

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

Resolución nº 65/2016

Madrid, 13 de abril de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por don A.R.G. y don J.F.S., en nombre y representación de Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. y Licuas, S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 3 de febrero de 2016, por el que se adjudica el contrato “Gestión de servicios públicos para la contratación de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria del municipio de Torrejón de Ardoz”, número de expediente: PA 24/2015, este Tribunal ha adoptado la siguiente

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de octubre de 2015 se publicó en el BOCM la convocatoria de licitación pública, por procedimiento abierto y pluralidad de criterios, para la adjudicación del contrato denominado gestión del servicio público de recogida residuos urbanos y limpieza viaria en el municipio de Torrejón de Ardoz, mediante concesión, siendo el valor estimado del contrato de 125.392.259,54 euros. La duración de la concesión es de 10 años prorrogables por otros dos y este Tribunal en la Resolución 184/2015, del examen del expediente, consideró que los gastos de primer establecimiento superaban los 500.000 euros y ostenta competencia para la resolución del recurso especial en materia de contratación que se pueda interponer en dicho procedimiento.

SEGUNDO.- Al procedimiento concurren:

- UTE Fomento de Contratas y Construcciones S.A.-Licuas S.A.
- Valoriza Servicios Medioambientales, S.A.
- Acciona Servicios Urbanos, S.L.P.
- UTE Ascan Empresa Constructora y de Gestión.
- Asfaltos y Servicios, S.L.
- Urbaser, S.A.

La Mesa de contratación, el 22 de enero de 2016, acuerda proponer la exclusión de la mercantil Urbaser, S.A., al presentar valores anormalmente bajos, y como adjudicataria del contrato a la mercantil Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. (en adelante Valoriza).

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz procedió el 3 de febrero a la clasificación de las ofertas y a la adjudicación del contrato, procediendo a su notificación el mismo día. El resultado de la clasificación fue:

1. Valoriza Servicios Medioambientales S.A.: 95,76 puntos.
2. UTE Fomento de Contratas y Construcciones S.A.-Licuas S.A. (en adelante UTE FCC-Licuas): 94,88 puntos.
3. Acciona Servicios Urbanos S.L.P.: 91,46 puntos.
4. UTE Ascan Empresa Constructora y de Gestión/Asfaltos y Servicios, S.L.: 90,96 puntos.

Con fecha 13 de enero de 2016, las empresas licitadoras en compromiso de UTE ahora recurrentes solicitaron tener acceso a la totalidad de la documentación que figure en dicho expediente de contratación de todas las ofertas presentadas.

TERCERO.- El 19 de febrero de 2016, Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. y Licuas, S.A., licitadoras en compromiso de UTE, presentaron recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de febrero de 2016, por el que se adjudicó del contrato.

El recurso, previamente a otros motivos de impugnación, argumenta una excesiva e injustificada declaración de confidencialidad en la oferta de Valoriza.

CUARTO.- Con fecha 24 de febrero de 2016, el Tribunal acordó mantener la suspensión de la tramitación del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

QUINTO.- El 25 de febrero el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

SEXTO.- En virtud de lo establecido en el artículo 29.3 del RPER, "Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su

recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones”.

Este Tribunal a la vista de la solicitud motivada de acceso al expediente y teniendo en cuenta la ponderación entre los principios de confidencialidad y transparencia, analizada la justificación de la confidencialidad declarada por Valoriza, el 9 de marzo acordó conceder a las recurrentes plazo para el acceso al expediente en los términos de dicho acuerdo y para que, en su caso, se procediera a completar su recurso.

Dentro del plazo concedido, el 16 de marzo tuvo entrada en este Tribunal, escrito de ampliación del recurso en el que se solicita que anulando el acuerdo de adjudicación impugnado,

- “anule el procedimiento de licitación, con la posibilidad de nueva convocatoria por parte del órgano de contratación,
- o, subsidiariamente, acuerde la exclusión de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. y la retroacción de las actuaciones al momento de la emisión del informe de valoración de las ofertas técnicas (es decir, del sobre C -criterios sujetos a juicio de valor- de las proposiciones de los licitadores) para que este se lleve a cabo con sujeción a derecho.”

De la misma se dio traslado al órgano de contratación y a los interesados en el procedimiento a los efectos previstos en el citado artículo 29 del RPER.

SÉPTIMO.- El 29 de marzo de 2016 el órgano de contratación remitió su informe respecto de la ampliación de recurso.

OCTAVO.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones, habiéndose formulado por Valoriza, de cuyo contenido se dará cuenta en los fundamentos de derecho de esta Resolución.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP 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.- Las recurrentes están legitimadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP que establece que podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica “cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”, al haber sido licitadoras del procedimiento, resultar clasificadas en segundo lugar y manifestar su interés en la adjudicación del contrato. El recurso se interpone en nombre de las dos empresas licitadoras en compromiso de constituirse en UTE para el caso de resultar adjudicatarias.

Asimismo se acredita la representación de los firmantes del recurso.

TERCERO.- La interposición se ha efectuado el 19 de febrero de 2016, dentro del plazo concedido a tales efectos, cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 44 TRLCSP. Asimismo la ampliación del recurso se realizó el 16 de marzo, dentro del plazo concedido.

CUARTO.- El acto de adjudicación es susceptible de recurso especial al haberse calificado como un contrato de gestión de servicios públicos con gastos de primer establecimiento superiores a 500.000 euros y duración superior a cinco años, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1.c) y 2.c) del TRLCSP, tal como ya consideró este Tribunal en la Resolución 184/2015.

QUINTO.- Previamente al análisis del fondo del asunto debemos hacer referencia a la alegación que hace Valoriza en relación a la amplitud del derecho de acceso a la información otorgada a las recurrentes y la información a la que ha tenido acceso en trámite de alegaciones al recurso. Se indica que el Tribunal ha levantado la confidencialidad de parte de los documentos de la oferta de Valoriza permaneciendo la confidencialidad de la oferta, manifestada inicialmente por la UTE recurrente. De ello concluye un trato desigual a los licitadores puesto que los documentos que conforman la oferta de la UTE recurrente continúan sin ser accesible al resto de licitadores.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del RPER los interesados pueden examinar, con los límites de confidencialidad establecidos en el TRLCSP, el expediente de contratación previamente a la interposición del recurso especial. No habiendo obtenido respuesta adecuada en el órgano de contratación este Tribunal, en virtud del artículo 29.3 del mismo Reglamento se pronunció respecto de la solicitud de acceso solicitada por la UTE recurrente a fin de poder interponer un recurso fundado contra la adjudicación del contrato a Valoriza. A tal fin examinó la documentación de su oferta técnica y concluyó motivadamente y ponderando los principios de confidencialidad con el de transparencia, qué documentos debían ser accesibles y cuáles de la oferta técnica de Valoriza no debían ponerse de manifiesto a fin de completar el recurso presentado.

La UTE recurrente modificó previamente la inicial declaración de confidencialidad reduciendo los documentos a un número y calidad similares a los que este Tribunal reconoció respecto de la oferta de Valoriza, de manera que los documentos confidenciales de ambas ofertas coinciden en lo esencial.

Este derecho de acceso (para la formulación de recurso fundado) no corresponde en este momento a Valoriza, que ostenta la condición de adjudicatario y no puede interponer recurso. En este tiempo el derecho de acceso a la oferta de los otros licitadores cabe reconocerlo a quien tiene la condición de interesado (legitimado) para la interposición del recurso.

El Tribunal puso de manifiesto el expediente remitido por el órgano de contratación a Valoriza, a fin de dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 46.3 del TRLCSP. Las alegaciones deben ir referidas a los motivos de recurso que en este caso se basa en presuntos incumplimientos de la oferta seleccionada, es decir de la adjudicataria, de la cual ella misma es buena conocedora. No obstante se suele aprovechar dicho trámite para conocer el contenido de otras ofertas de la competencia. Acepta el Tribunal que el adjudicatario del contrato, en defensa de sus intereses puede alegar incumplimientos respecto de las ofertas de los demás licitadores, como así ha ocurrido en este caso, pero eso no le permitiría interponer recurso contra la admisión de esas ofertas, clasificadas en orden posterior a la suya.

Valoriza, en el trámite de vista, no pudo invocar el derecho de acceso reconocido en el artículo 16 del RPER ni solicitó ninguna documentación de forma expresa.

En conclusión, el ámbito de confidencialidad admitido por el Tribunal respecto de ambas ofertas es similar, sin que por Valoriza se haya presentado solicitud expresa de acceso a documentos declarados confidenciales o el pronunciamiento del Tribunal respecto de ellos. A fin de presentar sus alegaciones en relación a incumplimientos de su oferta, no se aprecia que le haya producido ninguna indefensión para realizar el trámite de defensa de su posición en el procedimiento de recurso en que consiste el de alegaciones.

SEXTO.- A fin de una adecuada resolución del recurso conviene comenzar el análisis del recurso alterando el orden de los motivos contenidos en el mismo y comenzando por el análisis de aquellos que llevarían, de ser estimado, a la consecuencia más gravosa cual es la nulidad del procedimiento que por otra parte es la pretensión principal del mismo.

Se alega en el recurso la inclusión en los informes técnicos de valoración de la oferta técnica, de criterios de valoración (subcriterios) y reglas de ponderación no previstas en el PCAP.

La cláusula 11 del PCAP determina los criterios de adjudicación, la forma de valoración de los mismos y el rango de puntuación a dar a cada uno de estos criterios.

“Cláusula 11. Criterios de adjudicación.

A) CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR.

Organización del servicio hasta 30 puntos.

En la valoración de la parte técnica de la oferta se comprobará en primer lugar si se cumplen los requisitos establecidos en el pliego de condiciones técnicas y se presenta toda la documentación solicitada. En caso de incumplimiento de cualquier requisito técnico o de presentación de documentación se puntuará este apartada con 0 puntos.

En la valoración se tendrá en cuenta la organización general propuesta del servicio. Su adaptación a los requisitos de calidad establecidos y los distintos trabajos por zonas con los medios asignados. Se valorarán criterios ambientales como la reducción de emisiones prevista en los nuevos equipos y el empleo de energías alternativas; el sistema de gestión inteligente del servicio, la imagen y diseño de las islas ecológicas, así como la imagen corporativa del contrato incluyendo no solo los logotipos o serigrafías, sino también las campañas divulgativas que anualmente edite el adjudicatario destinadas a los usuarios.

La valoración de la organización tendrá más puntuación cuanto más se garantice la calidad, eficacia y cumplimiento de los objetivos del contrato, así como la adecuada elección de equipos.

La valoración de la reducción de emisiones tendrá en cuenta el número de vehículos, maquinaria o equipos que tengan menores emisiones de gases de efecto invernadero sobre los convencionales y se valorará el mayor uso de energías alternativas.

En la valoración del sistema inteligente del servicio se puntuarán más las propuestas que mejor cumplan con los objetivos de gestión.

En la valoración del diseño de las islas ecológicas y la imagen corporativa se puntuará más las ofertas que mejoren estéticamente el aspecto general de la ciudad y tengan un mensaje de mejora ambiental local.

En la valoración de las campañas divulgativas se valorará que cumplan con la máxima divulgación y el número de las mismas al año. En la valoración se seguirán estas directrices:

Organización general y detallada de equipos y trabajos: de 0 hasta 17 puntos.

Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: de 0 hasta 3 puntos. Empleo de energías alternativas: de 0 hasta 2 puntos.

Gestión inteligente del servicio: de 0 hasta 1 puntos. Diseño de las islas ecológicas: de 0 hasta 1 puntos.
Imagen corporativa del contrato: de 0 hasta 4 puntos.

Campañas divulgativas de 0 hasta 2 puntos.”

Alegan en el recurso que si bien en el Acta de apertura del sobre C se recogió que los tres técnicos elegidos harían una valoración conjunta, el método empleado ha sido distinto. En lugar de realizarse una valoración conjunta se ha optado por una media aritmética de puntuaciones: a tal efecto cada uno de los técnicos ha realizado un informe de valoración propio, efectuando después una media de los puntos dados por cada uno de los tres para obtener así la puntuación final, que es la única que está signada por los técnicos.

Suponen las recurrentes que los tres técnicos debieron decidir un esquema de valoración o puntuación (pues los tres siguen un esquema similar), esquema en el que han introducido subcriterios que no estaban previstos en el PCAP redistribuyendo la puntuación conforme a parámetros no previstos en la cláusula 11 del mismo y que han determinado que los licitadores hayan conocido a posteriori la forma en que iban a ser valoradas sus ofertas. Pero es que, además, esa sistemática no se ha aplicado en todos los criterios.

Así, en relación con el criterio 1 (Organización general y detallada de equipos y trabajos), los tres informes han procedido a redistribuir la puntuación (17 puntos) con la siguiente baremación:

Limpieza viaria. Hasta 12,50 puntos. Residuos. Hasta 3,00 puntos.

Soterramiento de contenedores. Hasta 1,50 puntos.

