituye efectivamente un incumplimiento de los pliegos, y, en su caso, si el incumplimiento es expreso y terminante.

1- Respecto a la inviabilidad técnica de la oferta de la UTE adjudicataria, con relación a la recogida de residuos, la recurrente cuestiona que su oferta no incluye los días festivos recogidos en los pliegos para las recogidas generales, así como que no se prevé la recogida en ferias y similares los fines de semana.

El órgano de contratación alega que el informe de valoración lo que quiere indicar es que en las recogidas generales de envases y papel cartón no se tuvieron en cuenta los días festivos recogidos en los pliegos relativos a los días 25 y 26 de diciembre, 1, 6 y 7 de enero. En realidad, días festivos por si mismos son el 25, el 1 y el 6, algún año también el 26 y el 7. Es decir, que la única diferencia es que la oferta de la UTE VALORIZA-FCC no recoge entre 3 y 5 jornadas al año en recogida de envases y entre 3 y 5 en el caso del papel cartón. El número de jornadas en residuos ofertadas por la UTE adjudicataria es de 9.356, superior a las 8.289 que ofrece ENTORNO. De forma, que es, perfectamente, posible que las jornadas ofrecidas por la UTE VALORIZA – FCC puedan dar cobertura a los días puntuales que resulten necesarios sin que ello resulte en una inviabilidad técnica. Es decir, en el conjunto de la oferta se pueden absorber las escasas jornadas o elementos que no están bien definidos.

En base a la doctrina expuesta, procede acoger las alegaciones del órgano de contratación. No es posible excluir directamente en caso de que la oferta técnica no recoja todos los elementos técnicos del PPT. Esta omisión, en el caso que nos ocupa,

no supone un incumplimiento claro y expreso de los pliegos, ya que puede ser compensada con el resto de jornadas ofertadas por el adjudicatario.

Respecto a la limpieza viaria, la recurrente alega que la limpieza de botellones es un servicio de obligada ejecución, también en domingos y festivos, circunstancia no recogida en la oferta de la UTE adjudicataria.

A este respecto, el órgano de contratación confirma que la oferta de la UTE adjudicataria no prevé jornadas los fines de semana para la recogida de botellones. Prevé 52 jornadas con un equipo completo de lunes a viernes.

La UTE adjudicataria alega que, si bien las jornadas de actuación de los equipos específicos de limpieza de botellones se han establecido de lunes a viernes, los equipos de limpieza que trabajan en fines de semana y festivos (barrido manual, barrido manual de mantenimiento y barrido manual motorizado de las zonas centro y comercial) también atenderán estas labores.

Tampoco aprecia en este caso este Tribunal un incumplimiento claro y expreso del pliego, ya que, como en el caso anterior, nos encontramos ante una omisión, que, dada la naturaleza y valor estimado del contrato, no afecta de modo alguno a su viabilidad, debiendo operar una presunción de cumplimiento por parte del licitador.

En la medida en que se desconoce si tendrán lugar los botellones y en cuántos días, siendo necesidades puntuales, no se debe considerar un motivo de exclusión, debiendo, durante la ejecución del contrato, prestarse las jornadas necesarias en caso de que el supuesto ocurra.

En este sentido, el artículo 12.4 del PPT relativo a la puesta en marcha del servicio, prevé, tras la adjudicación, la presentación de una memoria del servicio con concreción de jornadas y añade que el Ayuntamiento podrá requerir la revisión de

cualquiera de los documentos aportados en caso de no ajustarse a lo solicitado, al pliego o al Reglamento o tener la calidad suficiente necesaria.

En consecuencia, procede la desestimación de este primer motivo del recurso.

2- Respecto a la inviabilidad económica, alega la recurrente falta de adscripción de personal para cubrir servicios no ofertados en su oferta.

Como hemos señalado en el motivo anterior, relativo a la inviabilidad técnica, las jornadas en los aspectos indicadas son mínimas y en absoluto pueden suponer un elevado coste que lleve ni a crear diferencias importantes en la oferta económica, ni a una inviabilidad en la oferta económica.

