



Recurso nº 239/2015 C.A. Castilla-La Mancha 12/2015

Resolución nº 317/2015

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

En Madrid, a 10 de abril de 2015.

VISTO el recurso formulado por D. A.R.G., en nombre y representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara de 12 de febrero de 2015 por el que se acuerda la adjudicación del contrato de servicio de gestión de los servicios públicos de recogida de residuos sólidos urbanos y selectivos y limpieza viaria de la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados a las mercantiles VALORIZA SERVICIOS AMBIENTALES, S.A. y GESTIÓN EFICIENTE DE SERVICIOS URBANOS Y MANCOMUNIDADES S.L. en UTE (en adelante UTE VALORIZA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El órgano de contratación, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara, aprobó el 20 de diciembre de 2013 el inicio del procedimiento para la contratación del servicio de gestión de los servicios públicos de recogida de residuos sólidos urbanos y selectivos y limpieza viaria de la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en el BOP el día 13 de enero de 2014 y en el BOE y en el perfil del contratante de la entidad en fecha 3 de enero de 2014.

Segundo. Tras la oportuna tramitación, el 25 de julio de 2014 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Guadalajara acordó la exclusión de UTE VALORIZA y de CESPA S.A. Frente a dicho acuerdo se formularon sendos recursos especiales en materia de



contratación pública que fueron tramitados en este Tribunal bajo los números 664/2014 y 665/2014 respectivamente.

Tercero. El 23 de septiembre de 2014 se dictaron las resoluciones 697 y 698/2014. La primera de ellas acordó la estimación del recurso formulado por UTE VALORIZA, mientras que la segunda confirmó el acuerdo del órgano de contratación y por ende la exclusión de CESPAS S.A.

Cuarto. En ejecución de las anteriores resoluciones, por el órgano de contratación se retrotrae el procedimiento al momento de clasificación de las ofertas, procediendo a valorar la oferta económica formulada por UTE VALORIZA, que resulta ser la que obtiene la máxima puntuación, según lo señalado en el acta de la mesa de contratación de 3 de diciembre de 2014. Con base en la propuesta efectuada por la mesa, la Junta de Gobierno Local dicta acuerdo de adjudicación el 12 de febrero de 2015, el cual es notificado a la ahora recurrente el 24 de febrero de 2015 y constituye el objeto del presente recurso.

Quinto. El 10 de marzo de 2015 FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS (FCC) formula recurso contra el anterior acuerdo. Recibido en este Tribunal el expediente, la Secretaría dio traslado del recurso interpuesto a las otras empresas licitadoras en fecha 17 de marzo de 2015, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. El 24 de marzo presentan alegaciones tanto UTE VALORIZA, como adjudicataria, como la entidad INBISA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.A (actual ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A).

Sexto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP, el procedimiento de licitación se suspende como consecuencia de la formulación del recurso, habiéndose dictado por la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, Resolución de 25 de marzo de 2015 por la que se mantenía dicha suspensión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Competencia del Tribunal.



El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto el 15 de octubre de 2012 entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y publicado en el BOE el día 2 de noviembre de 2012.

Segundo. Adecuación del procedimiento.

El recurso se interpone frente a un acto recurrible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 c) TRLCSP, por tratarse de un acto de adjudicación. En cuanto al procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1 c) TRLCSP serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previa los actos a los que se refiere el apartado 2 de ese mismo artículo cuando 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; en este sentido, si bien la concreta cifra de gastos de primer establecimiento no se establece con absoluta precisión en el pliego, dados los requisitos técnicos exigidos a los licitadores se deduce de forma notoria que dichos gastos son superiores a la mencionada cifra, tal y como reconoce el órgano de contratación y no es discutido por ninguna de las partes.

Tercero. Legitimación.

El recurso está interpuesto en plazo. No obstante, por una de las partes se ha discutido la legitimación de la recurrente para impugnar el acuerdo de adjudicación, ya que fue la licitadora que quedó en tercer lugar, por lo que la estimación del recurso en ningún caso le produciría beneficio alguno. Señalan además, que FCC se limita a efectuar una crítica general a la puntuación que le ha sido concedida a ella, sin efectuar comparación alguna con la valoración efectuada al resto de licitadores.

En relación con la legitimación, debe recordarse la ya consolidada doctrina de este Tribunal que desde prácticamente sus primeras resoluciones ha venido a recordar la diferencia entre la legitimación *ad procesum* y la legitimación *ad causam*, señalando que, si bien el concepto de interés legítimo ha de ser interpretado con carácter amplio, tal y como ha venido



señalando desde antiguo la doctrina jurisprudencial, son los recurrentes quienes deben alegar y acreditar el concreto interés que invocan y que ha de traducirse en un concreto beneficio o la evitación de un perjuicio en caso de ser estimadas sus alegaciones.

