



Recurso nº 627/2024

Resolución nº 745/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 6 de junio de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. C. Q., en nombre y representación de FEMAREC, S.C.C.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato “*Servicios de gestión de residuos de papel moneda triturado de la sucursal del Banco de España en Barcelona*” (expediente 23/07438), en procedimiento convocado por el Banco de España; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Banco de España ha tramitado, por el procedimiento abierto ordinario, la licitación del contrato de los “*Servicios de gestión de residuos de papel moneda triturado de la sucursal del Banco de España en Barcelona*”, con expediente 23/07438.

El valor estimado del contrato es de 214.200 euros.

El anuncio de licitación fue objeto de publicación el 28 de febrero de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), documento que obra en el archivo 10.2 del expediente administrativo (en adelante, EA).

Segundo. Concurrieron a la licitación las siguientes empresas según el documento nº 5 del EA:

1. CENTRE DE GESTIÓ MEDIAMBIENTAL, S.L.
2. FEMAREC, SCCL.
3. GELABERT GESTIÓN DE RESIDUOS S.A.
4. PREZERO, GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.



Tercero. Con fecha 18 de marzo de 2024, se celebró la apertura de los archivos electrónicos con la documentación para valorar los criterios automáticos del procedimiento de licitación, documento nº 12 del EA.

Conforme con el contenido de la cláusula 16ª -relativa a "*Ofertas anormalmente bajas*"- del Pliego de Cláusulas Particulares (en adelante, PCP), que forma parte del procedimiento de contratación, se analizaron las posibles ofertas en presunción de anormalidad, observándose que incurría en tal presunción la presentada por el licitador FEMAREC, S.C.C.L. Por ello, conforme al documento nº 14.1 del EA, se acordó requerir al licitador FEMAREC, S.C.C.L. que justifique y desglose razonada y detalladamente la oferta en presunción de anormalidad identificada.

El 10 de abril de 2024 se emitió el informe técnico de valoración de ofertas, documento nº 13 del EA, indicando que la oferta de la empresa FEMAREC, S.C.C.L. es viable por las razones expuestas en dicho informe y que, del análisis de la documentación aportada, aplicando los criterios de valoración establecidos, se obtiene la siguiente clasificación de las ofertas por orden decreciente de puntuación:

1. CENTRE DE GESTIÓ MEDIAMBIENTAL, S.L.	72,69
2. FEMAREC, SCCL.	69,00
3. GELABERT GESTIÓN DE RESIDUOS S.A.	57,65
4. PREZERO, GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.	57,49

En virtud de lo expuesto, se propuso elevar al órgano de contratación competente las siguientes propuestas, documento nº 14.3 del EA:

- La aceptación, de acuerdo con el Informe de los Servicios Técnicos sobre Valoración de Ofertas, de la oferta de la empresa FEMAREC, S.C.C.L., inicialmente incurso en presunción de anormalidad.
- La aprobación de la clasificación referida, según el artículo 150 de la Ley 9/2017, de las ofertas presentadas para prestación de los servicios de gestión de residuos procedentes de la destrucción de billetes (briquetas) de la sucursal del Banco de España en Barcelona,



incluyendo la retirada, transporte y tratamiento de los residuos en centro de reciclado (valorización material) o de incineración (valorización energética).

Finalmente, se acordó la adjudicación del contrato en favor de la primera clasificada, lo que fue publicado en la PCSP el 7 de mayo de 2024 (documento nº 14.6.1 del EA).

Cuarto. La parte recurrente -mediante escrito dirigido al Registro del órgano de contratación el día 14 de mayo de 2024- impugna el acuerdo de adjudicación por considerar que yerra a la hora de valorar la oferta realizada por la adjudicataria, pues ésta debería haber sido excluida al incumplir con una de las exigencias mínimas de la cláusula 15 PCAP, que dispone que:

*Criterio Número de sacas que se podrán transportar **por cada viaje**, con una ponderación del 10%.*

*Cumpliendo siempre la normativa municipal establecida para el acceso al lugar de recogida (camiones de máximo 7 metros de longitud y peso máximo 7,5 toneladas), Pasaje Tripó, Barcelona y sobre la base de uso de sacas, de medidas 90 X 90 X 120 y con un peso **máximo** de 500 Kg, o contenedores con **capacidad máxima** de 500 kg.*

Para su valoración se tendrá en cuenta el siguiente cuadro:

Capacidad de transporte	Puntuación
10 o más contenedores o sacas 90X90X120	10 puntos
9 contenedores o sacas 90X90X120	8 puntos
8 contenedores o sacas 90X90X120	6 puntos
7 contenedores o sacas 90X90X120	4 puntos
6 contenedores o sacas 90X90X120	2 puntos
Menos de 6 contenedores o sacas 90X90X120	0 puntos

La empresa deberá comunicar al Banco de España su capacidad de transporte. En caso contrario, se entenderá que no tiene capacidad de transporte y se le asignará 0 puntos”.