Considera la UTE recurrente que nada en la cláusula 11 del PCAP llevaría a los licitadores a pensar que la organización respecto de uno de los objetos del contrato -limpieza viaria- tendría más peso en la adjudicación que el resto, puesto que no se ha especificado al configurar las reglas de valoración. Reglas que han de ser previas a las ofertas para que los licitadores, con plena transparencia y en condiciones de igualdad, puedan preparar sus ofertas de la mejor forma posible. Así, los licitadores al hacer sus ofertas sabían que se iba a valorar la organización del servicio, conforme a los criterios de calidad fijados, los equipos elegidos, a los distintos trabajos por zonas con los medios asignados, y el grado de cumplimiento del objeto del contrato; pero no sabían que dichos criterios tendrían una importancia extrema en relación con el servicio de limpieza viaria (hasta 12,5 puntos de 17) y mucho menor en relación con los demás. Similares

argumentos hace el recurso respecto de los restantes criterios de adjudicación susceptibles de juicio de valor. La UTE alega que en los informes de referencia no se analizan aspectos como “los incrementos de los servicios sobre los mínimos exigidos en el pliego de condiciones, no se valoran los medios humanos y materiales asignados...”.

Al efecto el órgano de contratación en su informe señala que en la asignación de puntuación para el criterio de “Organización general y detallada de equipos y trabajos” para los apartados de gestión de residuos, limpieza viaria y soterramiento de contenedores se han seguido las directrices de la Mesa de contratación de puntuar los distintos aspectos del contrato proporcionalmente al importe económico que suponen los mismos dentro de él.

Alega el recurso que la media aritmética de valoraciones divergentes recogida en los tres informes técnicos que se recoge en un resumen final, no puede ser aceptada o asumida como informe de valoración de las ofertas técnicas. En primer lugar, porque esa no es la indicación que se dio por la Mesa de contratación al encomendar la elaboración de un (no tres) informe técnico conjunto de valoración. Y, en segundo lugar, porque lo que con esa encomienda de la Mesa se pretende es que unos técnicos realicen un examen y valoración conforme a unos criterios homogéneos, y no que cada técnico emita su parecer subjetivo: por mucha discrecionalidad técnica que exista, el criterio técnico objetivo (apreciado y expresado por técnicos, no por juristas) debería ser uno, pues en caso contrario nos encontraríamos con que lo que hay son meros criterios subjetivos, es decir, simples y puras opiniones.

Según Valoriza, la incongruencia del recurso es palmaria. Alega la recurrente una supuesta concreción de subcriterios para, inmediatamente después, alegar también la falta de determinación de otros subcriterios que sí le resultan favorables a la recurrente, dejando patente que la recurrente solo pretende establecer los criterios de valoración que a ella le resultan más favorables, sin atender a su legalidad y oportunidad de concreción, simplemente pretende imponer su voluntad y propia interpretación.

En relación a este asunto cabe recordar que tal y como se indica en el PCAP, así como en el anuncio de licitación, el precio del contrato para el servicio de recogida de residuos es de 1.929.111,95 euros al año, sin IVA, mientras que el importe anual destinado para la ejecución de servicios de limpieza viaria asciende a 7.761.996,63 euros. Por tanto, no tendría justificación que ambos conceptos tuvieran el mismo peso a la hora de valorar las ofertas, ya que la diferencia de ambos conceptos representan, un 20% del importe de servicios anuales para el caso de recogida de residuos, y un 80% para el servicio de la limpieza viaria. Así mismo, evidentemente, diferentes partidas de tanta relevancia deben contar con diferente peso en cada uno de los dos presupuestos, por lo que su valoración no debería ser igualitaria para los servicios de recogida y limpieza, en cada uno de los casos.

Considera el Tribunal que ha existido una coherencia lógica en la asignación de puntos a las diferentes ofertas. Este mismo criterio de proporcionalidad de las distintas prestaciones que componen el contrato es el tenido en cuenta al valorar el criterio de adjudicación “propuesta económica”, valorable con hasta 50 puntos, que a su vez se desglosa en 9 puntos para la propuesta económica por tonelada de recogida de residuos, 36 puntos para la propuesta económica de los trabajos de limpieza viaria y 5 puntos para la propuesta económica de las obras de adecuación de islas. Los subcriterios que aparecen en el informe técnico obedecen a una ponderación de los mismos en función de los presupuestos parciales, sin otorgar ningún trato de favor a ningún licitador. Conviene advertir, que los subcriterios son un desglose lógico en el sentido que dentro de la organización general del servicio de limpieza y recogida se puntúa por un lado la limpieza, y por otro la recogida, y en general, no hay una puntuación específica, no existiendo, por otro lado diferencias sustanciales de forma que una ponderación diferente entre la limpieza y la recogida, no daría lugar a unos resultados diferentes en el orden de puntuación.

Pero es que además, estas premisas entran dentro de la discrecionalidad técnica de la Administración, a quien se le permite establecer una metodología de cálculo, siguiendo un criterio de reparto proporcional -no arbitrario- a fin de establecer un sistema en que el reparto de puntuación sea homogénea -no se trata de establecer subcriterios, sino de metodología de asignación de puntos. Los técnicos valoradores de las ofertas deben, subjetivamente, proceder a un estudio comparado de las ofertas y otorgar, en consecuencia, los puntos que el criterio establece, lógicamente, para ello deben emplear alguna metodología razonable que se limitan a explicar y eso es lo que realmente hacen, no establecen subcriterios de ningún tipo, sino que explican cuál es la metodología de trabajo que han empleado. Podrían haber reflejado en su informe simplemente porqué han otorgado tales puntos a cada oferta, pero en aras de una mayor transparencia, proceden a explicar pormenorizadamente cómo han repartido los puntos y porqué han aplicado los mismos aspectos concretos que han valorado en las ofertas.

No pudo haber “redistribución”, si no ha habido una distribución previa, como tal es el caso. Lo que sí que es cierto es que hay una asignación de puntos, que sigue un criterio de reparto proporcional, no arbitrario. Aunque sea indirectamente la UTE podía considerar estos criterios, puesto que el pliego disponía que el servicio de limpieza viaria suponía el 80% del contrato y que, además, en la asignación de puntos, la UTE ha obtenido una puntuación muy similar en todas las ofertas.

La UTE recurrente, alega en un par de ocasiones, que cuenta para dos servicios con más medios que la oferta presentada por Valoriza. En un primer momento cabe señalar que la mayor o menor asignación de medios no supone, según los criterios de valoración, una puntuación adicional, sino que lo que realmente se valora es la organización general de los mismos. Por tanto, contar con más o menos medios no tiene por qué suponer una puntuación mayor si, a criterio de los técnicos municipales, esto supone una peor organización del servicio, quizá dimensionando en exceso trabajos que podrían realizarse con menos medios, pudiendo

haber destinado los equipos sobrantes, a la ejecución de otros trabajos que incidieran directamente en alcanzar unos requisitos de calidad mejores.

A diferencia de los criterios de adjudicación sujetos a fórmulas o porcentajes, en los sujetos a juicio de valor no existen fórmulas matemáticas ni procedimientos estandarizados por los que puedan medirse, los técnicos valoradores de las ofertas deben, subjetivamente, proceder a un estudio comparado de las ofertas y otorgar, en consecuencia los puntos que el criterio establece. Lógicamente, para ello deben emplear alguna metodología razonable que se limitan a explicar y eso es lo que realmente hacen, no establecen subcriterios de ningún tipo, sino que explican cuál es la metodología de trabajo que han empleado.

La reciente Resolución 74/2016, de 29 de enero, del TACRC, señala que “lo que hace el órgano técnico en su informe es evaluar, de manera comparativa, las ofertas presentadas por los licitadores en cada uno de los apartados a valorar que se recogen en el esquema anterior. Asignando la puntuación que se considera oportuna dentro del margen máximo que en dichos apartados se prevé. Puntos que se asignan según un criterio subjetivo fundado en razones técnicas, dada la naturaleza del órgano, y de experiencia gozando de discrecionalidad técnica y debiendo ajustarse, como después se comprobará a lo previsto en el PPT.

Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado.

Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores. Por tanto, el hecho en sí de que no se haya establecido una ponderación mediante la asignación de concretos puntos a cada uno de los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta no se considera por sí sola motivo suficiente para anular el pliego en este punto”.

En cualquier caso, nos encontraríamos aquí ante la excepción prevista en la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2005 (asunto ATI EAC) en la que el TJUE admite, con ciertas condiciones, que la Mesa de

contratación efectúe a posteriori un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos.

En cuanto a la participación de tres técnicos que han elaborado sus correspondientes ponencias, que se integran de forma conjunta en un único informe suscrito por los tres, en el que se concluye con la puntuación total resultante de la media de los tres informes, cabe aceptar que una manera de garantizar esa aplicación objetiva y uniforme es servirse de un dictamen técnico para valorar los correspondientes datos, siempre y cuando el dictamen se base, en todos los puntos esenciales, en factores objetivos considerados, con arreglo a las normas que rigen en ese campo, pertinentes y adecuados para la apreciación llevada a cabo. Y eso es lo que ha ocurrido en este caso, puesto que los técnicos valoradores, lo que han realizado es aplicar de manera objetiva dichos criterios y lo han hecho de la misma forma para todas las ofertas y la mejor conclusión posible para determinar esta igualdad, es que todas las ofertas han recibido puntuaciones similares, no siendo determinante para la adjudicación en ningún caso.

Tratándose de un tema subjetivo, el órgano de contratación ha preferido recibir la opinión de tres técnicos, realizando un único informe que es el resultado de la media de la opinión de tres técnicos, criterio perfectamente válido que entra dentro de las premisas que debe cumplir el principio de discrecionalidad técnica de la Administración, pretendiendo dar mayor objetividad en la valoración de las ofertas.

SÉPTIMO.- Este motivo de recurso alega la falta de motivación y errores en que incurren los informes técnicos de valoración. Se alegan deficiencias tanto formales (falta de la debida motivación), como materiales (errores graves en la valoración de las ofertas).

Se afirma en el recurso que los informes técnicos de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor numerados como 1 y 3 no razonan por qué se otorgan determinados adjetivos a las ofertas y cuál es el razonamiento que lleva a puntuar cada criterio de una forma determinada. No se motiva la puntuación de ningún criterio ni se aporta dato alguno sobre las ofertas que puedan justificar la valoración efectuada. No contiene ninguno de los dos informes referencia o alusión al número de equipos, servicios, medios humanos o materiales asignados, frecuencias, mejoras, objetivos de calidad, etc. que cada oferta contemple. No existe coherencia en las puntuaciones, pues a igual o similar valoración o adjetivo se puntúa de forma diferente.

Según las recurrentes, los errores en que incurre el Informe 2 en la valoración de la oferta de la UTE recurrente son numerosos y su exposición, con el detalle que exige, es prolija, por lo que realizan esa exposición de forma detallada en un Anejo adjunto al escrito de recurso, haciendo una especial referencia a los presuntos errores en que incurre respecto de la valoración del criterio “Imagen corporativa del contrato” y “Campañas divulgativas”, alegando entre otras cosas que sin perjuicio de que el informe 2 ha valorado lo que ha querido en relación con este criterio, y que no proporciona la motivación por la que considera que el

eslogan no es adecuado conforme a las reglas de valoración de la cláusula 11 del PCAP, lo cierto es que el comportamiento del técnico en este caso ha evidenciado el carácter vago e impreciso del criterio que ha llevado al absurdo de que el gusto estético del técnico que redacte el Informe 2 determine la adjudicación de un contrato de tal magnitud, lo que contradice los más elementales principios de contratación. Con lo expuesto concluye que los tres informes técnicos incurren en vicios formales y materiales que determinan su arbitrariedad:

- Ninguno de los informes técnicos ha sido firmado y rubricado por el técnico que lo ha elaborado, con lo que no se conoce la autoría de cada uno.
- Los informes 1 y 3 carecen de cualquier motivación, no exponen las razones que llevan a calificar cada uno de los criterios y qué hechos determinan que se otorgue una concreta puntuación.
- El informe 2 contiene multitud de errores en su valoración así como omisiones importantes, e incurre en errores numéricos y de cuantía en relación con las ofertas de esta UTE.
- Los tres informes se han apartado de los criterios fijados en el PCAP para la valoración de las ofertas.
- Los tres informes incurren en incoherencias al otorgar las puntuaciones a las diferentes empresas, pues a criterios similares otorgan puntos diferentes y a la mejor oferta de medios humanos y técnicos de la UTE se da una menor puntuación que a la de Valoriza.
- En los tres Informes se ha valorado de forma arbitraria los criterios relacionados con la mejora de la estética de las islas y las campañas divulgativas, dejando al “gusto personal” de los técnicos el otorgamiento de una cantidad de puntos que, de no existir, o haberse objetivado, cambiarían el sentido de la adjudicación.

El informe del órgano de contratación al recurso manifiesta que los informes técnicos se ajustan a derecho según el artículo 175 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 con las modificaciones de que haya sido objeto en disposiciones posteriores. En la referencia expresa a la valoración del informe 3, no se transcribe literalmente lo que el propio informe dice por lo que la argumentación carece de fundamento. En cuanto a la motivación en los juicios de valor es una apreciación del técnico basada en la experiencia y profesionalidad, y no puede ser corregida en los Tribunales Administrativos, limitándose a analizar si se han cumplido las normas de competencia o de procedimiento, y los principios que debe seguir la contratación pública. En este punto destacan que las recurrentes no han esgrimido que se hayan cometido errores ni aplicado criterios arbitrarios ni discriminatorios, por lo que no se ha establecido que el Tribunal pueda entrar a valorar la aplicación de unos criterios que la recurrente estima en su recurso bien aplicados y a unos parámetros ofertados que igualmente la recurrente admite como dentro de los propios establecidos por los pliegos. La recurrente denuncia la ausencia de sistemas de valoración que permitan valorar de forma objetiva las ofertas, cuando la recurrente conoce que los criterios de adjudicación a los que refiere esta afirmación resultan ser subjetivos y han de ser evaluados mediante juicios de valor.