La memoria que presentó la UTE adjudicataria no añadió como exigencia un cuadro que incluyera los puestos equivalentes y otro que incluyera la plantilla resultante tras la cobertura de absentismo, vacaciones, etc... La memoria técnica no exigía, expresamente, la inclusión de dichos datos, dando por hecho que se cumplirían de acuerdo al pliego. En este sentido, mientras la empresa ENTORNO presentó dichos cuadros claros y completos incluyendo los puestos equivalentes y un cuadro específico con la plantilla, el resto de empresas licitadoras no lo hicieron.

Como señala el órgano de contratación, aunque la oferta de la UTE adjudicataria no es clara, ni recoge expresamente sustitución de vacaciones, ni asuntos propios recoge unos “puntos suspensivos”, al igual que los pliegos recogían un etc... y no citaban expresamente los días de asuntos propios, de forma que no se puede inferir de esos “puntos suspensivos” un incumplimiento manifiesto. Sin embargo, si ha minusvalorado la oferta por falta de claridad y entendiendo que, en todo caso, deberá cumplirse los pliegos y la memoria, como no puede ser de otra forma.

Así mismo, como señala la UTE adjudicataria, en base a las tablas presentadas, puede comprobarse que se trata de un error de transcripción que puede fácilmente comprobarse por los restantes datos contenidos en la oferta, por lo que no requiere, ni tan siquiera, de un trámite de subsanación al poder ser contrastada la realidad de la oferta por el contenido de la misma. A mayor abundamiento, dicho hecho ya ha sido tenido en cuenta en la Valoración de Ofertas realizadas.

Efectivamente, el apartado 21 del Anexo I del PCAP, dentro de los criterios de valoración establece. *“Los licitadores presentarán una memoria de organización del servicio y de los medios personales y materiales que se valorará hasta un máximo de 30 puntos”*. La parte relativa a medios personales se valorará con 10 puntos. La valoración realizada por el órgano de contratación concediendo a la UTE adjudicataria 4,03 puntos (frente a los 8,72 puntos de la recurrente) ha tenido en cuentas las citadas omisiones, lo que no implica necesariamente que esa falta de detalle implique la inviabilidad económica de la oferta de la adjudicataria.

En cualquier caso, artículo 12.3 de PPT establece: *“Medios personales*

En el plazo de un mes desde se formalice la adjudicación del contrato, el contratista explicitará una propuesta detallada de colocación de la plantilla mínima exigida por el Ayuntamiento y, en su caso, de la ofertada como mejora, para garantizar la correcta prestación del servicio y las tareas encomendadas y teniendo en cuenta posibles eventualidades (trabajos urgentes, bajas por enfermedad o accidente, vacaciones, etc.).

Se aportará un organigrama en el que especificará adecuadamente la relación detallada de los puestos de trabajo, su categoría personal, contrato de trabajo, denominación y funciones del puesto, jornada semanal total, horario nocturno, diurno, de fin de semana, nombre, apellidos y NIF de la persona que ocupe el puesto, acreditación de su titulación o capacitación profesional para el desempeño del puesto.”

Como hemos señalado anteriormente, el incumplimiento debe ser claro y objetivo respecto a los requisitos técnicos mínimos recogidos en el PPT. Esto quiere decir que el incumplimiento deber ser manifiesto y patente y deducirse con total facilidad, en caso de no cumplirse alguno de estos elementos no procedería la exclusión automática del licitador. Ya se trate de documentación técnica o de documentación para la valoración de criterios, si existe una ausencia de información no es posible, a priori, determinar que se está incumpliendo el PPT. Debe operar una presunción de cumplimiento por parte del licitador salvo que la omisión de ninguna manera pueda interpretarse favorablemente.

En el caso que nos ocupa, no se aprecia un incumplimiento claro y objetivo de los pliegos, por lo que procede la desestimación de este motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, este Tribunal:

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa ENTORNO URBANO Y MEDIO AMBIENTE, S.L. el contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinto de 24 de noviembre de 2024 por el que se acuerda la adjudicación del contrato del servicio de recogida, transporte y gestión de residuos y limpieza viaria en el término municipal de Pinto, Expedientes: 17781/2024 y Expediente 21565/2024.

Segundo. - 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.

Tercero. - Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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.