



**Recurso nº 230/2015 C.A. Extremadura 17/2015**

**Resolución nº 357/2015**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 24 de abril de 2015.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A.R.G., en nombre y representación de la sociedad FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., frente al acuerdo del Pleno del Excelentísimo Ayuntamiento de Trujillo de 4 de marzo de 2015 por el que se adjudica el contrato denominado “contrato de gestión de servicios públicos para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción, resto y orgánica), selectiva (envase ligero y papel y cartón); así como para la limpieza viaria y jardines del municipio de Trujillo”, el Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Secretaría del Ayuntamiento de Trujillo convocó, mediante anuncio publicado en el perfil del contratante y en el Boletín Oficial de Cáceres de 29 de octubre de 2014, licitación para la adjudicación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de “gestión del servicio público para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción, resto y orgánica), selectiva (envase ligero y papel y cartón), así como la limpieza viaria y el mantenimiento de jardines” con valor estimado del contrato de 13.752.296,79 €

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, presentando oferta la sociedad FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., ahora recurrente.

El día 9 de enero de 2015, la Mesa de Contratación se reunió en sesión pública para proceder a la apertura de los sobres C presentados por los licitadores y propone al órgano de contratación la adjudicación al haber obtenido la puntuación más alta a la proposición presentada por la "UTE FORMADA POR VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES -



AGROFOREX COMPAÑÍA AGROFORESTAL DE EXTREMADURA, S.L - EXMAN EXPLOTACION y MANTENIMIENTO".

**Tercero.** Con fecha 22 de enero de 2015 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Trujillo escrito presentado por FCC, S.A. por el que se opone a la valoración técnica de las proposiciones económicas presentadas. En el escrito presentado manifiesta que la oferta presentada por la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN determina que a partir del segundo año la UTE no percibiría canon alguno del Ayuntamiento de Trujillo, percibiendo exclusivamente las cantidades contempladas como inversión y amortización, por lo que solicita que "la Mesa de Contratación paralice la propuesta de adjudicación, analice las manifestaciones formuladas en este escrito y a la vista de las mismas dicte resolución conforme a lo previsto en los Pliegos de Condiciones que rigen la licitación de referencia y al derecho contractual administrativo vigente".

Trasladado el escrito de alegaciones presentado por FCC, S.A. a la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN, el día 29 de febrero de 2015 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Trujillo escrito firmado por D. P. P. S., en nombre de la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN, en el que manifiesta que "...la voluntad de la Unión Temporal de Empresas formada por mis representadas, es inequívoca, **se renuncia a la revisión de precios<sup>1</sup>**".

El Pleno del Ayuntamiento, en su sesión extraordinaria de 17 de febrero de 2015 acordó desestimar íntegramente las alegaciones formuladas por FCC, S.A., declara la oferta presentada por la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN como la oferta económicamente más ventajosa y requiere a la UTE para que presente la documentación procedente, así como para que constituya la fianza definitiva.

El anterior acuerdo se notifica a FCC, S.A. el día 18 de febrero de 2015.

**Cuarto.** El pleno del Ayuntamiento de Trujillo, mediante acuerdo adoptado en su sesión ordinaria de 4 de marzo de 2015 adjudicó a la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN el contrato denominado "contrato de gestión de servicios públicos para la recogida y transporte

---

<sup>1</sup> Negrita en el original



de los residuos sólidos urbanos (fracción resto), selectiva (envase ligero y papel cartón); así como para la limpieza viaria y jardines del municipio de Trujillo”.

El acuerdo de adjudicación se notifica a FCC, S.A. el día 4 de marzo de 2015.

**Quinto.** Con fecha 5 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Trujillo, escrito de la ahora recurrente, dirigido al órgano de contratación y firmado por D. A. R. G., anunciando la interposición de recurso especial en materia de contratación.