Lo cierto es que el órgano de contratación dispone de un cierto margen de apreciación -o discrecionalidad- para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa. La justificación es que las Administraciones públicas, por razón de sus procedimientos de actuación y de sus mejores recursos personales, materiales y temporales, están cognoscitivamente mejor dotadas y democráticamente más legitimadas que los Tribunales para realizar las complejas y subjetivas valoraciones necesarias a fin de precisar cuál es la oferta más ventajosa. De ahí que cuanto más subjetiva y técnicamente compleja sea la valoración, mayor será la amplitud del margen. Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración, habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores. Y nada de ello se concreta o se ha producido en el presente caso.

Los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, se ha declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, o que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores.

En el Anejo 1 al recurso, la UTE recurrente no hace más que, de forma reiterativa, mostrar las supuestas bondades de su oferta, pretendiendo ser valorada por subcriterios no definidos en ningún apartado de los pliegos, y realizar comparativas parciales con la oferta de Valoriza en aquellos aspectos que le pueden favorecer. No todos los aspectos pueden ser recogidos en los informes de los técnicos valoradores, (puesto

que resultarían interminables). Los referidos técnicos obran bajo la presunción de veracidad e imparcialidad, por lo que en caso de cuestionarlos, la recurrente debería acreditar fehacientemente en qué situaciones concretas ello ocurre, no debiendo realizar argumentaciones genéricas, desprovistas de prueba alguna en la que sustentarse.

Por otro lado, alega la UTE, la no consideración de alguno de sus servicios.

En ningún punto se exige que la valoración de este apartado deba realizarse para cada uno de los servicios específicos, limitándose los técnicos municipales a destacar algunos aspectos relevantes de las ofertas, sin necesidad de entrar en cada uno de los servicios de forma independiente.

En relación al énfasis que se pone en la valoración del criterio relacionado con la mejora estética de las isla y campañas divulgativas, alega Valoriza que suscribió con Estudio Mariscal un contrato de diseño de buzones. Los buzones Mariscal cuentan con una contrastada durabilidad, y permiten adaptar su boca a los diferentes residuos, permitiendo anchos extraordinarios para el papel y bocas comerciales para vidrio o zonas comerciales de RSU, y aportan ventajas funcionales, además de las estéticas sobre otros buzones del mercado. Como venimos reiterando la apreciación subjetiva tiene su especial ámbito de aplicación en los criterios estéticos y el Tribunal no puede rectificar ni modificar la valoración otorgada por los técnicos encargados de dicha valoración personal e intransferible.

Por otro lado, a pesar de la insistencia que tiene la UTE al respecto, el número de instalaciones no es valorado específicamente en ningún apartado de los criterios de valoración. El número de instalaciones a emplear en el desarrollo de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos se encuentra enmarcado dentro de la organización diseñada por cada licitador como bases logísticas que den apoyo a la misma, no siendo un mayor número un elemento positivo en todos los casos en función de la mecanización propuesta en cada oferta.

OCTAVO.- Se alega como último motivo del recurso, para sustentar la pretensión de anulación del procedimiento de licitación: carácter no subsanable de los vicios alegados y contaminación de las ofertas.

Si bien una eventual estimación del recurso podía suponer anular el acuerdo de adjudicación y, como se pide en el recurso, previa exclusión de Valoriza, retrotraer las actuaciones al momento de la emisión del informe de valoración de las ofertas técnicas (es decir, del sobre C -criterios sujetos a juicio de valor- de las proposiciones de los licitadores) para que este se ajuste a derecho, esta opción, en el caso que nos ocupa, determinaría la vulneración del principio de igualdad, puesto que los técnicos y el órgano de contratación ya conocen el contenido de la oferta económica de las licitadoras.

Alega el recurso que en este caso, es posible que la actuación de los técnicos se deba a deficiencias en la redacción de los criterios de valoración. Y en este tipo de supuestos el TACPCM ha adoptado idéntica solución: la anulación del procedimiento.

En la Resolución 175/2015 este Tribunal señala que “además al realizarse una nueva valoración en el nuevo procedimiento, puede que ésta resulte, del mismo modo, discriminatoria por no contar con parámetros para realizarla y no será tampoco posible su posterior control por los órganos encargados de la resolución de recursos”. Y tras entrar a analizar la redacción de los Pliegos, concluye que:

“Este Tribunal considera que se ha producido una vulneración del principio de igualdad generadora de indefensión para los licitadores, en tanto en cuanto éstos a la vista de los pliegos no podían conocer de antemano los criterios que el órgano de contratación iba a tener en cuenta para la valoración de sus ofertas, para formularlas adecuándose a los mismos y ser competitivas. El indicado principio de igualdad y su vertiente del principio de transparencia, implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones (Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, asunto C-496/99, apartados 109 a 111), circunstancia que como más arriba se ha puesto de relieve no concurre en el presente caso.

En consecuencia, debemos plantearnos la cuestión de si tal cláusula es de aplicación obligatoria a pesar de haber aceptado los licitadores el contenido de los pliegos con la presentación de sus ofertas, ex artículo 145 TRLCSP, o si, por el contrario, debe considerarse como no puesta.

Tal como ha señalado este Tribunal entre otras en la Resolución 57/2013, de 17 de abril, aunque la empresa ahora recurrente no impugnó en tiempo y forma el PCAP rector de este procedimiento de contratación, este Tribunal puede examinar si concurre en el mismo un motivo o causa de nulidad de pleno Derecho ex artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como se establece en la Resolución 80/2011, de 23 de noviembre, en virtud del principio *quod nullum est nullum efectum producit*. Este criterio es compartido también por la doctrina de otros órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación. Con ocasión de la resolución de un recurso contra la adjudicación el Tribunal puede declarar la nulidad de una cláusula que no haya sido recurrida en plazo cuando en la misma concurra un vicio de nulidad de pleno derecho (por ejemplo por vulneración del principio de igualdad) o, como ocurre en este caso, no sea suficiente el acuerdo de anulación de la adjudicación y retroacción de actuaciones, pues el nuevo procedimiento implicaría una valoración en los mismos términos de indeterminación de ponderación y concesión de una libertad ilimitada para adjudicar el contrato por inconcreción de los criterios. El contenido de la cláusula condiciona la posterior actuación”.

A este respecto, se alega en el recurso que en la aplicación que de ellos se hace en los informes de valoración, los criterios “imagen corporativa” y “diseño de las islas ecológicas” incurren en infracción del principio de transparencia, pues son fijados en el pliego de una forma tan genérica e imprecisa que vienen a atribuir una libertad incondicionada de elección a la Administración.

No cabe sino desestimar este motivo de recurso. Efectivamente sería de imposible cumplimiento la decisión de retroacción de las actuaciones a efectos de elaborar un nuevo informe de los criterios sujetos a juicio de valor, una vez abiertas las ofertas en sus aspectos valorables mediante fórmulas, por vulnerar el orden de apertura dispuesto en el artículo 152 del TRLCSP. No obstante, no es esto lo que del análisis de los fundamentos anteriores ha concluido este Tribunal que da por suficientemente motivado y adecuado a la discrecionalidad técnica admisible en la valoración de criterios subjetivos, realizada además por tres técnicos, lo que objetiva o limita la discrecionalidad y la posible influencia de uno de los informantes. Ningún reproche admite el Tribunal al informe signado por los tres técnicos en cuanto a su valoración de los criterios de adjudicación.

Tampoco se puede apreciar indeterminación o discrecionalidad excesiva que implique, en este caso, la nulidad del propio criterio de adjudicación. Como se ha explicado en el fundamento de derecho precedente esta discrecionalidad, enmarca por los subcriterios que el propio PCAP en su cláusula 11 recoge, obedece a la propia naturaleza subjetiva de los criterios que se valoran. En este momento del procedimiento en que los criterios de adjudicación han sido admitidos por todos los licitadores al no impugnar los pliegos que rigen la licitación y participar en la misma no se puede hacer ningún reproche a los mismos. Procede, en consecuencia, desestimar el motivo de recurso y la pretensión principal de declaración de nulidad del procedimiento.

NOVENO.- Como motivo de recurso se invoca incumplimiento del Pliego de Condiciones Técnicas (PCT) por la proposición de Valoriza, lo que determinaría su exclusión de esta licitación. Al efecto se diferencian incumplimientos, que serán analizados por separado seguidamente, tanto en la oferta técnica (1) como en la oferta económica (2):

1. Incumplimientos de los pliegos puestos de manifiesto en la oferta técnica de Valoriza.

Interesa comenzar recordando que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. Este criterio ha sido recogido en diversas resoluciones por este Tribunal señalando que “los pliegos reguladores de la licitación constituyen la ley del contrato, como viene reiteradamente afirmando la jurisprudencia, siendo éstos el elemento reglado que permite un control posterior de la misma, lo que supone que la Administración

no puede alterar unilateralmente las cláusulas de los pliegos en perjuicio de los licitadores y que los licitadores deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos, en este caso, presentar su oferta conforme a los requisitos técnicos contenidos en éstos y que en caso de no hacerlo deban ser excluidos de la licitación”.

Esta vinculación, en cuanto a la Administración, supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos en perjuicio de los licitadores y, por tanto, la valoración realizada por la misma ha de ajustarse a lo previsto en los mismos. Respecto de los licitadores supone que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos, en este caso, realizar la oferta con sujeción a las especificaciones técnicas efectuadas en el PPT.

Para resolver las cuestiones planteadas es preciso analizar el régimen de prestación del servicio previsto en el pliego de condiciones técnicas y los incumplimientos alegados en el recurso:

1.1. Los equipos de recogida de muebles, enseres y voluminosos son inferiores a los solicitados en el Pliego de Condiciones Técnicas.

En la cláusula 20 del PCT, relativa a la recogida de otros residuos, en relación a la recogida de muebles, enseres y voluminosos se indica que “El objetivo de este servicio es la retirada diaria de estos residuos de la vía pública, en un plazo máximo de 2 horas. Los equipos destinados a este trabajo lo realizarán en exclusiva, durante toda la jornada laboral. Los licitadores propondrán sistemas eficaces para la localización de estos residuos y la comunicación inmediata a los equipos de este servicio.

La prestación mínima para este servicio consiste en 6 equipos con camión caja abierta distribuidos en 2 equipos de mañana, dos equipos de tarde y otros 2 equipos de noche. Cada equipo estará formado por 1 conductor y 1 peón, todos los días de la semana”.

Concretamente en las aclaraciones solicitadas por un licitador, el Ayuntamiento manifestaba:

“7. En la cláusula 20 del PCT se establece que el servicio de muebles se debe realizar con 6 equipos diariamente. ¿Esto significa que se exige 6 equipos de lunes a domingo? El depósito de voluminosos por los ciudadanos en este municipio es diario de lunes a domingo, y por ello se indica esto en el pliego. No obstante, en esa misma cláusula se establece necesario un sistema de comunicación con los vecinos para recibir avisos, y por tanto podría este servicio no ser diario siempre con la colaboración ciudadana, si se cumple la ausencia de estos residuos en vía pública salvo los días de recogida”.

Según las recurrentes el servicio planteado por Valoriza (Tomo A.2 “Plan de Viabilidad Económico Financiero”, Capítulo 2 “Recogida de Residuos”, 2.1 “Resumen del dimensionamiento del servicio”) no incluye estos 6 equipos durante los sábados, domingos y festivos, sino únicamente 1 equipo en turno de noche, y 1 equipo de mañana, pero además este último únicamente los sábados.

Al efecto, el informe remitido por el órgano de contratación señala que todas las ofertas presentadas disponen de una organización de los servicios diferente, asignando distintos equipos y frecuencias, no cumpliendo ninguna estrictamente con todo lo dispuesto en el pliego de condiciones. No se ha rechazado ninguna oferta por ello, ya que el modelo de contrato es de gestión de servicio público; siendo el pliego de condiciones técnicas el documento que recoge las principales directrices en la gestión de los servicios, estableciendo requisitos mínimos, siendo los licitadores los que deben plantear su modelo de gestión. De hecho en la rueda de consultas establecida en el proceso de licitación previo a la presentación de ofertas, se hicieron consultas expresas sobre las frecuencias de recogidas de residuos de envases, de la fracción orgánica, de voluminosos, etc., en los que se contestó que podrían presentarse alternativas a las expuestas en el pliego de condiciones en el dimensionamiento y frecuencias de los equipos siempre que se garanticen los objetivos del contrato. Por ejemplo en el servicio de recogida de voluminosos, se contestó expresamente en la rueda de consultas el documento de “Contestación y Aclaración 4 del 20/10/2015”.

