



Recurso nº 248/2015 C.A. Castilla-La Mancha 14/2015

Resolución nº 318/2015

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

En Madrid, a 10 de abril de 2015.

VISTO el recurso formulado por D. C.L.F., en nombre y representación de ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, S.A., anteriormente denominada INBISA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.A. (en adelante INBISA), 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 CESPAS 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 25 de febrero de 2015 y constituye el objeto del presente recurso.

Quinto. El 9 de marzo de 2015 INBISA 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 presenta alegaciones UTE VALORIZA, como actual adjudicataria.

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, mediante la que se mantenía la citada 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 y por persona legitimada para ello, ya que no solo tomó parte en la licitación, sino que además fue la que logró la segunda mejor puntuación, por lo que la eventual exclusión del actual adjudicatario o bien una revisión de las puntuaciones otorgados en los criterios sujetos a juicio de valor, que como veremos son las dos cuestiones planteadas en el recurso, podría dar lugar a la adjudicación a su favor, de lo que se deduce su interés legítimo en el presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

Cuarto. Alegaciones del recurrente.

El recurrente centra su crítica en dos aspectos:



a) Por un lado considera que existían otros motivos que debieron haber dado lugar a la exclusión del actual adjudicatario, además de los que fueron objeto de análisis en el expediente 664/2014 (resolución nº 697/2014) y en particular las siguientes:

- la memoria excedía de la extensión máxima de 100 folios establecida en el PCAP;
- la oferta incumple el plazo máximo de comienzo en la ejecución del servicio en relación con las mejoras gratuitas que fueron valoradas, pues su implantación se ofrece en plazos que exceden los 12 meses fijados en el PCAP;
- dentro del equipo adscrito al servicio se menciona un jefe de servicio para los servicios de regulación semafórica y mantenimiento del sistema de bicicletas, el cual, además de ser absolutamente ajeno al objeto del contrato, no ha sido tenido en cuenta en la previsión de costes de personal, por lo que su oferta no guarda coherencia con el proyecto de explotación presentado.

b) Por otro lado, considera errónea la puntuación otorgada a su oferta por considerar que no se habrían valorado adecuadamente y en todo caso por entender que el informe de valoración no estaba correctamente motivado, en particular en relación con los siguientes aspectos:

- volumétricos, pues considera que no se ha valorado lo ofrecido por INBISA;
- Can-Bus, pues considera que en su oferta se indicaba este sistema en el anexo 8 del tomo 2 de la memoria, y pese a ello no se ha valorado;
- operadora embarcada, pues considera que no se motiva suficientemente a qué aspecto se refiere este criterio;
- comunicaciones, pues considera que no se ha valorado el sistema de aplicaciones móviles ofrecida por INBISA;
- servicio de puesta en marcha mantenimiento y soporte, que no ha sido valorado por el técnico.

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 remitido, se divide en cuatro partes, cada una de ellas elaborada por un técnico distinto del Ayuntamiento:

- a) En relación con la extensión de las memorias presentadas por el adjudicatario, contesta el Jefe de la sección de contratación, señalando que las dos memorias presentadas se componen de carátula, índice y 100 páginas la primera y carátula, índice y 99 páginas la segunda; por ello se considera que no se ha producido el incumplimiento y en todo caso el posible exceso no se considera de entidad suficiente para determinar una ventaja a la licitadora.
- b) Por otro lado, en cuanto a la mención del jefe de servicio para el servicio de regulación semafórica y mantenimiento de bicicletas contesta el Interventor del Ayuntamiento quien, además de ratificarse en las consideraciones en su día expuestas en relación con el expediente 664/2014 (resolución nº 697/2014), da la razón al recurrente, considerando que la mención del jefe de servicio para los servicios de regulación semafórica y mantenimiento del sistema de bicicletas debió motivar la exclusión del licitador.
- c) En tercer lugar, el informe del Ingeniero de Caminos municipal señala:
 - en cuanto a la puesta en marcha de las mejoras voluntarias, al no formar parte de las obligaciones exigidas en el pliego no se considera procedente la exclusión, sino únicamente la no valoración de las mejoras cuya implantación se efectúe fuera del plazo establecido de 12 meses.
 - en cuanto a la mención del jefe de servicio para el servicio de regulación semafórica y mantenimiento de bicicletas, al no corresponderse la mención contenida en la página 90 del tomo 1 de la memoria con lo señalado en las páginas 24 y 25 del mismo tomo, se consideró como válida esta última, por lo que dicho aspecto no fue objeto de valoración.
- d) Finalmente, emite informe el técnico informático, quien se ratifica en los criterios técnicos utilizados en la valoración del informe que obra en el expediente, considerando que la puntuación otorgada es adecuada y coherente con la oferta efectuada por los distintos licitadores, salvo en lo que se refiere al aspecto relativo al “servicio de puesta en marcha, mantenimiento y soporte”, donde considera que efectivamente debió otorgarse un punto adicional a la oferta presentada por INBISA.