**Sexto.** Con fecha 9 de marzo de 2015, tuvo entrada en el registro general del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales escrito firmado por D. A. R. G. en nombre de FCC, S.A., mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Trujillo de 4 de marzo de 2015 por el que se adjudica a la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN el contrato denominado “contrato de gestión de servicios públicos para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción resto), selectiva (envase ligero y papel y cartón); así como para la limpieza viaria y jardines del municipio de Trujillo”.

**Séptimo.** Por la Secretaría del Tribunal, el día 11 de marzo de 2015 se procedió a reclamar el expediente administrativo al órgano de contratación.

**Octavo.** Con fecha 16 de marzo de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso, a los efectos de que formularan las alegaciones que a su derecho convinieran.

Hizo uso de su derecho la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN, mediante escrito de alegaciones firmado por D. P. P. S., que tiene entrada en el registro de este Tribunal el día 24 de marzo de 2015.

**Noveno.** Con fecha 25 de marzo de 2015, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resuelve mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP, de forma que según lo establecido



en el artículo 47.4 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Extremadura y publicado en el BOE el día 9 de agosto de 2012.

En consecuencia, el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Segundo.** Se han cumplido los requisitos de anuncio previo y de plazo para interposición de la reclamación, previstos en el artículo 44 del texto refundido de la LCSP.

**Tercero.** En cuanto a la legitimación, la recurrente es un licitador que ha resultado excluido del procedimiento de licitación, lo cual determina la imposibilidad de resultar adjudicatario del contrato. Concorre, por ello, el requisito de legitimación exigido en el artículo 42 del texto refundido de la LCSP.

**Cuarto.** El acto objeto de impugnación es el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Trujillo por el que se adjudica a la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN el contrato denominado “contrato de gestión de servicios públicos para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción resto), selectiva (envase ligero y papel y cartón); así como para la limpieza viaria y jardines del municipio de Trujillo”.

Los acuerdos de adjudicación de los contratos adoptados por los poderes adjudicadores son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.2.c) TRLCSP. Lo mismo ha de afirmarse del acto impugnado en este recurso.

**Quinto.** Respecto del contrato, tanto el órgano de contratación (consideración cuarta del informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP), como la UTE VALORIZA-AGROFOREX-



EXMAN (alegación tercera de su escrito de alegaciones) consideran que no concurren los requisitos legalmente exigidos para que proceda el recurso especial en materia de contratación, por lo que ha de examinarse este extremo con carácter previo.

Por su naturaleza se trata de un contrato de gestión de servicio público. Conforme a lo establecido en el artículo 40.1.c) TRLCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos que se enuncian en el apartado 2, cuando, en lo relativo a contratos de gestión de servicio público, se refieran a “contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros y el plazo de duración superior a cinco años”. Dos son, por tanto, los requisitos exigidos i) presupuesto de gastos de primer establecimiento superior a 500.000€; y ii) duración superior a cinco años, los cuales han de cumplirse cumulativamente.

El primero de los requisitos a analizar es el relativo a la duración del contrato. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado J del Cuadro de Características del contrato, integrado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y de la cláusula 6 de aquel Pliego, la concesión se otorgará por un plazo inicial de diez años (más una posible prórroga de otros 2 años), a contar desde la formalización del acta de inicio de la gestión. En consecuencia, el requisito de duración mínima del contrato se cumple en el caso que nos ocupa.

**Sexto.** El segundo requisito es que el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea superior a 500.000€.

Sobre la cuantía del presupuestos de gastos de primer establecimiento, la recurrente señala que la misma superará la cifra de 500.000 €, pues a los 334.375 € que en concepto de inversiones para renovación de contenedores, se contiene en el proyecto de explotación, habrá que añadir una serie de gastos que se mencionan en los pliegos, que integrarían. Como tales menciona: I) instalaciones dentro del término municipal para albergar talleres, cochera, vestuarios d personal, aseos, oficinas, almacén de contenedores, realización de lavados, productos, etc.; ii) maquinaria, vehículos, utensilios y utillaje necesarios para la prestación del servicio; medios necesarios para llevar a cabo la reparación y mantenimiento de los medios materiales e instalaciones. Respecto de estos gastos, la recurrente no realiza



una cuantificación concreta, limitándose a afirmar que “resulta evidente que la suma de los demás gastos señalados (a los que han de añadirse los gastos de publicidad de la licitación) superará los 166.000 euros”, añadiendo que “la oferta presentada por FCC muestra que el conjunto de gastos necesarios para poder iniciar la prestación del servicio asciende a 640.339,37 euros”.