Valoriza, en su escrito de alegaciones manifiesta que en las aclaraciones realizadas con relación a los pliegos de condiciones técnicas, realizadas por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, y ante la pregunta efectuada por un licitador en la fase de preparación de las ofertas, acerca de si en la cláusula 20 del PCT, se exigían seis equipos de lunes a domingo, el órgano de contratación, respondió que el antedicho servicio podría no ser diario, si se cumple la ausencia de estos residuos en la vía pública. Dado que el servicio de recogida de muebles se encuentra complementado con un sistema de comunicación con los vecinos y reforzado con una potente combinación de equipos móviles de bolseo de lunes a domingo, y con brigadas de limpiezas de urgencia 365 días del año y 24 horas al día, la ausencia de este tipo de residuos en la vía pública está más que garantizada, cumpliéndose rigurosamente con las especificaciones del pliego y las aclaraciones realizadas por el órgano de contratación.

La literalidad de la cláusula 20 del PCT es clara en cuanto al objetivo de este servicio que será la retirada diaria de muebles, enseres y voluminosos. Corresponde a los licitadores proponer sistemas para la localización de estos residuos pero no deja libertad para decidir cómo se componen los equipos o brigadas de retirada sino que pone como condición de ejecución del contrato un mínimo de 6 equipos y que estos además de que estén disponibles cada día de la semana deben ser equipos dedicados en exclusiva a este trabajo. La oferta de Valoriza, tal como se afirma en el recurso no cumple esta condición mínima. No obstante, en virtud del artículo 133.3 del TRLCSP el órgano de contratación podrá incluir en el pliego un plazo para que los licitadores puedan solicitar las aclaraciones que estimen pertinentes sobre su contenido.

Así lo recoge la cláusula 12 del PCAP. Las respuestas tendrán carácter vinculante y deben hacerse públicas en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el proceso de licitación. La respuesta a la pregunta de uno de los licitadores en relación a la interpretación de esta cláusula que fue facilitada por los técnicos del Ayuntamiento y publicada en el perfil de contratante, aunque claramente se aparta de la literalidad del PCT y de lo que el propio órgano de contratación consideró necesario fijar como condición mínima de ejecución, fue publicada y tenida en cuenta para la preparación de la oferta. Por tanto debe aceptarse que la oferta técnica de Valoriza, en este punto se ajusta a lo indicado en la aclaración.

1.2. No efectúa la recogida de papel y cartón en los meses de verano en colegios y edificios públicos.

En la cláusula 20 del PCT, en el epígrafe “Recogida de papel en colegios y edificios públicos”, se indica que “la recogida de papel en colegios y edificios públicos será semanal en todos los centros y colegios sin excepción. Se establece como mínimo una recogida semanal (en principio los viernes) en los edificios públicos municipales y de otras administraciones que tengan convenios de colaboración para las recogidas selectivas de residuos, pero puede haber más de una recogida semanal según necesidades.

Únicamente en el periodo de vacaciones escolares, no se recogerá en los colegios, pero se hará una recogida especial en julio y otra en agosto”.

Según las recurrentes el servicio propuesto por Valoriza no contempla que el servicio debe realizarse una vez a la semana todo el año: si bien los colegios cierran en julio y agosto, para los que se solicita una recogida especial estos meses, los edificios públicos mantienen su actividad. Por lo tanto el servicio debe actuar todas las semanas del año, 52 días como mínimo. En su oferta (Tomo A.2 “Plan de Viabilidad Económico Financiero”, Capítulo 3 “Recogida Selectiva”, 3.1 “Resumen del dimensionamiento del servicio”) Valoriza contempla únicamente 42 jornadas (40 jornadas para la frecuencia semanal y 2 jornadas para la recogida especial de julio y agosto).

Según el informe del órgano de contratación, en la recogida de papel en edificios públicos, es cierto que en verano es necesario seguir recogiendo en los edificios no afectados por las vacaciones lectivas pero la producción de residuos de papel no es la misma que el resto del año por la menor actividad laboral por efecto de las vacaciones, y en este aspecto, el adjudicatario debe adaptar el servicio a la realidad dentro de su modelo de gestión; por lo que no se puede considerar un incumplimiento, cuando está dentro de la dinámica del contrato.

Valoriza, en su escrito de alegaciones manifiesta que debido tanto a que es un servicio que en esa temporada se encuentra reducido a los edificios públicos, y a que sería poco eficiente contar con un equipo específico, se plantea su realización con otros equipos cuya tarea se advierte reducida, de la misma forma,

debido a la menor generación de este tipo de residuos. Estos equipos de recogida puerta a puerta, cuentan con frecuencia diaria de lunes a sábado, por lo que son perfectamente capaces de realizar la recogida de los edificios públicos dentro de su jornada de trabajo. Como complemento, en las aclaraciones a consultas realizadas por los licitadores, se adjuntaban datos de papel y cartón recogido, que ponen de manifiesto la disminución de la producción de residuos de ambos en los meses de verano en un municipio del centro de la península en el que los movimientos poblacionales hacia las zonas de costa son usuales.

El informe técnico del órgano de contratación obvia los requisitos que se han considerado esenciales para la prestación del servicio incluyéndolos en el PCT.

Ninguna modulación se prevé en el PCT a la frecuencia de prestación del servicio en los meses de julio y agosto en edificios administrativos, por tanto ninguna adaptación cabe hacer en el modelo de gestión que presenten los licitadores que han de cumplir con la frecuencia de retirada mínima semanal. Resulta aceptable la alegación de Valoriza que reconoce la obligación de prestación del servicio y dice que sí lo cumplirá con los medios de otros equipos, en concreto con los de recogida de papel y cartón comercial puerta a puerta, que cuentan con frecuencia diaria de lunes a sábado, por lo que pueden realizar ambas prestaciones: la retirada puerta a puerta y la selectiva de edificios públicos en temporadas de menor actividad.

1.3. Respecto al servicio de Limpieza Viaria el PCT establece tres tipos de servicio:

- Limpieza de lunes a viernes. Servicio completo.
- Limpieza en jornadas de sábados. Servicio reducido (cláusula 26.15).
- Limpieza en domingos y festivos. Servicio reducido (cláusula 26.16).

Afirman las recurrentes que Valoriza, propone el servicio completo de lunes a viernes durante 246 jornadas/año, dando por hecho que existen siempre ese número de días laborables de lunes a viernes. Sin embargo esto será cierto únicamente los años en que los 15 festivos anuales coincidan de lunes a viernes. A lo largo de los 10 años de contrata no siempre se dará dicha circunstancia y por tanto habrá años en los que sean 247 o 248 las jornadas de lunes a viernes no festivas que haya. En dichos años el servicio ofertado por Valoriza no cumplirá todas las jornadas exigidas de servicio completo realizando un servicio reducido en jornadas laborables de lunes a viernes.

Al efecto el órgano de contratación en su informe señala que la interpretación económica expuesta en las alegaciones sobre las incoherencias apreciadas en el servicio de limpieza viaria de domingos y festivos, resulta más incoherente que las incoherencias observadas en la oferta de Valoriza, ya que las jornadas que

valoran económicamente en la alegación superan con mucho la totalidad de jornadas de festivos reales al año, y por tanto no se puede dar por válida esta interpretación.

Valoriza, en su escrito de alegaciones manifiesta que la UTE recurrente aporta en su escrito, una metodología de cálculo de las jornadas de limpieza viaria, que no deja de ser una mera hipótesis de cálculo, y que establece como única y verdadera. Debido a que no todos los años son iguales, ni los festivos caen en las mismas fechas, el cálculo de jornadas de trabajo anuales de lunes a viernes, no es más que una aproximación anual para la que, cada año, el responsable del servicio deberá ajustar los medios en función de los trabajos a realizar, el calendario fue propuesto cumpliendo estrictamente con los términos del contrato. El cálculo de las jornadas de limpieza viaria se establece para realizar el estudio de costes, y tienen efectos económicos para el contratista, pero en ningún caso afecta al cumplimiento de las frecuencias marcadas por el pliego. Se remite a la memoria técnica y los planos donde explica el servicio a realizar, en el que en ningún sitio se establece que si el festivo cae de una determinada forma no se vaya a realizar el servicio conforme al pliego.

De este modo, compartiendo la explicación de Valoriza, podemos observar cómo en este apartado no se ha acreditado el incumplimiento del PCT, debiendo decaer este motivo de recurso.

1.4. Incumplimiento de la exigencia impuesta por el PCT de incluir en la proposición los cuadrantes de servicios/horarios/puestos de trabajo/trabajadores.

La cláusula 5 del Pliego de Condiciones Técnicas (PCT), bajo el título “personal adscrito al servicio”, establece:

“El personal necesario para el desarrollo de este servicio tendrá como mínimo las siguientes categorías profesionales:

Ingeniero Superior en calidad de Jefe de Contrata. Encargado General.

Inspector del servicio (con mismo nivel de mando que Encargado General).

Capataz. Conductor.

Peón/operario.

Administrativo.

Mecánico de taller.

Estos puestos de trabajo estarán asociados a trabajos concretos, tareas, sectores, recorridos y rutas; y por tanto no se podrá concebir unos sin los otros.

Cada puesto de trabajo además estará adscrito a un turno de trabajo: Mañana o Tarde o Noche. Es por ello por lo que el adjudicatario, en su oferta presentará de forma clara cómo distribuye los cuadrantes de Servicios/Horarios/Turno/Puesto de trabajo (diario, mensual y anual) en los que, de forma sencilla y clara quede planificado, de manera individual y colectiva (cuando se trate de un mismo servicio que realizan varios operarios) los trabajos y horarios que desarrollará individual y colectivamente cada puesto de trabajo y los trabajadores adscritos a cada uno de los trabajos o servicios del presente contrato. En los cuadrantes requeridos figurarán todos los puestos de trabajo y por cada uno los trabajadores que lo componen, así como su adscripción al trabajo, servicio, ruta, sector o recorrido, relacionados por su categoría profesional descrita anteriormente y enumerados en función de los integrantes de una misma categoría. Así, los peones, por ejemplo, figurarán como:

Peón 1, Peón 2, Peón 3, Peón 4, etc.

Todas las modificaciones de los cuadrantes de servicios/horarios/puesto de trabajo/trabajador que se exigen en el presente pliego se presentarán no solamente al inicio del servicio y que los licitadores entregarán con su oferta, sino que se remitirán vía correo electrónico al Ayuntamiento (Concejalía de Medio Ambiente) y servicio de inspección de forma periódica siempre con, al menos, la siguiente cadencia:

(...)

La presentación de estos cuadrantes de horarios/servicios/puesto de trabajo/trabajador es obligatoria para todos los licitadores y el incumplimiento de este requisito conllevará, automáticamente, la desestimación de la oferta presentada”.

Según el escrito de ampliación del recurso la oferta de Valoriza incumple la referida cláusula del PCT por cuanto:

1. No presenta los cuadrantes del personal de los servicios comunes (dirección, administración, control, taller,...).
2. No indica el horario para la prestación de los diferentes trabajos.

Y, conforme establece expresamente la cláusula 5 del PCT, ese incumplimiento ha de determinar la desestimación de la oferta presentada por esa licitadora.

Informa el órgano de contratación que la exigencia de los cuadrantes no se requiere en el PCT para el personal de dirección, administración y servicios comunes porque no tiene sentido por las propias características de estos puestos de trabajo, por lo que esta alegación carece de fundamento. Este cuadrante está presentado con la información solicitada en los pliegos de condiciones.

Valoriza, en su escrito de alegaciones complementarias indica que los requisitos de distribución en cuadrantes asociados a rutas, sectores, itinerarios y enumeración por zonas demandados en el pliego como criterio general para el personal, no pueden aplicárseles a los medios personales indirectos simplemente porque éstos desempeñan trabajos comunes a todas las actividades; qué duda cabe que el Ingeniero Jefe de la Contrata, el Encargado General, el Inspector de Servicio (con mismo mando que el Encargado General) y el Capataz -como personal de servicios comunes- se encuentran adscritos a todos los servicios. Por todo ello, dicho personal indirecto adscrito a servicios comunes, no puede encontrarse en el mismo formato de cuadrante que el resto de personal directo; por ello, Valoriza en su oferta, optó por realizar los mismos, (los del personal indirecto adscritos a servicios comunes), en formato de organigrama, pero en ellos, se aporta y contienen (i) los turnos/horarios; (ii) puestos de trabajo; (iii) trabajadores y (iv) las relaciones jerárquicas de este personal indirecto con el resto de operarios directos del servicio. Los cuadrantes/organigramas que se contienen en la oferta de Valoriza se hallan en el apartado 3 “Medios Humanos. Organigramas de personal y cuadrantes ofertados” del Tomo “B.2 Medios Humanos. Organigramas de personal y cuadrantes ofertados”.

Añade el escrito de alegaciones que en los cuadrantes de servicio aportados por Valoriza, cada puesto de trabajo, de forma individual y colectiva, se encuentra clasificado por turno de trabajo. Dicho turno, marca el horario de trabajo, definido por el Convenio Colectivo firmado por una de las empresas pertenecientes a la UTE recurrente, (concretamente la empresa FCC) y la inclusión de dichos horarios en los cuadrantes, no sería otra cosa más que información reiterativa. A lo largo de la oferta de Valoriza han sido indicados los horarios de una forma clara tanto para los servicios de limpieza como para recogida, como es el ejemplo de los planos del servicio (sobre C, Tomo B.1, Libros B.1.2 y B.1.3), cumpliendo estos horarios con los marcados en el convenio en vigor.