La recurrente sostiene que aceptar la oferta que formula quien resultó adjudicataria sería tanto como admitir que ésta cometiera una infracción de la normativa sobre tráfico, porque “si la



normativa municipal limita el acceso a vehículos de forma que no pueden circular por el Pasaje Tripó vehículos de más de 7.500 kg de peso, es manifiestamente imposible que la adjudicataria pueda transportar 10 contenedores de 500 kg cada uno, ya que supone una carga de 5.000 kg, pues el peso del camión sin carga debería ser de 2.500 kg, lo que deviene inviable e inalcanzable, pues no hay vehículo de 2.500 kg que pueda transportar una carga de 5.000 kg. Esta práctica, comporta que el vehículo en cuestión incurra en un exceso de carga por superar los 7.500 Kg que comportaría una infracción cuyo régimen sancionador viene recogido en los artículos 138 a 146 de la LOTT (modificada por el RDL 3/2022), y en los artículos 193 a 202 del ROTT (modificado por el RD 242/2022)".

La consecuencia que la recurrente obtiene de estos datos es que quien resultó adjudicataria no cumpliría con los pliegos y que se debería declarar nulo el acuerdo de adjudicación para que, con retroacción de actuaciones, se adjudicara la licitación a su favor.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se remitió a este Tribunal por parte del órgano de contratación el expediente administrativo, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe.

En dicho informe, el citado órgano, tras la breve exposición de los hechos más relevantes de la licitación, solicita la desestimación del recurso, pues considera que los pliegos son claros cuando, en el criterio sujeto a fórmulas, tienen en cuenta el número de sacas que se pueden sacar por cada viaje y *"que no establecen la obligación de retirar una cantidad concreta de residuos en cada servicio, sino que puntúan la capacidad que el licitador sería capaz de poner a disposición del servicio si fuera necesario"*.

Alude, además, a la doctrina de este Tribunal sobre el principio de discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas, que ha de ser respetado en este caso, sin que sea posible impugnar los pliegos extemporáneamente.

En conclusión, el órgano de contratación, con apoyo en el informe técnico, interesa la desestimación del recurso.



Sexto. Ha formulado alegaciones la adjudicataria, CENTRE DE GESTIÓ MEDIAMBIENTAL, S.L., que, tras exponer los antecedentes más relevantes del procedimiento, interesa la desestimación del recurso.

Expone cómo tiene pensado realizar la prestación objeto del contrato, la cual se realizará siempre respetando las condiciones de la licitación y la normativa municipal. En particular, ha previsto dos alternativas, en función de si el peso de las briquetas a recoger es de una tonelada o menos, o si es de más de una tonelada.

En el primer caso, utilizará un camión *“con matrícula XXX, tiene una longitud de 4730 mm, una Masa en Orden de Marcha de aproximadamente 1.290 kg, y una Masa Máxima Autorizada de 2.295 kg, con lo que podrá acceder al Pasaje Tripó, y cargar como máximo alrededor de 2 contenedores o sacas de 90 x 90 x 120 por recogida. Por tanto, si la previsión es que en cada servicio de recogida se retiren alrededor de 1 tonelada de briquetas de papel moneda, este camión es apto para realizar la recogida”*.

En el segundo caso, cuando *“sea necesario recoger más de 1 tonelada, CGM, S.L. dispondrá de un segundo vehículo de mayor longitud y capacidad de recogida, con matrícula XXX, apto para cargar hasta 6 toneladas por recogida (alrededor de 12 contenedores por recogida), en función de las necesidades. Por el contrario, este segundo vehículo no accederá ni circulará por el Pasaje Tripó, sino que quedará estacionado en la zona de carga y descarga más próxima al Pasaje Tripó. Por tanto, en este caso, el primer vehículo actuará de satélite, cargando los contenedores y transportándolos hasta la ubicación del segundo camión”*.

Séptimo. La Secretaria del Tribunal –por delegación de éste– acordó, con fecha de 29 de mayo de 2024, mantener la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de tal medida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el artículo 45 de la LCSP y 22.1.1º del



Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en adelante, RPERMC).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, éste es la adjudicación del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2.c) del citado texto legal.

Tercero. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que prevé que: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, donde se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.



En el presente caso, la parte recurrente ha participado en el procedimiento de licitación, habiendo obtenido la segunda mejor puntuación, lo cual que permite reconocer su legitimación porque, aun no recogiénose con claridad cuál es el petitum de su escrito de recurso, de estimarse éste, lograría apartar de aquél a la primera clasificada o bien minorar la puntuación asignada a ésta de modo que podría resultar la nueva adjudicataria del contrato, por lo que dispone de legitimación al ser interesada en la revocación del acuerdo impugnado conforme al artículo 48 LCSP.

Cuarto. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del RPERMC.

En el caso aquí analizado, el recurso se ha presentado en plazo.

Quinto. Sentado lo anterior, es sólo una la cuestión que, sobre el acuerdo de adjudicación, se plantea, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, y que pasamos a analizar.