El informe del órgano de contratación resulta parco en este punto, limitándose a afirmar que el presupuesto de gastos de primer establecimiento no alcanza los 500.000€.

Por su parte, la UTE VALORIZA-AGROFOREX-EXMAN señala en su escrito de alegaciones que muchos de los gastos en los que considera necesario incurrir, resultan susceptibles de alquiler o renting, incluso que ya lo dispongan las licitadoras.

Sobre el contenido de la expresión “presupuestos de gastos de primer establecimiento” ha tenido ocasión de manifestarse este Tribunal con anterioridad. En la Resolución 23/2013, de 23 de enero, en el fundamento de derecho sexto, se profundiza en el alcance de la expresión referida. Allí nos separamos de la interpretación de este concepto en el sentido contable, (como hace el Informe 7/2008 de la Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia), con arreglo a la definición contenida en el Plan General de Contabilidad de 1990, aprobado mediante Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, pues se estaría otorgando virtualidad interpretativa a una norma ya derogada, cuando el actual Plan General de Contabilidad, aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, obvia toda definición pareja del meritado concepto.

También nos separamos de la interpretación de este concepto atendiendo a previsiones contenidas en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que conduciría a la conclusión de que el presupuesto de gastos de primer establecimiento incluye, a los efectos del artículo 40.1.c) TRLCSP, todas las inversiones que fueran precisas para poner en funcionamiento el servicio público, excluyendo los gastos de explotación futuros y las inversiones futuras (criterio seguido por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre).



En aquella Resolución concluíamos, a efectos de determinar el alcance de la expresión “presupuesto de gastos de primer establecimiento” que:

*“Desde esta perspectiva, podría concluirse que cuando el artículo 40.1.c) alude a los contratos cuyo ‘presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros’, dicha expresión ha de entenderse únicamente alusiva al importe previsto de los gastos o inversiones que el eventual adjudicatario del contrato deba asumir, a resultas de tal adjudicación, para la puesta en marcha del servicio público cuya gestión se le ha encomendado, ya porque así se haya previsto expresamente en los pliegos de aplicación o en otros documentos del expediente, ya porque así se infiera implícitamente de su contenido.”*

De acuerdo con lo allí expuesto, ha de atenderse primeramente a lo que se haya establecido en los pliegos. En el caso de que nada se haya establecido o que existan elementos no contemplados en aquéllos, habrá de atenderse a otros documentos que figuren en el expediente de los que se derive la cuantía de los gastos o inversiones en que haya de incurrir el adjudicatario para poner en marcha el servicio público.

En lo que se refiere al caso que nos ocupa, la cláusula 11 del pliego de Prescripciones Técnicas Particulares prevé la posibilidad de que el adjudicatario utilice las instalaciones, así como la maquinaria propiedad del Ayuntamiento de Trujillo que se describen en documento anejo al proyecto de explotación base de licitación. Asimismo, se establece que el concesionario deberá adscribir a la gestión del servicio público los elementos materiales, maquinaria, utensilios, instalaciones, etc., que oferte a la licitación de conformidad a las determinaciones del proyecto de explotación base de licitación.