De lo expuesto y en relación a los dos incumplimientos puestos de manifiesto en el recurso, cabe concluir que Valoriza sí ha presentado los cuadrantes de horarios/servicios/puesto, cuya presentación es obligatoria y el incumplimiento motivo de desestimación de la oferta, según el PCT. Comparte el Tribunal los argumentos relativos a que la distribución no pueden aplicarse al personal de servicios comunes y que dicho personal se relaciona en la oferta. Sí es importante la comprobación de la compatibilidad de los horarios de los diferentes servicios y puestos de trabajo pues así se puede comprobar a qué servicios está adscrito cada trabajador. En cuanto al horario de prestación, también comparte el Tribunal la explicación ofrecida por Valoriza, la relación de los trabajadores por turnos implica el cumplimiento del horario establecido en el convenio colectivo lo cual supone la determinación del horario. Este convenio en su artículo 8 recoge que los horarios de trabajo por turnos serán por ejemplo mañanas de lunes a viernes de 7 a 13 horas, tardes de lunes a viernes de 14 a 20:10 horas y así para todos los tramos y días de la semana. Igualmente se comprueba que a lo largo de la oferta de Valoriza se han indicado los horarios de los distintos servicios, como por ejemplo ocurre en los planos de servicio.

1.5. Incumplimientos del PCT detectados en el Libro B.3.1, del Tomo B.3 “Medios materiales e instalaciones propuestos”, de la proposición de Valoriza.

La cláusula 4 del PCT se ocupa de los equipos, bienes e instalaciones adscritos al servicio. En el apartado 4.1, regula los “requisitos mínimos de los bienes, equipos, vehículos e instalaciones que tiene que aportar el adjudicatario”:

“Todos los bienes, equipos, vehículos e instalaciones que el adjudicatario tiene que aportar al servicio, deberán tener como mínimo las especificaciones que se indican a continuación y que se mantendrán en la totalidad de la duración del presente contrato. Estos requisitos se reflejarán en la oferta de la empresa de forma clara y detallada:

- a) Instalaciones
- b) Vehículos autopropulsados
- c) Equipos y otros”.

Dentro del apartado 4.3 se ocupa, entre otros equipos y maquinaria de los contenedores, estableciendo los requisitos o especificaciones mínimas que deben reunir. En concreto, respecto de los contenedores para recogida de papel en la vía pública dispone lo siguiente:

“Los contenedores serán de materiales resistentes y adecuados para cada tipo de residuo, forma de recogida y exposición a los agentes atmosféricos. Los contenedores para la recogida de la fracción orgánica y restos y envases podrán ser metálicos o de plástico, teniendo obligatoriamente que ser de color verde para los residuos de materia orgánica y restos y amarillos para los envases. Los contenedores para la recogida de papel en la vía pública serán azules y metálicos, de tipo iglú en forma de prisma para los de superficie y en las islas soterradas serán iguales a los existentes”.

Según afirma la recurrente al examinar la documentación incluida por Valoriza en su proposición, se ha constatado que esta empresa oferta contenedores de PRFV (poliéster reforzado de fibra de vidrio). En consecuencia, resulta patente y manifiesto que la proposición de Valoriza incumple el mencionado requisito mínimo.

Según el informe del órgano de contratación todas las ofertas presentadas exponen algún tipo de contenedor o vehículo o material adscrito al contrato diferente al establecido en los pliegos de condiciones no existiendo ninguna oferta que se contemple estrictamente todo exactamente igual a lo dispuesto en el pliego de condiciones. No se ha rechazado ninguna oferta por ello, ya que el modelo de contrato es de gestión de servicio público; siendo el pliego de condiciones técnicas el documento que recoge las principales directrices

en la gestión de los servicios estableciendo requisitos mínimos, siendo los licitadores los que deben plantear su modelo de gestión, habiendo comprobado que es factible el cumplimiento de los objetivos del contrato con cada propuesta presentada.

El escrito complementario de alegaciones de Valoriza indica que el contenedor que Valoriza propone y oferta, para la recogida de la fracción papel-cartón, no incumple las características generales exigidas, ya que se trata de un contenedor fabricado con armazón metálico, de acero galvanizado en caliente, resistente a la corrosión. Las características del contenedor de metal propuesto reforzado de fibra de vidrio mejora las características de un contenedor totalmente metálico, cumpliendo así con el pliego que exige cumplir unos requisitos mínimos pero que no limita a mejorar las características de los medios propuestos. A continuación se relacionan algunas de las características de los materiales de los que están fabricados ambos contenedores, con la finalidad de demostrar que en ningún momento la calidad del producto se ve mermada sino todo lo contrario, que Valoriza mejora los requisitos mínimos exigidos por el pliego.

Destaca Valoriza que ha propuesto este contenedor con el fin de mejorar las características fijadas como mínimo en el pliego, siendo este de un coste ligeramente superior, por lo que en todo momento se demuestra que ha optado por el contenedor más adecuado para el municipio y no por el de menor coste. En cualquier caso este aspecto no ha sido un criterio de valoración que haya sido decisivo para la adjudicación. Es más, los diferentes técnicos que informaron al respecto no detectaron ningún incumplimiento en la oferta, ya que la funcionalidad de los contenedores propuestos supera las especificaciones mínimas exigidas en el pliego.

Solo cabe constatar que la oferta de Valoriza no cumple el requisito técnico de que los contenedores para la recogida de papel en la vía pública sean metálicos. El PCT podía dejar a la iniciativa de los licitadores la propuesta de modelos que cumplan determinadas condiciones de, por ejemplo, ruido, resistencia al fuego, a los agentes atmosféricos o actos de vandalismo. Pero a pesar de que la primera parte de la condición técnica relativa a los contenedores indica que estos serán de materiales resistentes y adecuados para cada tipo de residuo, forma de recogida y exposición a los agentes atmosféricos, seguidamente concreta para cada tipo de fracción de residuos su color y en el caso de papel y cartón que su material ha de ser metálico. No se admiten otros materiales como ocurre por ejemplo con los contenedores para la recogida de la fracción orgánica y restos y envases que podrán ser metálicos o de plástico.

Tampoco en este caso es admisible que quien ha definido esta condición de ejecución del contrato estableciéndola como requisito necesario a cumplir por todos los licitadores, a la hora de informar el cumplimiento de los requisitos técnicos en cada una de las ofertas presentadas soslaye tal requerimiento sin examinar el mismo y excluyendo a los incumplidores.

No se puede compartir la alegación de Valoriza relativa al cumplimiento de la misma funcionalidad. La condición técnica es clara y solo admite contenedores metálicos. El pliego no admite mejoras en este aspecto. No se discute la superior calidad de los contenedores de fibra de vidrio, ni siquiera su equivalencia en prestaciones respecto de los metálicos, pero lo cierto es que el PCT es concluyente en este aspecto y solo admite como material el metálico para la construcción de los contenedores no siendo suficiente que el bastidor sea de este material y el envoltente de fibra de vidrio. Por tanto, debe aceptarse este incumplimiento del PCT como motivo de recurso.

1.6. El apartado 4.3 de la cláusula 4 del PCT se refiere a los “camiones recolectores de residuos”, estableciendo sus requisitos mínimos:

“Los camiones para la recogida de residuos en el punto limpio de gran aportación o volumen serán de tipo multilift.”

Según afirma la recurrente al examinar la documentación incluida por Valoriza en su proposición se ha podido constar que no oferta equipos de este tipo, sino del tipo “multibenne”. El vehículo de tipo multilift dispone de un mecanismo para recoger contenedores de gran capacidad mediante gancho y el vehículo de tipo mutibenne, realiza la recogida de contenedores de diferente tipología y capacidad mediante un sistema de cadenas. Ambos sistemas son incompatibles entre sí, dado que únicamente permiten la recogida de los contenedores para cada tipo específico previsto.

Cabe destacar que el tipo de equipo indicado en el PCT para la recogida de residuos en el punto limpio, se trata una tipología concreta, y que su función es la recogida de contenedores de caja abierta, definido como un equipo manipulador de contenedores mediante gancho telescópico, como apunta la UTE recurrente.

Afirma Valoriza que este tipo de carrozado es idóneo siempre que los contenedores existentes dispongan de este tipo de herramienta para su manejo, pero en el caso que nos ocupa, los contenedores existentes en el punto limpio de Torrejón, así, como los propuestos por Valoriza se definen como contenedores troncopiramidales de 4.2, 6 y 9 m³ de capacidad, con brazos telescópicos, por lo que el carrozado más adecuado para el correcto desarrollo de este servicio sería el equipo portacadenas, que es técnicamente viable y totalmente compatible con su propuesta. Los sistemas multilift y multibenne, por tanto, hacen referencia a vehículos de recogida de cajas de grandes dimensiones de forma análoga, pero con sistemas de elevación diferenciados. Valoriza destaca en su oferta que el equipo propuesto es capaz de recoger cajas troncopiramidales, en ningún momento dice que dicho equipo no sea capaz de recoger cajas con gancho (sistema multilift). Destacando que el equipo propuesto por Valoriza puede ser compatible con el sistema multilift al contrario de lo que dice la UTE en su recurso.

El órgano de contratación informa que todas las ofertas presentadas exponen algún tipo de contenedor o vehículo o material adscrito al contrato diferente al establecido en los pliegos de condiciones no existiendo ninguna oferta que se contemple estrictamente todo exactamente igual a lo dispuesto en el pliego de condiciones. No se ha rechazado ninguna oferta por ello, ya que el modelo de contrato es de gestión de servicio público; siendo el pliego de condiciones técnicas el documento que recoge las principales directrices en la gestión de los servicios estableciendo requisitos mínimos, siendo los licitadores los que deben plantear su modelo de gestión, habiendo comprobado que es factible el cumplimiento de los objetivos del contrato con cada propuesta presentada.

Igual que se hace en el informe a otros de los incumplimientos el órgano de contratación reconoce la inadecuación de las ofertas valoradas al PCT que fue elaborado y aprobado por el Ayuntamiento y que aún así no se ha rechazado ninguna oferta. Puede ser, tal como alega Valoriza, que este tipo de carrozado es idóneo para los contenedores existentes en el punto limpio del municipio y es más adecuado para el correcto desarrollo de este servicio que sea el equipo portacadenas, pero lo cierto es que los sistemas multilift y multibenne hacen referencia a vehículos de recogida de cajas de grandes dimensiones pero con sistemas de elevación diferenciados y el propuesto en la oferta de Valoriza no es el que específicamente se requiere en el PCT. Aunque sea un camión capaz de recoger cajas con gancho el sistema que figura en la oferta es el de cadenas y este no es el requerido con carácter obligatorio en el PCT, que habiendo podido admitir cualquier sistema o no mencionar ninguno, ha exigido esta característica. Por ello debe aceptarse el motivo de recurso.

1.7. También el apartado 4.3 de la cláusula 4 del PCT se refiere a “resto de vehículos...”, disponiendo lo siguiente:

“Los vehículos que tiene que tener el servicio para trabajos específicos y servicios concretos son:

Máquinas hidrolimpiadoras para la limpieza de pintadas, graffitis y chicles, limpieza de mobiliario urbano en calle y viales, limpieza de islas de contenedores y de plataformas, buzones y fosos de soterrados.

Camiones con caja abierta basculantes con o sin grúa. Camiones con caja cerrada.

Motocarros o vehículos auxiliares de limpieza. Furgoneta taller.

Furgonetas de inspección.

Vehículos específicos para trabajos especiales o accesorios para otros vehículos (quitanieves, dúmpers, etc.)

Todos estos vehículos tendrán como mínimo las características y criterios ambientales que se especifican en el anexo VII”.

Alega el recurso que pesar de que el PCT se exige una furgoneta taller, en la documentación presentada por Valoriza en su proposición no se incluyen y, por tanto, no se ofertan vehículos de este tipo.

El escueto informe técnico del órgano de contratación no hace referencia concreta a este motivo de recurso más allá del reconocimiento genérico de que en todas las ofertas se ha detectado algún tipo de material diferente al establecido en los pliegos de condiciones.

Afirma Valoriza que el vehículo indicado como furgoneta taller en el PPT será empleado para el auxilio mecánico de todos los vehículos del servicio, así como para el mantenimiento de la totalidad de contenedores, ya sean estos en superficie o soterrados. Cabe destacar que la actividad más crítica no es otra que el mantenimiento de contenedores soterrados, que requiere medios polivalentes y de mayor envergadura, aspecto que ha llevado a Valoriza a optar por un camión grúa con hidrolimpiador, con herramientas y bomba de achique. Tratándose este de un equipo que supera los requisitos mínimos establecidos en el PPT, considerándose una mejora al mínimo establecido en el pliego y no un incumplimiento. En cualquier caso los diferentes técnicos que informaron al respecto del cumplimiento del pliego y la valoración de las ofertas no echaron en falta dicha furgoneta, simplemente porque sus funciones se realizaban con el camión grúa.