Así este Tribunal ha reconocido que el simple hecho de haber sido uno de los licitadores del procedimiento no supone automáticamente que se tenga legitimación. En resolución 289/2011 se señaló:

“Pues bien, expuesto cuanto antecede, procede determinar si efectivamente el recurrente con motivo del recurso interpuesto puede obtener algún beneficio o evitar perjuicio de algún tipo. Resulta evidente que el beneficio perseguido por el recurrente no puede ser otro que resultar adjudicatario del contrato, situación ésta del todo imposible en cuanto que, tal y como señala el órgano de contratación en su informe, aun admitiéndose su pretensión -que su oferta económica, sin IVA, asciende a 182.388 euros-, lo único que conseguiría es que su oferta en lugar de ocupar el puesto 16º en la licitación pasaría a ocupar el puesto 3º, sin que pudiera ser adjudicataria del contrato.”

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que la recurrente no obtendrá beneficio inmediato o cierto alguno, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, lo cual de acuerdo con la jurisprudencia citada no es suficiente, puesto que la recurrente no podría resultar en modo alguno adjudicataria, de ahí que la misma carezca de interés legítimo para recurrir puesto que no ostenta un interés concreto que se vaya a ver beneficiado por la eventual estimación del recurso.”

En definitiva, es necesario que, a la vista de las alegaciones y pretensiones efectuadas por el recurrente sea posible identificar el concreto beneficio que pretende obtener o perjuicio que quiere evitar que, en el caso del acuerdo de adjudicación, no puede ser otro que el de resultar adjudicatario.

En el presente caso es cierto que FCC quedó en tercer lugar, pero ello no significa que en caso de anularse el acuerdo de adjudicación, ésta deba recaer necesariamente en quien quedó en segundo lugar. Analizada la puntuación otorgada a cada licitador puede observarse como la puntuación otorgada en relación con los criterios evaluables mediante fórmulas no dio lugar a grandes diferencias entre los licitadores (apenas un 2%), siendo los



criterios sujetos a juicio de valor determinantes para la adjudicación. En esas condiciones, una revisión de la puntuación otorgada respecto de tales criterios puede hacer decantar la adjudicación a favor de prácticamente cualquiera de los licitadores que no hubieran sido excluidos, lo que permite afirmar la legitimación del recurrente en este caso.

Cuarto. Alegaciones del recurrente.

El recurrente centra su crítica en la valoración efectuada en relación con los criterios sujetos a juicios de valor, por considerar que la misma habría incurrido en error, incoherencia y falta de racionalidad, por lo que considera que se dan las condiciones establecidas legal y jurisprudencialmente para poder entrar a revisar la valoración técnica efectuada, pese a la doctrina de la “discrecionalidad técnica” del órgano de contratación.

En particular se centra en los siguientes aspectos que, a su juicio, no fueron objeto de una correcta valoración:

a) “Sistema de aseguramiento de la calidad del servicio”.

Según el recurrente, el informe no valoró todos los aspectos contenidos en este criterio y en particular la propuesta de FCC de creación de un área de gestión de calidad. Asimismo relata una serie de errores y omisiones cometidas a su juicio por el informe de valoración, en relación con los distintos indicadores de calidad y la forma en que se ha efectuado la valoración para cada uno de ellos. Considera que, comparando su oferta con la de los licitadores que obtuvieron mejor puntuación (INBISA y UTE VALORIZA), resulta más ventajosa para la administración, pues incluye diversos aspectos que los demás no incluyen (aportación de 2 vehículos para inspección municipal, creación de un área específica con medios humanos y materiales específicos, auditoría externa cada 2 años, control de calidad de otros aspectos externos a los servicios o proceso de reingeniería anual).

b) “Modelo tecnológico”:

En relación con este criterio efectúa diversas consideraciones relativas a la forma de valoración de aspectos tales como los sensores volumétricos y los sensores de llenado,



que, según el recurrente, son conceptos esencialmente iguales, pero que se han valorado de distinta manera. Además, a su juicio, no se valora adecuadamente la oferta efectuada por FCC en relación con las células de pesaje, la actividad barredora, el sistema de sensorización del servicio CAN-BUS, la capturadora de vídeo, el sistema GPS, las terminales de operación, explotación y supervisión, tanto en relación con la operadora embarcada, como con las lecturas RFID, cuestiones relativas al etiquetado de activos, no habiéndose valorado adecuadamente las soluciones ofrecidas por FCC con la tecnología RFID/TAG o, cuestiones relativas a la plataforma de gestión, infraestructuras tecnológicas o las comunicaciones.

Quinto. Contestación del informe del órgano de contratación y alegaciones de los demás recurrentes.