El proyecto de explotación elaborado por el Ayuntamiento de Trujillo contempla el importe de las inversiones a realizar por el adjudicatario para la puesta en marcha del servicio. Así, en la página 38 del documento se señala:

*“El importe de la inversión considerada como hipótesis teórica del servicio (adquisición, suministro e instalación de contenedores para ampliar y renovar los existentes) en el conjunto del servicio público, incluyendo los gastos e impuestos reseñados en el estudio económico orientativo base de licitación y la asunción por parte del concesionario del coste*



*del servicio de asesoramiento externo contratado para la confección del expediente de contratación asciende a: 334.375 €.”*

Existe, por tanto, una cuantificación de la inversión que la entidad contratante considera necesaria para la puesta en marcha del servicio, es decir, un “presupuesto de gastos de primer establecimiento”, cuya cuantía global, 334.375 €, aparece desglosada de la siguiente forma:

**Inversión inicial gestión servicio público recogida y transporte RSU (Fracción resto y orgánico) carga trasera.**

Adquisición e instalación de contenedores recogida carga trasera 360 L. **Unidad:** 203.  
**Precio unitario:** 150,00 euros. **Total:** 30.450,00 euros.

Adquisición e instalación stock 10 % de contenedores carga trasera 360 L. **Unidad:** 20.  
**Precio unitario:** 150,00 euros. **Total:** 3.045,00 euros.

**TOTAL: 33.495,00 EUROS.**

Adquisición e instalación de contenedores recogida carga trasera 800 L. **Unidad:** 27. **Precio unitario:** 200,00 euros. **Total:** 5.400,00 euros.

Adquisición e instalación stock 10 % de contenedores carga trasera 800 L. **Unidad:** 3.  
**Precio unitario:** 200,00 euros. **Total:** 540,00 euros.

**TOTAL: 5.940.000,00 EUROS.**

Adquisición e instalación de contenedores recogida carga trasera 1000 L. **Unidad:** 17.  
**Precio unitario:** 400,00 euros. **Total:** 6.800,00 euros.

Adquisición e instalación stock 10 % de contenedores carga trasera 1000 L. **Unidad:** 2.  
**Precio unitario:** 400,00 euros. **Total:** 680,00 euros.

**TOTAL: 7.480,00 EUROS.**





**Inversión inicial gestión servicio público recogida y transporte Envase ligero carga trasera.**

Adquisición e instalación de contenedores recogida carga trasera 1000 L. **Unidad:** 102.  
**Precio unitario:** 800,00 euros. **Total:** 81.600,00 euros.

Adquisición e instalación stock 10 % de contenedores carga trasera 1000 L. **Unidad:** 10.  
**Precio unitario:** 800,00 euros. **Total:** 8.150,00 euros.

**TOTAL: 89.760,00 EUROS.**

**Inversión inicial gestión servicio público recogida y transporte Papel y Cartón carga trasera.**

Adquisición e instalación de contenedores recogida carga trasera 3000 L. **Unidad:** 30.  
**Precio unitario:** 900,00 euros. **Total:** 27.000,00 euros.

Adquisición e instalación stock 10 % de contenedores carga trasera 3000 L. **Unidad:** 3.  
**Precio unitario:** 900,00 euros. **Total:** 2.700,00 euros.

**TOTAL: 29.700,00 EUROS.**

**JUSTIFICACIÓN INVERSIÓN INICIAL: 166.375, 00 EUROS.**

**I.T.P. CONCESIÓN RSU: 5,50 %. Total:** 150.000,00 euros.

**Gastos consultoría concesión. Total:** 18.000,00 euros.

**Subtotal:** 168.000,00 euros.

**TOTAL INVERSIÓN: 334.375,00 EUROS.**

Ahora bien, la recurrente se refiere en su recurso a la necesidad e inversiones en instalaciones y maquinaria que no han sido contempladas en el proyecto de explotación del servicio público.