Tal como se reconoce no se ha ofertado una furgoneta que cumpla la condición exigida en el PCT de taller. Es cierto que la prestación se puede conseguir de manera diferente como puede ser con el camión hidrolimpiador, con la furgoneta de inspección o un vehículo de otras características que cumpla con ambas tareas, pero no se puede soslayar que el PCT exige como condición técnica la existencia por separado de una máquina hidrolimpiadora y una furgoneta taller. No se puede conocer la intención a la hora de elaborar el PCT que pudo ser que estén en activo ambos medios de forma simultánea de manera que se puedan prestar a la vez los servicios de hidrolimpiadora y taller, o de taller e inspección, de manera que la dedicación a una actividad no impida la prestación de otra, pero lo cierto es que se piden dos medios y la oferta carece de furgoneta taller.

1.8. La cláusula 13 del PCT establece las especificaciones técnicas que han de cumplirse para hacer frente a las "ACTUACIONES EN CASO DE SITUACIONES DE EMERGENCIA O EXTRAORDINARIAS".

Una de esas especificaciones técnicas mínima y obligatoria es la de disponer "de al menos tres bombas de achique de agua de varias potencias, una de ellas con potencia de achique de 80 m³/hora, para emplear en caso de inundaciones y tormentas en las zonas más hundidas en las vías principales de circulación".

Según afirman las recurrentes, examinada la documentación presentada por Valoriza se ha constatado que no se encuentran ofertados y descritos equipos de este tipo.

Valoriza indica que en las fichas técnicas de dos de los equipos descritos en el Libro B.3.1, se puede comprobar cómo detallan las especificaciones de dos de las bombas de achique que ha incluido en dos vehículos concretos y se especifica en la oferta:

Bomba AP12, con un $Q = 25 \text{ m}^3/\text{h}$ en el vehículo: Camión grúa con equipo hidrolimpiador, herramientas y bomba de achique.

Grupo motobomba auto aspirante con un $Q = 43 \text{ m}^3/\text{h}$, en el vehículo: Camión brigada VIR.

Alega Valoriza que el PPT no exige la presentación de las características técnicas de todos los tipos de bomba, sino tan sólo la disposición de las mismas. Se han definido dos, por ser implementos necesarios para el desarrollo del servicio en el que está adscrito el vehículo en las que se han incluido, ya que se consideran necesarias para ejecutar tareas concretas. Por el contrario, la bomba de $80 \text{ m}^3/\text{h}$, (la tercera), no es un tipo de bomba de achique que se utilice cotidianamente para trabajos ordinarios, sino que tal y como se indica en el recurso interpuesto, “una de ellas para emplear en caso de inundaciones y tormentas en las zonas más hundidas de las vías principales de circulación”. Por lo que Valoriza dispone de ella en las instalaciones para que pueda ser empleada en el momento que sea necesaria. La bomba no se ha definido técnicamente ya que ello no ha sido exigido en el PPT, pero en la propuesta de Valoriza, en su Plan de Viabilidad Económica, se incluye su coste en el concepto Herramientas. De forma análoga, tampoco se incluye la descripción de otras herramientas de menor envergadura, tales como cepillos, palas, escobijos, etc..., sin que ello signifique que no se ofertan o que no se cumplirá por la licitadora con tal obligación de disposición. Valoriza en ningún momento ha indicado en su oferta que no se disponga de una bomba de 80 m^3 , así como el pliego no requiere en ningún caso la descripción de dicha bomba, ya que el mismo pliego ya se encarga de definir las características que debe tener la misma.

Cabe concluir que en la oferta de Valoriza no aparece relacionada la bomba de achique de $80 \text{ m}^3/\text{h}$. pero ello no implica un incumplimiento con lo pedido en el pliego. Es cierto como alega Valoriza que la omisión en la relación de equipos no implica que no se disponga de la bomba o que no se vaya a adscribir al cumplimiento del servicio, pero este mismo razonamiento sería igualmente aplicable a cualquier otro de los elementos materiales o de equipamiento precisos para la realización del servicio como pudieran ser los contenedores. Sin embargo se pide en el PCAP para la valoración de cada oferta una propuesta de gestión del servicio y en uno de sus apartados ha de contener la descripción de la organización general y detallada de los equipos y trabajos, que ha de ajustarse al PCT. La relación de dos de las tres bombas puede suponer una omisión probablemente involuntaria de la tercera, siendo lo cierto que no se menciona. No estamos ante un supuesto de evidente incumplimiento del PCT por proponer algo distinto a lo exigido o no aceptar uno de los elementos que necesariamente se han de contener en la oferta, estamos ante una omisión. Por otro lado considera el Tribunal que el principio de proporcionalidad tampoco podría determinar el rechazo de una oferta por el único motivo de la omisión de elementos de escasa importancia en un contrato tan complejo. La oferta ha de

describirse en términos que cumplan las condiciones técnicas y no debe admitirse una oferta que no se ajuste a lo exigido, ponderado el grado de incumplimiento que ello supone. En este caso esa ponderación ha de tener en cuenta la concurrencia de otros incumplimientos en elementos más esenciales para la prestación del servicio.

1.9. La cláusula 13 del PCT dispone que en la oferta se deberá incluir una propuesta de actuación en caso de emergencia con protocolos internos de actuación que cumpla no solo con los requerimientos impuestos en dicha cláusula, sino también con lo establecido “en todos los planes de emergencia aprobados y en vigor como El Plan de Emergencias Invernales, Plan de Inundaciones, INFOMA, Plan de Nevadas, PLATERA, etc.” A estos efectos, como Anexo 12 del PCT se incorpora el “PLAN MUNICIPAL DE NEVADAS 2015”. Este Plan, que forma parte del PCT como anexo del mismo, exige un camión 4x4 con cuchilla quitanieves y esparcidor de sal.

Afirman las recurrentes que examinada la documentación presentada por Valoriza se ha constatado que no se encuentran ofertados y descritos equipos de este tipo, incumpliendo con ello la referida exigencia del PCT.

Debe señalarse que el PCT exige explícitamente:

“El adjudicatario dispondrá obligatoriamente todos los años entre los meses de noviembre a febrero ambos incluidos, de una máquina quitanieves para poder despejar los principales accesos y vías de circulación del municipio de forma inmediata en caso de nevadas. También tendrá disponibles accesorios quitanieves acoplables a barredoras que permitan en caso de nevadas despejar los accesos a los centros sanitarios, de emergencias y otros centros públicos dentro del municipio, coordinados con los trabajos de retirada de nieve de los principales accesos.”

Según Valoriza en el “Libro B.1.1 Organización y Descripción de los Servicios”, se contiene que se dispondrá del material suficiente y con las características mínimas exigidas para ejecutar correctamente cada una de las actuaciones definidas en el Plan, puntualizando que los medios propuestos cumplen con las exigencias mínimas reflejadas en el PTT. Por otra parte, en el anexo 12 del PPT (Plan municipal de nevadas de 2015), se indica que este tipo de vehículo (tracción total 4x4), se encuentra catalogado dentro del Plan Municipal de Nevadas como “medios disponibles” y no como medios a adquirir por el adjudicatario.

Por tanto, es cierto que el camión 4x4 con cuchilla quitanieves no figura en la oferta de Valoriza. Ello no obstante, también cabe tener en cuenta que el apartado 3 de la cláusula 4 del PCT establece que los equipos y maquinaria a utilizar en el contrato serán los que se aportan desde el Ayuntamiento y los que aporte el adjudicatario. Procede por ello desestimar este motivo de recurso.

Como conclusión común a los anteriores apartados relativos a incumplimientos puestos de manifiesto en la oferta técnica, este Tribunal considera que la oferta de Valoriza no se ajusta al PCT en los aspectos o puntos antes relacionados. En consecuencia, procedería su rechazo tal como se solicita en la petición subsidiaria del recurso. Ello supondría la continuación del procedimiento con las demás ofertas.

No obstante, no es admisible la relativización que hace en el informe al recurso el órgano de contratación, cuando afirma que todas las ofertas disponen de una organización del servicio diferente, no cumpliendo ninguna estrictamente con lo dispuesto en el pliego de condiciones. Precisamente el contenido del pliego, según el artículo 133 del TRLCSP, es fijar las condiciones de prestación del servicio. Es decir, a la hora de definir estas prestaciones que han de servir al licitador para desarrollar el proyecto de gestión, se han podido establecer bien como de carácter mínimo y de obligado cumplimiento, o bien como obligaciones a definir y concretar en cuanto a su forma de cumplimiento en cada oferta. En el caso que nos ocupa se han establecido con el carácter de obligado cumplimiento y resulta contradictorio que el mismo órgano que las consideró esenciales para la correcta prestación del servicio las relativice, no comprobando su cumplimiento o las degrade al rango de principales directrices, dejando en manos del licitador plantear el modelo de gestión. El incumplimiento de las prescripciones técnicas, cuando se han previsto como condiciones de ejecución de la prestación del servicio supone que el licitador no acepta el pliego y hace una oferta alternativa, compitiendo con ofertas dispares lo cual no permite comparar ofertas que contienen las mismas prestaciones e iguales costes y por ende es contrario al principio de igualdad.

Tal como se prevé en la cláusula 11A) del PCAP que regula esta licitación “en la valoración de la parte técnica de la oferta se comprobará en primer lugar si se cumplen los requisitos establecidos en el pliego de condiciones técnicas y se presenta toda la documentación solicitada. En caso de incumplimiento de cualquier requisito técnico o de presentación de documentación se puntuará con 0 puntos”. En este sentido el artículo 160 del TRLCSP dispone que el órgano competente para ello podrá solicitar, antes de formular su propuesta, cuantos informes técnicos considere cuando sea necesario para verificar que las ofertas cumplen con las especificaciones técnicas del pliego.

La exclusión de Valoriza por no adecuarse la oferta a las condiciones técnicas de ejecución del contrato definidas previamente en el PCT que ha de regir su cumplimiento, trae causa de la falta de análisis en el informe técnico de valoración de las ofertas. Esta deficiencia es achacable según indica el propio órgano de contratación a todas las ofertas presentadas, lo que determinará una cascada sucesiva de recursos contra los siguientes en el orden de clasificación que fueran propuestos adjudicatarios y la consiguiente estimación. Por otra parte, el principio de igualdad impone que si se conoce que el incumplimiento se produce tanto en la oferta de la actual adjudicataria como en las de las demás (todas o alguna) licitadoras, no puede excluirse una y recaer la adjudicación en otra con iguales o similares incumplimientos.

Ante la constatación de un incumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas, en lugar de entrar a valorar las ofertas, debió de procederse a la exclusión de todas las que no cumplieran los mínimos, procediendo en su caso a declarar desierta la licitación tal como se analizó por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 119/2015, de 6 de febrero.

La consecuencia jurídica no puede venir excusada en la complejidad de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato ni aún menos en la naturaleza del mismo, calificado como gestión de servicios públicos (que no ha sido analizada por no haber sido objeto de recurso), que ninguna trascendencia puede tener en orden a permitir no cumplir lo requerido en los pliegos, ni dejar la concreción de las prestaciones a la interpretación o buena voluntad de las partes en fase de ejecución, que seguramente planteará problemas de cumplimiento al no quedar claro si las prestaciones exigibles son las del PCT o las ofertadas en contradicción del mismo. La introducción de criterios de oportunidad en defensa del interés de la Administración local se hallan extra muros del principio de legalidad y de los propios de la contratación del sector público.

Los informes de valoración han procedido a valorar los criterios sujetos a juicio de valor, es decir a la valoración de la oferta técnica de todos los licitadores sin haber hecho la previa comprobación a que obliga dicha cláusula, admitiendo, como se reconoce en el informe al recurso, ofertas que no cumplen con los requisitos mínimos del PCT. Esta actuación determina la nulidad de dichos informes, no en cuanto al juicio técnico de valoración de las ofertas que sí debieran ser admitidas, sino en cuanto a que debió hacerse previamente ese análisis crítico de comprobación de adecuación al PCT. En consecuencia procede anular la adjudicación recaída, los informes técnicos de valoración y ordenar la retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las ofertas para que se proceda al análisis del cumplimiento de las condiciones técnicas de ejecución de la prestación, momento en que se deberán excluir todas aquellas ofertas que no cumplan o se adecúen al mismo. Asimismo procede mantener aquellos actos que no se verían afectados por la anulación, que conservarán plena validez, como pueden ser los informes de valoración de las ofertas que sí se adecúen al PCT que deben mantenerse en los mismos términos en que fueron redactados.

Queda finalmente por analizar si lo expuesto se ajusta al principio de congruencia al que está sujeto el Tribunal al acordar sus resoluciones en virtud del artículo 47.2 del TRLCSP. La pretensión principal del recurso consiste en la anulación del procedimiento de contratación. La posible exclusión de todos los licitadores y declaración de desierto del procedimiento por incumplir todas las ofertas los requerimientos técnicos implicaría, de forma indirecta, una satisfacción de esa pretensión. Con carácter subsidiario se solicita la exclusión de Valoriza y la retroacción de las actuaciones al momento de emisión del informe de valoración de las ofertas técnicas para que se lleve a cabo con sujeción a derecho. Esta pretensión se ve satisfecha con lo acordado por el Tribunal puesto que en primer lugar se excluye a Valoriza y en segundo lugar se ordena la emisión de un nuevo informe de valoración. Si bien el nuevo informe pretendido por las recurrentes se refiere a la valoración de los criterios subjetivos y dicho motivo de recurso ha sido rechazado

al considerar válido el ya emitido, sí se admite que dicho informe no ha realizado la calificación previa de cumplimiento de los requisitos técnicos y este defecto es el que debe ser corregido. La retroacción no coloca al resto de empresas en peor situación, pues la continuación del procedimiento solo puede tener lugar, por aplicación del TRLCSP, con aquellas que cumplan las condiciones para permanecer en el procedimiento. El Tribunal no procede a la exclusión de ningún admitido ni le coloca en peor situación de la que se encontraba, la posible exclusión de alguno o de todos los licitadores es solo una consecuencia de la retroacción de las actuaciones y de la continuación del expediente en condiciones de legalidad. La obligación de dicar resolución adecuada a derecho impide ordenar la continuación del expediente.