En cuanto al resto de recurrentes, UTE VALORIZA señala en primer lugar que la cuestión relativa a la admisión o exclusión de su oferta ya fue objeto de debate en el expediente 664/2014 (resolución nº 697/2014), por lo que se trata de una cuestión sobre la que recae “*cosa juzgada administrativa*”. Por lo demás considera que no se dan las causas de exclusión señaladas por el recurrente:

- en cuanto a la memoria, no procede computar en la extensión el índice y la carátula, pues los mismos no son objeto de valoración;
- en cuanto a la puesta en marcha de las mejoras voluntarias, no forman parte de las obligaciones fijadas en el PPT y además no se valoraron aquellas cuya implantación se ofreció más allá de los primeros 12 meses del contrato;
- en cuanto a la mención contenida en la página 10 del tomo 1 del jefe de servicio para el servicio de regulación semafórica y mantenimiento de bicicletas, se trata de un simple error material, tal y como se deduce del contexto y del resto de la documentación aportada que en ningún caso puede ser determinante de la exclusión.

Por lo demás, considera que el informe efectuado por el órgano de contratación es correcto.

Sexto. Causas de exclusión de UTE VALORIZA.

Cabe señalar que los motivos invocados por el recurrente no pueden dar lugar a la exclusión del licitador por las razones siguientes:

En cuanto a la extensión de la memoria, a juicio de este Tribunal, pretender computar el índice y la carátula dentro de la extensión máxima exigida en el pliego supone una interpretación de los pliegos de carácter restrictivo y por tanto contraria al principio de libre concurrencia. La extensión de la memoria presentada por tanto se ajustaba a lo exigido en la convocatoria, por lo que no existía motivo de exclusión.

Por lo que se refiere a la fecha de puesta en marcha de las mejoras voluntarias presentadas, tratándose de mejoras que no forman parte de las obligaciones exigidas en el PCAP o en el pliego de prescripciones técnicas, el criterio de este Tribunal es que cuando tales mejoras no cumplan con los requisitos exigidos en el pliego, lo que debe hacer el órgano de contratación

es no valorar las mismas, es decir, considerar que no se han presentado. Así se ha señalado, por ejemplo, en resolución nº 25/2015:

“(…)Ponderando en este supuesto en concreto las circunstancias concurrentes en el incumplimiento de los requisitos formales de presentación de la documentación, considera este Tribunal que la exclusión del licitador ahora recurrente no está justificada, habida cuenta de que tal y como se expone en la resolución recurrida, y así reconoce el propio órgano de contratación en el informe remitido, ha sido el criterio 2 de la oferta técnica el que no ha podido valorarse por no determinarse exactamente y de forma concreta el producto que se estaba ofertando.

(…) De este modo, consideramos que si por parte del órgano de contratación ante la falta de definición de los productos que se ofertaban no podían valorarse las mejoras, debió equipararse esta situación a la de no ofrecimiento de mejora alguna, debiendo haber procedido la no valoración de este criterio, en vez de la exclusión”.