La primera cuestión que ha de ponerse de manifiesto es que cuando actúa de esta forma, y a pesar de que manifiesta en el escrito de recurso que no impugna los pliegos que rigen la licitación, está introduciendo una impugnación indirecta del contenido de los pliegos, pues la afirmación que subyace tras su pretensión es que los pliegos no habían configurado de forma adecuada la gestión del servicio que se licita, más concretamente, que los pliegos no han recogido de forma adecuada el presupuesto de gastos de primer establecimiento, con lo que la gestión del servicio público no puede ponerse en marcha con arreglo a las previsiones contenidas en aquéllos. Necesariamente ha de ponerse de manifiesto que la impugnación de la adjudicación no es el momento oportuno para hacer valer esta pretensión, la cual debería haberse hecho valer mediante la impugnación directa de los pliegos, posibilidad expresamente contemplada por el artículo 40.2.a) TRLCSP.

**Séptimo.** Lo expuesto en el apartado anterior sería por sí solo motivo suficiente de inadmisión del recurso interpuesto. Pero es que además, tampoco puede estimarse la alegación de que existan determinados gastos que no han sido contemplados por el proyecto de explotación.

En efecto, el proyecto de explotación se configura sobre la base de que las únicas inversiones obligatorias serán las necesarias para la adquisición de los contenedores. Ahora bien, ello no supone que el proyecto de explotación desconozca la existencia de los gastos derivados de la utilización de maquinaria o instalaciones. Lo que sucede es que considera que tal maquinaria e instalaciones no ha de ser necesariamente propiedad de la adjudicataria, sino que lo considera como gastos por servicios exteriores. Así, en la página 41 del proyecto de explotación se puede leer:

#### *“2.1.2 Servicios exteriores*

*Se desagrega en diferentes capítulos, así se prevé un capítulo para gastos de conservación, mantenimiento y reparación, renovaciones de las instalaciones durante la vigencia del contrato, mantenimiento y conservación de la maquinaria y vehículos adscritos al servicio de conformidad al plan de mantenimiento mínimo exigido por el PPTP que habrá de hacer frente tanto a los gastos de conservación ordinaria como extraordinaria.*



*De otro lado se considera que la disposición de los vehículos del servicio, a los meros efectos de este estudio para justificar la solución base de licitación desprovista de todo valor contractual al corresponder a los licitantes ofertar su proceso productivo, se disponen mediante arrendamiento.*

*Se prevé además un capítulo específico para servicios exteriores, suministros y tributos, conforme a la justificación económica contenida en el programa económico anejo.*

*Se reitera, que los vehículos y maquinaria estimada para la gestión del servicio público se prevé se adscriba al servicio sin formar parte del patrimonio de destino concesional mediante arrendamiento, no obstante esta circunstancia deberá ser considerada por los licitantes en sus ofertas, detallando el sistema de disposición y adscripción a emplear, pudiendo ofertarse su adquisición y adscripción al servicio público con carácter exclusivo al municipio siendo amortizado con cargo a la concesión, siempre que no se superen los precios unitarios base de licitación.”*

A su vez, las páginas 16 y 17 del programa económico definitivo que acompaña al proyecto de explotación contemplan el importe de los alquileres de la maquinaria para justificar los precios de la licitación. Del mismo modo, en las páginas 5 y 6 del referido documento se contempla el importe de los servicios exteriores, que suponen el 52,67% de costes anuales RSU fracción resto y orgánica carga trasera y el 44,77% de los costes anuales de la recogida selectiva, porcentajes justificados por la inclusión de estas cantidades.

Por último, resta por señalar que la entidad adjudicadora, al actuar de esta forma, ha favorecido la concurrencia en la licitación, pues evita la ventaja que puede suponer para algunos licitadores, en particular, para el que viene prestando el servicio, la titularidad de bienes que podría adscribir a la prestación del servicio.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**



**Primero.** Inadmisión del recurso interpuesto por D. A.R.G., en nombre y representación de la sociedad FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., frente al acuerdo del Pleno del Excelentísimo Ayuntamiento de Trujillo de 4 de marzo de 2015 por el que se adjudica el contrato denominado “contrato de gestión de servicios públicos para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción resto), selectiva (envase ligero y papel cartón); así como para la limpieza viaria y jardines del municipio de Trujillo”.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento según lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP.

**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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, 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. 1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.