Siendo lo anteriormente analizado motivo de estimación del recurso interpuesto, conviene analizar todos y cada uno de los restantes incumplimientos.

2. Incumplimientos de los pliegos puestos de manifiesto en la oferta económica de Valoriza.

En la cláusula 14 del PCAP, dentro de la documentación relativa a los Criterios Evaluables de Forma Automática, se indica que “los licitadores presentarán la oferta económica detallada por conceptos, por trabajos y servicio, y por tipología general (...) Todos los cálculos realizados por las tres formas anteriormente expuestas darán la misma cifra calculada para un año y por meses”.

A su vez, en la cláusula 46 del PCT, se indica que “los licitadores presentarán la oferta económica detallada por conceptos, por trabajos y servicios, y por tipología general, englobada en un informe de viabilidad económica”.

Asimismo ha de presentarse un plan de viabilidad económico financiero cuyo contenido debe ajustarse al PCT así como a la información económica sobre costes determinada en los anexos del mismo.”

Se alega en el recurso que confrontando esta previsión del PCAP con el documento “A PROPOSICIÓN ECONÓMICA. TOMO A.2. PLAN DE VIABILIDAD ECONÓMICO FINANCIERO” de la oferta de Valoriza surgen los siguientes incumplimientos:

No presenta ni justifica los presupuestos de la forma exigida en los pliegos, ni en número (el Pliego pide el presupuesto de tres formas distintas y Valoriza solo presenta uno e incompleto en su estructura) ni en forma.

En este documento solo justifica de forma muy general el presupuesto por tipología, haciéndolo además de forma incorrecta: o elabora un presupuesto para toda la recogida cuando debería haber diferenciado, como mínimo, un presupuesto para la recogida de la fracción resto, un presupuesto para la contenerización y otras recogidas sin coste de tratamiento y otro presupuesto para las recogidas con coste de tratamiento, o elabora

un presupuesto para toda la limpieza cuando debería haber diferenciado, como mínimo, un presupuesto para los servicios específicos de limpieza y otro presupuesto para los otros servicios de limpieza, o incluye dentro del presupuesto de limpieza viaria los costes comunes, cuando el Pliego especifica que deberían constituir un presupuesto aparte, o no desglosa el cálculo de los costes de personal, limitándose a aplicar el coste por jornada al número total anual de jornadas por categoría, más el resumen del coste de otros pluses y la antigüedad.

El presupuesto por trabajos y servicios que aporta es un resumen anual del mismo y no lo presenta desglosando y justificando para cada servicio los costes de personal por puesto de trabajo, el coste desglosado de equipos, maquinaria, vehículos y bienes, el coste de instalaciones y otros costes. Se limita a aportar un resumen de costes dónde en cada concepto indica la partida total sin desglosar ni justificar (p.e. el coste de medios humanos que incluyen en cada servicio es el total, sin justificarlo mediante puestos de trabajo por categorías como exigen los Pliegos).

Al aportar el coste total de cada concepto no se puede conocer, por ejemplo, si alguno de los presupuestos de algún servicio utiliza bienes municipales y si en ese caso se realiza el correspondiente descuento.

No aporta ningún presupuesto por conceptos. Sin embargo los Pliegos exigen claramente que se debe justificar la oferta económica por las tres formas definidas (por conceptos, por trabajos y servicios y por tipología general) y que se debe obtener la misma cifra económica en los presupuestos realizados por cada una de estas maneras.

Los costes de personal los realiza para el año 2015 sin tener en cuenta que el servicio comenzará en el año 2016.

El cálculo del coste por categoría es erróneo, debido a la incorrecta aplicación de diferentes pluses. El único coste anual por categoría correcto es el de peón de limpieza diurno.

No contempla ningún coste por absentismo, lo que hace inviable la aplicación/garantía de los servicios ofertados.

En el cálculo de las jornadas efectivas de trabajo, descuenta los días de asuntos propios cuando son días que no se puede coger toda la plantilla al mismo tiempo y son voluntarios (estos días se cubren precisamente con la cobertura por absentismo).

El coste de la antigüedad de la plantilla que considera es inferior en casi 150.000 euros/año al real; además no presentan ningún tipo de justificación del cálculo de esa cifra.

Añade el recurso que es erróneo el cálculo de Valoriza respecto de las jornadas existentes de lunes a viernes, ya que para su determinación contempla al mismo tiempo 15 festivos intersemanales y 52 sábados, sin tener en cuenta que como media anual 2 de esos 15 festivos intersemanales coincidirán con sábado. El cálculo realizado por la UTE, es el siguiente: 365 días naturales - 52 domingos - 50 sábados - 15 festivos intersemanales = 248 días de lunes a viernes.

Afirman las recurrentes que el cálculo incorrecto, considerado por Valoriza, es: 365 días naturales - 52 domingos - 52 sábados - 15 festivos intersemanales = 246 días de lunes a viernes. Según el PCT, de lunes a viernes es obligada la prestación del servicio completo de limpieza viaria, mientras que debe adscribirse un servicio más reducido para los sábados (con el 50% de la plantilla) y para los domingos. En consecuencia, como resultado de este cálculo erróneo, Valoriza considera 2 días menos de servicio para cada puesto de trabajo de limpieza, incumpliendo de esta manera las frecuencias mínimas marcadas en el referido Pliego.

El coste del personal de los servicios comunes lo asigna por entero al servicio de limpieza viaria, cuando debería imputarlo proporcionalmente a cada uno de los distintos servicios (recogida de residuos urbanos, limpieza viaria y otros trabajos relacionados). Dado que tal como indica la cláusula 31 del PCAP "se considera que es viable la revisión de precios respecto, única y exclusivamente, del importe correspondiente a la Limpieza Viaria", esta imputación errónea conlleva una importante consecuencia económica para el Ayuntamiento, ya que al incrementar los costes del personal de limpieza, desvirtúa el resultado de la revisión de precios, ofreciendo una cantidad superior a la que debería resultar realmente, teniendo como consecuencia un perjuicio económico para las arcas municipales.

Al efecto el órgano de contratación en su informe señala que en la presentación de la documentación económica efectivamente cada oferta ha presentado los datos de una manera diferente pero todas han presentado el plan económico de todo el contrato excepto UTE FCC-LICUAS que es la única que no ha presentado el plan financiero previsto de todo el contrato, presentando únicamente la previsión de costes al año. Si no se ha excluido a esta oferta por no presentar el plan financiero del contrato, no se excluyen otras ofertas que han presentado los datos solicitados, aunque de forma diferente.

En el informe realizado una vez ampliado el recurso se manifiesta que en todas las ofertas presentadas se han apreciado errores como los que indican, y en principio no se ha rechazado ninguna oferta por ello, dado que se consideran la mayoría errores procedentes de las sucesivas revisiones de documentos y que no afectan a la garantía de cumplimiento de los objetivos del contrato. Al ser un contrato de gestión, el adjudicatario tiene que adaptar los medios y servicios a cada circunstancia y situación, y es por ello, por lo que en caso de haber incoherencias como las que se exponen, se pueden solucionar decidiendo la interpretación que más garantice el cumplimiento de los objetivos del contrato.

En el escrito de alegaciones Valoriza mantiene que todos los conceptos y desgloses económicos de la oferta “se presentan, dentro del Tomo A.2. Plan de viabilidad económico financiero”, incluido en el sobre B, de la oferta presentada por Valoriza. Dentro del apartado correspondiente a “Coste unitario por trabajos y servicios”, tanto para los servicios de limpieza viaria, como de recogida de residuos, se encuentran los costes por turno y por ruta diaria, mensual y anual del servicio.

Según afirma en su escrito de alegaciones Valoriza, presenta su estudio económico en las 3 versiones solicitadas:

Por conceptos relativos a: (i) personal, (ii) equipos y maquinaria e (iii) instalaciones y mantenimiento.

Por trabajos y servicios de forma desglosada para cada uno de ellos (apartado 4.8 del Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico financiero”, incluido en el sobre B).

Por tipología general, dentro del apartado “Presupuesto total” se engloban los costes por tipología general. (apartado 4.7 del Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico financiero”) ya que Valoriza presenta en su estudio, precios unitarios para cada uno de los servicios, aún en el caso de que estos conceptos fueran exigidos, sí que se encuentran igualmente incorporados a la oferta.

En el Tomo A.2. “Plan de viabilidad económico financiero” de Valoriza, dentro de los apartados correspondientes a “Costes de personal”, se incorpora un desglose de los siguientes costes: (i) coste por operario según convenio de aplicación, (ii) coste por jornada, (iii) coste por el global del servicio aplicando el coste unitario por jornada por el número total de jornadas, (iv) y, en cada uno de los servicios, el coste unitario de medios humanos para cada uno de los trabajos de forma independiente. Considera Valoriza, en su escrito de alegaciones que de esta manera, queda manifiestamente patente, la mala fe con la que la UTE pretende tergiversar la realidad de los hechos e intentar confundir al Tribunal, atribuyendo incumplimientos inexistentes, a sabiendas de que toda la información exigida en el Pliego, estaba presente en la documentación aportada por Valoriza en su oferta.

En relación al desglose del presupuesto por conceptos manifiesta Valoriza en trámite de alegaciones que dichos costes estaban perfectamente especificados para cada uno de los trabajos en el Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico financiero”.

Asimismo, y en el caso concreto del servicio del servicio de limpieza viaria, los costes por trabajos y servicios se detallan en el apartado 4.8. El presupuesto por tipología general se recoge tanto en el apartado 4.7 como en el 4.8 de una forma más detallada.

Por otra parte, indica la UTE en su recurso, que en la oferta de Valoriza no se han valorado los servicios que utilizan bienes municipales. Queda claro en las tablas anteriores que el servicio ha sido desglosado para cada uno de los trabajos. Además de lo hasta ahora expuesto y tal y como se especifica en la oferta, toda la maquinaria debía ser de nueva adquisición, siendo la oferta de Valoriza consecuente con ello, al no presentar ningún tipo de descuento por el empleo de bienes municipales.

Seguidamente, la UTE alega que Valoriza ha contemplado los costes de personal para el año 2015, sin tener en cuenta que el servicio comenzará en el año 2016. En primer lugar recuerda que la oferta se presentó en el año 2015, y que, según el convenio colectivo en vigor y de aplicación para el personal adscrito a los servicios considerados en el Pliego, la revisión salarial se efectuaría considerando el IPC real del año 2015. Debido a que en el año 2015 no era posible conocer este dato de IPC real, Valoriza optó por la forma más conservadora de proceder, de manera que no se encareciera el servicio al Ayuntamiento, y considerando los datos de IPC interanual de los que se disponía para esa fecha. Asimismo se justifica la aplicación de los pluses salariales considerados en el convenio colectivo en el apartado 4.2.4 del Tomo A.2, el importe de las jornadas de absentismo y días de asuntos propios y cálculo de la antigüedad del personal.

En relación al cálculo de jornadas de trabajo Valoriza manifiesta que basándose en el calendario de 2016 ningún festivo tiene lugar en sábado, en 2017 tampoco, por ello el cálculo de jornadas realizado deviene correcto.

Concluye el Tribunal que se ha presentado la oferta económica en las tres formas distintas que pide el PCAP. En cuanto a cada uno de los distintos componentes tenidos en cuenta para los cálculos, cada oferta ha presentado sus diferentes hipótesis de cálculo de viabilidad del servicio. No se acredita la inviabilidad por errores en las suposiciones tenidas en cuenta de los costes de personal. Sí comparte el Tribunal la alegación relativa a que el coste de personal de servicios comunes ha de imputarse proporcionalmente a cada uno de los distintos servicios y no solo al correspondiente a limpieza viaria. No es excusa que en una de las aclaraciones a las preguntas presentadas por los licitadores se contestara que “cada licitador puede exponer los costes en su oferta económica conforme a las directrices establecidas en los pliegos y como consideren más adecuado”. Tal como afirma la recurrente la imputación de los gastos de personal a la partida de limpieza implica su inclusión dentro del importe sujeto a revisión de precios, no siendo aceptable la interpretación que hace el escrito de alegaciones que hace referencia a los gastos comunes (entre los que incluye alquiler o campañas de concienciación) cuando el motivo del recurso se refiere a los gastos de personal, siendo el peso del coste de personal uno de los coeficientes a tener en cuenta en la fórmula polinómica de la revisión.

DÉCIMO.- En segundo lugar se alegan en el recurso errores e incoherencias en la proposición de Valoriza, lo que implicaría su exclusión ex artículo 84 del Real Decreto 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

1. Discrepancia relativa a la mano de obra correspondiente al personal de ejecución directa de los servicios de los domingos y festivos de limpieza viaria.