Tal ha sido precisamente la actuación de la mesa de contratación: las mejoras que se ofertaban con una fecha de implantación posterior a la fijada en el pliego sencillamente se tienen por no presentadas y no son objeto de valoración, lo que se considera conforme a derecho.

Finalmente, la mención contenida en la página 90 del tomo 1 al jefe de servicio para el servicio de regulación semafórica y mantenimiento de bicicletas, constituye un simple error material y así fue considerado por el técnico municipal encargado de la valoración de la oferta, pues se deduce del resto de la documentación aportada, error que en absoluto permite la exclusión del licitador, de conformidad con el principio de buena fe, libre concurrencia e igualdad de trato.

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

Para plantear adecuadamente la segunda cuestión alegada por el recurrente, relativa a la valoración efectuada por los técnicos municipales en relación con los criterios sujetos a juicio de valor, 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 (subjctivas 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.

Octavo. 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 denunciados por INBISA. En primer lugar, por lo que se refiere a la denunciada falta de motivación, a juicio de este Tribunal, el informe está correctamente motivado, en la medida en que explica para cada uno de los criterios y aspectos que debían ser objeto de valoración según los pliegos, las ventajas y desventajas que cada oferta presenta en relación con las demás. Esa motivación no exige analizar todos y cada uno de los aspectos relacionados con cada oferta, pues el artículo 151.4 TRLCSP sólo exige:

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.
- b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.

c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

Circunstancias éstas sobradamente cumplidas en el informe de más de 170 páginas que fue elaborado en el contexto de la presente licitación.

Por lo que se refiere a los concretos errores alegados por el licitador, debe recordarse 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 INBISA 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 por qué las ofertas presentadas por los demás licitadores eran de peor calidad a la suya propia.

Pero es que además, en cuanto a los concretos errores apuntados por el recurrente, debemos igualmente dar la razón al órgano de contratación, que ha dado cumplida explicación a los distintos puntos alegados por el interesado:

- En relación con los volumétricos, explica la diferencia entre los sensores volumétricos y de llenado; además recuerda que el licitador únicamente se comprometía a ofrecer tales sensores “previa fase de estudio y viabilidad”, por lo que no era una oferta en firme;
- En relación con el CAN-BUS, señala que la mención del CAN-BUS se recoge únicamente en el anexo de la memoria, sin que se haga ninguna mención a este sistema en la memoria, que era el único documento que sería objeto de valoración, según lo señalado en la cláusula 18 del PCAP. Se trata éste de un aspecto que excede el ámbito de los requisitos meramente formales. Tal y como antes se ha señalado las dos memorias a presentar por los licitadores tenían una extensión máxima, por lo que el órgano de contratación pretendía que fueran capaces de sintetizar su oferta dentro de dicha extensión: pretender que se valoren cuestiones que se encontraban fuera de los anejos daría lugar a una ventaja competitiva para aquellos licitadores que no hubieran cumplido con dicho aspectos.

- En cuanto a la operadora embarcada, el técnico explica igualmente la diferencia entre el “operador embarcado”, que es lo que es objeto de valoración en este criterio y “sistema embarcado de pesaje e identificación de contenedores”, que es un concepto distinto, por lo que no fue objeto de valoración;
- Por lo que se refiere a las “comunicaciones”, el técnico se reafirma en las consideraciones efectuadas en su informe de valoración, entendiendo que el sistema ofrecido por INBISA ofrecía menos ventajas que el de otros licitadores;
- Finalmente, por lo que se refiere al servicio de puesta en marcha, mantenimiento y soporte, el técnico reconoce que no tuvo en cuenta este aspecto, por lo que entiende que la oferta de INBISA debió haber sido valorada con un punto adicional, que no modifica el resultado final de la adjudicación, pues la diferencia de puntos entre UTE VALORIZA e INBISA es superior.

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. C.L.F., en nombre y representación de ENVISER SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES, 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.