El informe del órgano de contratación que obra en el expediente, remite la contestación que ofrecen los dos técnicos que valoraron cada uno de tales apartados, los cuales se pronuncian en el siguiente sentido:

- a) En cuanto al criterio relativo al “sistema de aseguramiento de la calidad”, el técnico recuerda en primer término que lo único que ha sido objeto de valoración son aquellos aspectos de la oferta que estuvieran contenidos en la memoria y no aquellos que se contuvieran en los anejos, de conformidad con lo expresamente señalado en el apartado 18, página 18 párrafo 9 del PCAP. Por lo demás, se ratifica en los criterios técnicos seguidos en el informe de valoración que sirvió de base para la adjudicación del contrato.
- b) En cuanto al criterio relativo al “modelo tecnológico”, el técnico alerta de que la documentación a que se refiere la recurrente no se corresponde con la presentada en el procedimiento de licitación, existiendo una evidente incoherencia entre lo que el recurrente dice ofrecer y lo que verdaderamente ofrece. Por otro lado, señala que algunos de los aspectos que se dicen no valorados, lo están en otros aspectos de la valoración, por lo que no sería procedente efectuar una doble valoración de los mismos. Por lo demás, se ratifica en el resto de criterios técnicos seguidos.



En cuanto al resto de recurrentes, UTE VALORIZA considera que el informe efectuado por el órgano de contratación es correcto. Además, considera que FCC carece de legitimación al no ser posible que resulte adjudicatario en ningún caso, cuestión ésta a la que se ha dado respuesta en el fundamento jurídico tercero del presente escrito. Por lo demás, considera que los criterios técnicos seguidos en el informe de valoración no son susceptibles de revisión por el TACRC, de conformidad con su doctrina, ya que dicho informe está exhaustivamente motivado, sin que existan los errores que se alegan. Considera igualmente que FCC no realiza una comparación entre su propia oferta y la del resto de licitadores, limitándose a criticar la puntuación otorgada y olvidando que el objetivo de la valoración en un procedimiento de contratación es determinar cuál es la oferta más ventajosa.

Por lo que se refiera a INBISA (ahora ENVISER), en un breve escrito, considera igualmente que el informe de valoración es erróneo, tal y como señala en su propio recurso, que se tramita en este Tribunal con el número 248/2015.

Sexto. Límites y alcance de la revisión del Tribunal en relación con los criterios técnicos sometidos a juicios de valor.

Para plantear adecuadamente el objeto de la presente litis resulta preciso comenzar perfilando cuáles son los límites y el alcance de la revisión que procede efectuar en este recurso especial en materia de contratación pública en relación con la valoración realizada por los órganos técnicos de la Administración.

A este respecto no puede sino partirse de la consolidada doctrina y jurisprudencia invocada por todas las partes y conocida como “doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración”. Dicha doctrina parte de la presunción de imparcialidad y acierto que merecen las opiniones técnicas emitidas por los funcionarios y demás personal al servicio de la Administración pública. Partiendo de dicha presunción, se ha dicho en diversas ocasiones que la revisión que cabe efectuar de las conclusiones técnicas alcanzadas por el órgano encargado de la valoración de las ofertas únicamente puede ser revisada cuando se evidencia la existencia de un error material o arbitrariedad en la misma o bien cuando la motivación resulta insuficiente, pero en ningún caso cabe que por las partes se pretenda simplemente sustituir tales conclusiones por sus propias consideraciones.



Así, podemos traer a colación diversas Resoluciones dictadas en tal sentido por este Tribunal, por ejemplo, la Resolución nº 806/2014, en la que señalábamos que *“Continúa el recurrente trayendo a colación la doctrina de este Tribunal que ya ha expresado reiteradamente en cuanto a los criterios evaluables mediante juicios de valor. Así la Resolución 234/2011, de 5 de octubre, entre muchas otras entiende que “en el ejercicio de las potestades discrecionales, cuando la Administración debe utilizar criterios subjetivos de valoración, el único elemento reglado de control posterior es la sujeción a los criterios que previamente se hayan definido al elaborar los pliegos. Pero la valoración que haga la Administración de esos parámetros objetivos, si está debidamente motivada, no puede ser sustituida por un criterio diferente”. Por otra parte, en doctrina reiterada de este Tribunal (194/2014, 219/2014, 220/2014, 247/2014, 248/2014, 249/2014, 250/2014, 251/2014, 252/2014, 253/2014, 254/2014, 255/2014, 256/2014, 257/2014, 258/2014, 259/2014 y 261/2014), en estos casos, “... no se trata efectivamente de realizar un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes, si no más exactamente, y tal y como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en el criterio de adjudicación se ha producido error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos”.*

Pues bien en este caso es fácilmente detectable que tal error o arbitrariedad no se ha producido. La afirmación que hace el órgano de contratación en su informe desmonta cualquier posible atisbo de error o arbitrariedad una vez que se comprueba la documentación del sobre B1 que presentó la empresa adjudicataria y que como tal consta en el expediente”.