Así, y respecto de las alegaciones relativas a la incorrecta valoración del criterio de *Número de sacas que se podrán transportar **por cada viaje**, con una ponderación del 10%*, este Tribunal considera conveniente reiterar el carácter preceptivo de los pliegos, así como la doctrina sobre la valoración de los criterios sujetos a un juicio de valor, sujeta al principio de discrecionalidad técnica.

Por ello, debe traerse a colación nuestra Resolución nº 1254/2021, de 23 de septiembre, cuyo Fundamento de Derecho Octavo resulta ser sumamente ilustrativo de su propia doctrina y de escrupulosa aplicación a la licitación objeto de esta revisión:

“Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tiene establecida una consolidada doctrina aplicable en relación con los recursos en los que los licitadores impugnan los acuerdos por los cuales los órganos de contratación, aplicando criterios de índole técnica, atribuyen a las ofertas presentadas las puntuaciones que les corresponden, tanto respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, como de los evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en este último caso cuando resulta imprescindible realizar una apreciación técnica para determinar si concurre o no el supuesto fáctico al que el PCAP asocia la atribución de una puntuación concreta. (...)”. La



mencionada doctrina de este Tribunal se plasma, por ejemplo, en la Resolución n° 1240/2020, de 20 de noviembre de 2020 (Recurso n° 953/2020), que invoca otras anteriores en el mismo sentido:

"Fijado así el ámbito de la controversia sometida a este Tribunal, es preciso aplicar para su resolución la doctrina establecida reiteradamente por este órgano en supuestos similares en los que también se planteaban discrepancias en cuanto a la valoración de aspectos de naturaleza técnica. Resumiendo, esta doctrina, la Resolución n° 480/2018, de 18 de mayo de 2018 (Recurso n° 274/2018), dictada en un supuesto en que la discrepancia se refería a las puntuaciones asignadas a las ofertas con fundamento en juicios de valor, pero extensible a cualquier otro supuesto en el que en el marco de un procedimiento de contratación se lleven a cabo apreciaciones de carácter técnico, expuso lo siguiente:

'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, hemos 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, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente 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 consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o

discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

Aplicando esta doctrina al caso aquí analizado, resulta evidente que la consideración de si la oferta relativa al criterio *Número de sacas que se podrán transportar **por cada viaje**, con una ponderación del 10%*, es una facultad que compete, en exclusiva, al órgano de contratación.

Además, el informe de valoración que obra en el expediente, así como el informe del órgano de contratación, están absolutamente motivados, describen las proposiciones de los licitadores, realizando consideraciones sobre las ventajas que pueden aportar, y se fundamentan en la discrecionalidad técnica de que goza la Administración.

Por lo expuesto, obra en el expediente administrativo el informe técnico emitido en el procedimiento de contratación en el que se detallan los motivos por los que se considera que la adjudicataria sí que cumple con el requisito sobre *Número de sacas que se podrán transportar **por cada viaje**, con una ponderación del 10%*.

Considera este Tribunal que la parte actora realiza una errónea interpretación de los pliegos, puesto que parece venir a postular que los vehículos que accedan al lugar de recogida -cuya longitud no puede ser superior a 7 metros ni su peso mayor de 7.500 Kg.- han de ser los mismos que se empleen para todo el trayecto, confundiendo así la recogida y carga con su transporte.

Adicionalmente, la recurrente defiende que un camión de 2.500 Kg no puede transportar una carga de 5.000 Kg -dice literalmente que “*no hay vehículo de 2.500 kg que pueda transportar una carga de 5.000 kg*”-. Frente a ello, debe señalarse -además de la confusión ya apuntada- que esta manifestación es una mera alegación de parte que carece de sustento técnico o probatorio alguno que la sostente, pues parte de la realización de asunciones irreales e infundadas de la recurrente, al dar por hecho que, necesariamente, el camión de la adjudicataria pesará 2.500 Kg. cuando, como ya se ha expuesto, el camión para acceder al lugar de recogida podría pesar hasta 7.500 Kg, pues así lo autorizan los pliegos, cifra sobre la que habrá que adicionar el peso de la carga a transportar en cada viaje. Por ello, no habría infracción alguna de la normativa de tráfico, a pesar de lo que manifiesta la recurrente.



En todo caso, la adjudicataria -al comprender la diferencia entre la recogida y carga de los residuos y su transporte a centro de reciclado o centro de valorización energética- ha explicado cómo puede realizar el transporte en función de la carga que, en cada caso, deba ser recogida, ofreciendo dos alternativas que se ajustan a los pliegos y adaptándose perfectamente a las variaciones de peso que pueden experimentar las briquetas de papel moneda.

Los argumentos anteriores llevan a desestimar el recurso y confirmar el acuerdo de adjudicación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A. C. Q., en nombre y representación de FEMAREC, S.C.C.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato “*Servicios de gestión de residuos de papel moneda triturado de la sucursal del Banco de España en Barcelona*” (expediente 23/07438), en procedimiento convocado por el Banco de España.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. Levantar la medida cautelar de mantener la suspensión del procedimiento de contratación.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 -letra f)- y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.



LA PRESIDENTA
LOS VOCALES