En el apartado 3.3.1 “Resumen del personal propuesto”, del Tomo B.2 de la oferta técnica de Valoriza, figuran unas tablas que corresponden respectivamente con las jornadas anuales (3.3.1.1), puestos de trabajo (3.3.1.2) y plantilla equivalente (3.3.1.3) de los servicios de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos. A su vez, en el apartado 3.3.2 “Descripción detallada del personal”, del referido Tomo B.2 de la oferta técnica de Valoriza, se incluyen unas tablas con el desglose de los puestos de trabajo previstos por categorías, tanto de lunes a sábado como en domingos y festivos. Las sumas totales de los puestos de trabajo de las referidas tablas desglosadas (esto es, las del apartado 3.3.2), coinciden con los indicados en las tablas del subapartado 3.3.1.2 (teniendo en cuenta que las primeras están redondeadas y que las segundas aparecen con decimales).

Asegura el recurso que la oferta de Valoriza incurre en un error e incoherencia, dado que esos puestos de trabajo ofertados no se corresponden con la equivalencia en jornadas que se indica en el apartado 3.3.1.1 del Tomo B.2: las que figuran en la oferta de Valoriza son sustancialmente menores. Error e incoherencia que no es menor, sino especialmente relevante, pues son precisamente las jornadas anuales las que utiliza Valoriza para el cálculo de los costes de personal, como resultado del producto de las mismas por el precio unitario correspondiente, según categoría laboral y turno. En el Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico financiero” de la oferta económica de Valoriza se indica un coste total de personal en ejecución directa de los servicios para los domingos y festivos por importe de 182.238,78 euros. Ahora bien, si efectuamos el cálculo tomando las jornadas anuales que resultan de los datos facilitados por Valoriza en su oferta técnica (puestos de trabajo y correspondencia entre puestos de trabajo y jornadas anuales) y que, por tanto, habrían de entenderse como las jornadas anuales efectivamente ofertadas, el coste total de personal en ejecución directa de los servicios para los domingos y festivos es de 613.689,11 euros. En consecuencia, en la oferta de Valoriza figura un importe sustancialmente menor al que corresponde con los puestos de trabajo que figuran en las tablas desglosadas del apartado 3.3.2, que se cuantifica en 431.450,33 euros.

Según alega Valoriza el Convenio Colectivo de aplicación a los trabajadores afectos al servicio, establece un coste diferente para los servicios prestados de lunes a domingo que para los trabajos realizados en festivo. Es decir, a la hora de valorar los costes de mano de obra, se han considerado, por un lado, los trabajos realizados de lunes a domingo y, por otro, los trabajos efectuados en festivos. Por tanto, y como correctamente se valora en la oferta de Valoriza, se han contemplado costes diferentes para las jornadas de

lunes a domingo que para las jornadas prestadas en días festivos, contemplándose exactamente las mismas jornadas de cada tipo que han sido exhaustivamente descritas para cada uno de los trabajos en el dimensionamiento de los servicios mostrados en el sobre técnico.

El “problema” de interpretación por parte de la UTE recurrente, surge al incluir en su oferta Valoriza, (con fines simplemente organizativos), unas tablas en las que se indican los puestos de trabajo del personal en domingos y festivos, es decir, en estas tablas sí que se incorporan las jornadas de trabajo que son consideradas en domingo, separándolas de las correspondientes a los trabajos de lunes a sábado.

Este fin organizativo no es otro que el de facilitar el entendimiento del servicio propuesto a los técnicos municipales, siguiendo para ello las pautas establecidas en el propio pliego técnico, donde se exigía un servicio igual para domingos y festivos. Estas tablas, cuyo único fin es, tal y como se ha citado, organizativo, no han sido empleadas en ningún momento para el cálculo de costes de personal ya que, tal y como se ha indicado anteriormente, y según el propio Convenio Colectivo de obligada aplicación por todas las licitadoras, las jornadas realizadas en días festivos, tienen un coste diferente y, por tanto, son contempladas de forma independiente. La realidad es que resulta claro de la oferta presentada por Valoriza, que las jornadas indicadas en el dimensionamiento, coinciden exactamente con las valoradas en el estudio económico, existiendo una expresa distinción en la oferta de Valoriza, de los diferentes costes que conlleva la ejecución de servicios en días festivos.

Reconoce Valoriza que existía algún error tipográfico en algunos de los encabezados de las tablas, errores que con una simple lectura -eso sí, realizada con buena fe y elemental sentido común- quedaban solventados de forma contextual. Dichos errores se hallan en las tablas del Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico financiero” de la oferta de Valoriza y en el Tomo B.2 “Medios Humanos. Organigramas de personal y cuadrantes ofertados” y podían dar lugar a una pequeña confusión en cuanto al personal y jornadas de domingos y festivos, computados en cuanto a puestos de trabajo de forma conjunta, (Puestos de lunes a sábado y puestos de domingos-festivos) y en cuanto a jornadas de forma separada según la agrupación de tipologías de coste (Jornadas de lunes a domingos y jornadas de festivos), pasando a explicar que no existen incoherencias de ningún tipo en su oferta y que todo corresponde a un uso torticero de la recurrente.

En el Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico Financiero” se presentaban las tablas de jornadas y costes de personal de limpieza viaria que contaban también con errores tipográficos en los encabezados de los cuadros pero que contaban con unos títulos que deliberadamente la UTE recurrente ocultó en su “transcripción” en su propio escrito de complemento de su recurso, presentado ante este Tribunal y que explican la correcta estructura de jornadas propuesta. Valoriza considera “lamentable que la UTE recurrente “transcriba” el contenido de la oferta y, deliberadamente, retire una línea que explica y aclara toda la tabla,

(pasando de la mala fe con la que nos tiene acostumbrado, a una deliberada manipulación de los hechos hasta adaptarlos a sus intereses, como probaremos a continuación)”.

Procede a continuación a presentar una tabla comparativa con el número de jornadas ofertadas en las categorías de lunes a domingo y festivos aportadas en los sobres técnico y económico para demostrar que la información relativa a jornadas de trabajo expuesta en la oferta técnica formulada por Valoriza, resulta exactamente coincidente con la incluida en el Tomo A.2 “Plan de viabilidad económico-financiero”, de su oferta.

Según el escrito de alegaciones de Valoriza el importe de los costes de personal de la oferta de la UTE recurrente, considerando las jornadas a realizar y los 32 puestos de trabajo adicionales a los propuestos por Valoriza supondría un importe total de 7.346.398,34 euros cuando su oferta para limpieza viarias es de 7.218.866,06 euros. Una argumentación similar realiza respecto del servicio de recogida de residuos en el que el precio exclusivamente de mano de obra ofertado para este servicio por la UTE hoy recurrente, ya supera con creces el importe presentado en su proposición.

El Tribunal acepta la explicación de Valoriza en cuanto a la errónea interpretación de las tablas presentadas, en cuanto que donde se hace referencia a los días lunes a sábado debe decir lunes a domingo y donde dice domingos y festivo debe decir festivos.

No obstante la valoración de la viabilidad de las ofertas requiere de un análisis más profundo como pone de manifiesto que en el propio escrito de alegaciones Valoriza achaca incoherencias al informe de viabilidad de las recurrentes. El informe que se hizo de valoración de la documentación del sobre que contiene la documentación valorable mediante fórmulas no se pronuncia en ningún momento sobre la documentación exigida en la cláusula 14 del PCAP entre la que figura el plan económico financiero y la presentación de la oferta detallada por conceptos, por trabajos y servicios y tipología general que compruebe que en las tres formas expuestas se da la misma cifra calculada por años y meses y la demás información que se pide. Si dicha información se pide a fin de acreditar el contenido del proyecto empresarial, definiendo la idea a desarrollar y la forma de puesta en marcha como herramienta que ha de permitir comprobar la coherencia y viabilidad de la misma y cuyo objetivo es decidir su admisibilidad por el órgano de contratación, el examen de la oferta económica debe hacerse con el conjunto de la información aportada y tal como se ha observado en la conclusión a las deficiencias puestas de manifiesto en relación al cumplimiento de las prescripciones técnicas, el informe de valoración debió pronunciarse expresamente sobre el contenido de la información presentada, su adecuación a lo requerido y emitir juicio sobre la coherencia y viabilidad de cada propuesta. La decisión de su petición fue del órgano de contratación y una vez prevista como de obligado cumplimiento para los licitadores, exige un pronunciamiento sobre la misma, no siendo suficiente que los licitadores presenten cualquier información que no va a ser objeto de juicio crítico, para determinar si con ella se

cumplen los objetivos que su exigencia pretende verificar. Así pues, el nuevo informe que los servicios técnicos del Ayuntamiento han de emitir debe además analizar los aspectos del plan y enjuiciar la viabilidad de cada oferta.

2. Falta de concordancia entre la oferta técnica relativa al personal indirecto y la valoración económica de dicho personal.

El apartado 3.2 “Personal indirecto propuesto” del Tomo B.2 “Medios humanos. Organigramas de personal y cuadrantes ofertados” de la oferta técnica de Valoriza contempla: 4 capataces.

Y el apartado 3.2.2 del Tomo B.2 de la oferta técnica de Valoriza contempla: 4 mecánicos.

Sin embargo, en la oferta económica de Valoriza:

En el apartado 4.2.2 del Tomo A.2 de la oferta económica se hace referencia, para la valoración del coste del servicio y precio ofertado, a 3,15 capataces.

Por lo tanto, la oferta económica de Valoriza omite la valoración de 0,85 capataces. Teniendo en cuenta el precio unitario correspondiente (38.180,82 euros/capataz), se omite un montante económico de 32.453,7 euros.

En el referido apartado 4.2.2 del Tomo A.2 de la oferta económica se hace referencia, para la valoración del coste del servicio y precio ofertado, a 2 mecánicos al 100%, además de un mecánico con contrato a tiempo parcial de trabajador jubilado (jubilación parcial) y un mecánico con contrato de relevo.

El contrato a tiempo parcial de trabajador jubilado supone que un trabajador, que ha accedido a la jubilación parcial, desempeña una jornada parcialmente reducida (entre un 25% y un 50%), la cual se complementa con otro trabajador (denominado trabajador relevista) con contrato de relevo con el porcentaje de jornada necesario para cubrir el porcentaje total de la jornada.

De este modo, entre ambos trabajadores se integraría un único puesto de trabajo, aunque esté cubierto por dos personas, pues solo con la concurrencia de los dos se completa la jornada de trabajo correspondiente a este puesto de trabajo. Por tanto, Valoriza únicamente ha contemplado el coste de 3 puestos de trabajo en vez de los 4 que afirma ofertar para el servicio. En consecuencia, han dejado de valorar 1 mecánico. Teniendo en cuenta el precio unitario correspondiente (35.729,01 euros/mecánico), se omite un montante económico de 35.729,01 euros. Por lo tanto, el total omitido correspondiente a mano de obra de servicios

indirectos, se eleva a la cantidad de 68.182,71 euros, existiendo una evidente falta de concordancia entre el contenido de la Oferta Técnica (Tomo B.2) y la Oferta Económica.

En el apartado 4.2.3, del TOMO A.2 “Plan de Viabilidad Económico Financiero” presentado por Valoriza se incluye una tabla que recoge el número de personal valorado. Igualmente, se aprecia claramente, un total de cuatro capataces en turno de día (tres a jornada completa y uno a jornada parcial del 15%), y un total de cuatro mecánicos, realizándose bajo la tabla una aclaración en la que se muestra, con rotundidad, que de estos cuatro trabajadores, uno de ellos es un jubilado parcial y el otro personal contratado como relevo. Por tanto, ha sido clara e inequívocamente valorado y especificado en la oferta de Valoriza tales extremos.

Las tablas a las que hace referencia la UTE recurrente en su complemento al recurso se encuentran en el Tomo B.2 del sobre técnico. En ningún momento en la tabla se indica que este personal esté presente al 100% de la jornada. Es más, este personal procede del listado de subrogación incorporado en el Anexo V del Pliego, por lo que Valoriza, en su oferta, simplemente se limitó a subrogar al personal que venía ejecutando el servicio, manteniendo para cada uno de ellos las condiciones laborales que se indican en dicho Anexo -como no puede ser de otra manera-. Con todo lo anterior, sin perjuicio de que este análisis debió realizarse en el informe técnico, tal como se ha indicado en el apartado 2.1 inmediato anterior de este fundamento de derecho, se concluye que la oferta presentada por Valoriza no incurre en este incumplimiento alegado por la UTE recurrente.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Estimar el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por don A.R.G. y don J.F.S., en nombre y representación de Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. y Licuas, S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 3 de febrero de 2016, por el que se adjudica el contrato “Gestión de servicios públicos para la contratación de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria del municipio de Torrejón de Ardoz”, número de expediente: PA 24/2015, excluyendo a Valoriza, anulando la adjudicación recaída y ordenando la retroacción de las actuaciones con emisión de un nuevo informe técnico sobre el cumplimiento de las condiciones técnicas en todas las ofertas presentadas y de la viabilidad de la justificación del plan económico financiero, a fin de que

la Mesa de contratación decida cuales deben ser admitidas o rechazadas, manteniendo la validez de los informes y actos que no se vean alterados por este acuerdo.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

TERCERO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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 49 del TRLCSP.