O también la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2011 (RJ 2012/2637): *“En suma, en la cuestión suscitada en el caso examinado, la Mesa de Contratación concilió los principios de publicidad y transparencia que informan la contratación administrativa con una valoración, en conjunto, de las características y condiciones (subjetivas y objetivas) que concurrían en los proyectos presentados al concurso y decidió, con apoyo en los correspondientes informes y dictámenes técnicos, lo que resulta más apropiado a los fines del interés público y en coherencia con los criterios jurisprudenciales de esta Sala (por todas, las SSTC de 6 de julio de 1999 y 28 de noviembre de 2000)”.*



Por lo tanto, las únicas cuestiones que cabe valorar en esta sede se refieren a la posible existencia de errores materiales o de hecho o bien la posible arbitrariedad en que haya incurrido la valoración.

Séptimo. Alegaciones del recurrente. Análisis del informe de valoración.

Pues bien, desde esa limitada perspectiva, cabe afirmar que el informe de valoración no incurre en ninguno de los errores y arbitrariedades denunciados por FCC. Inicialmente debemos en este punto dar la razón al recurrente UTE VALORIZA en el sentido de que el objetivo de la valoración a efectuar por el órgano de contratación consiste en efectuar un juicio razonado y comparado de las distintas ofertas presentadas: no se trata por tanto solo de valorar la calidad o excelencia de una concreta oferta, sino que se trata de compararlas todas y determinar cuál de ellas satisface en mayor medida las necesidades de la Administración, tal y como éstas hayan sido descritas en el pliego. En este sentido el hecho de que FCC considere que su oferta merecía una puntuación mayor no es argumento suficiente para anular el informe de valoración, en la medida en que no argumenta ni explica porqué las ofertas presentadas por los demás licitadores eran de peor calidad a la suya propia. Pues bien, el recurso de FCC solo efectúa esa comparación en relación con el primero de los aspectos que discute, pero no en relación con el segundo.

Por lo demás, en cuanto a los concretos errores apuntados por el recurrente, debemos igualmente dar la razón al órgano de contratación:

- a) En cuanto al sistema de aseguramiento de la calidad, los aspectos que debían ser objeto de valoración eran única y exclusivamente los que se contuvieran en la memoria, pues así lo señalaba de forma clara el PCAP. Se trata además de una exigencia que excede del carácter meramente formal: el PCAP exigía que la memoria se recogiera en un máximo de 100 folios, mientras que los anexos no tenían esa limitación. Es evidente que el órgano de contratación pretendía que los licitadores fueran capaces de sintetizar su oferta en esos 100 folios, que serían los únicos objeto de valoración: extender la valoración a los anexos de la memoria daría lugar a una evidente ventaja para quienes no hubieran respetado esa norma del PCAP, lo que daría lugar a una vulneración del principio de transparencia e igualdad de trato.

En cuanto al resto de cuestiones, el informe de valoración obrante en el expediente es suficientemente exhaustivo en cuanto a los motivos técnicos por los que considera que la oferta de FCC merece una puntuación inferior a la de las de UTE VALORIZA e INBISA, sin que de dicha motivación resulte arbitrariedad alguna ni error de hecho o material, no siendo admisible la pretensión de la recurrente de que se sustituya la imparcial valoración efectuada por el órgano de contratación por la suya propia.

- b) En cuanto al “modelo tecnológico”, la cuestión se centra en la documentación verdaderamente aportada por la recurrente en la oferta. En este punto no puede sino darse la razón al órgano de contratación: existe una evidente incoherencia entre lo que la recurrente dice haber aportado y lo que obra en el expediente, sin que por la licitadora se haya aportado razón ni evidencia alguna de que el expediente pueda encontrarse incompleto. Ha de concluirse entonces que no se han producido las omisiones identificadas por la recurrente, habiendo valorado el técnico de la Administración aquello que fue aportado por la licitadora, no observando en este punto error ni arbitrariedad alguna y, como antes se dijo, no resulta admisible la pretensión de la recurrente de que se sustituya la imparcial valoración efectuada por el órgano de contratación por la suya propia.

Rechazadas las anteriores alegaciones, procede confirmar la adecuación a Derecho del acuerdo impugnado, por lo que el recurso debe desestimarse.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso presentado por D. A.R.G., en nombre y representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara de 12 de febrero de 2015 por el que se acuerda la adjudicación del contrato de servicio de gestión de los servicios públicos de recogida de residuos sólidos urbanos y selectivos y limpieza viaria de la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados a las mercantiles VALORIZA SERVICIOS AMBIENTALES, S.A. y GESTIÓN

EFICIENTE DE SERVICIOS URBANOS Y MANCOMUNIDADES S.L. en UTE, que se confirma.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con lo señalado en el 46 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 Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.