



**Recurso nº 873/2024**

**Resolución nº 1014/2024**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 5 de septiembre de 2024.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. O.D.B., en nombre y representación de la empresa APPLUS NORCONTROL, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación en el procedimiento de licitación del contrato *“trabajos de toma de muestras, caracterización y análisis de resultados para la determinación de la composición de los residuos municipales en instalaciones de tratamiento de residuos en España”*, con expediente referencia TEC0006193, convocado por Tecnologías y Servicios Agrarios S.A.,S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 2 de enero de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de la licitación del contrato *“trabajos de toma de muestras, caracterización y análisis de resultados para la determinación de la composición de los residuos municipales en instalaciones de tratamiento de residuos en España”*, con expediente TEC0006193, convocado por Tecnologías y Servicios Agrarios S.A.,S.M.E., M.P., (TRAGSATEC) , con un valor estimado de 498.429,11 euros y de tramitación ordinaria por el procedimiento abierto.

**Segundo.** Se presentó a la licitación, entre otras empresas, la recurrente. Tras la correspondiente tramitación se adjudicó el contrato en fecha 5 de junio de 2024 a otro licitador, quedando clasificado el recurrente en cuarto lugar, en orden decreciente de puntuación.



**Tercero:** Disconforme con la citada resolución formula recurso especial en el que, por un lado, argumenta que no le han sido valorados correctamente tres criterios de adjudicación automáticos. En concreto:

1.- Respecto de la *“Aportación de herramienta informática para el desarrollo de los trabajos en campo”* (C1), con un máximo de 11 puntos, señala que, tras aportar información complementaria para el acceso a la web para la realización de las oportunas comprobaciones, el órgano de contratación no ha sido capaz de hacerlas, siendo esta la causa de la no puntuación del criterio. Solicita que se acuerde una nueva valoración y puntuación del apartado C1.

2.- En cuanto al criterio *“Experiencia del Consultor en la realización de informes de caracterización de residuos con análisis estadístico en los últimos 3 años naturales”* (C4), con un máximo de 10 puntos, entiende que sí quedaron acreditadas cinco referencias, diferentes y complementarias a las solicitadas para adscripción de medios. No obstante, la puntuación fue de 4 puntos (prevista para un número de informes de 2), cuando en el criterio para un número de informes de 5 o más se asignan 10 puntos. Indica que el órgano de contratación publicó una nueva valoración de las ofertas el día 19 de abril en la que reiteró la puntuación inicialmente otorgada, a diferencia de otro licitador (TÉCNICAS DE CONTROL, PREVENCIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL, S.L.), cuya puntuación sí fue modificada, por lo que deduce que sí que se habrían observado en este caso las posibles aportaciones realizadas por la citada empresa. Solicita que se revisen y valoren todos los estudios/proyectos remitidos por la recurrente y, a su vez, se realice una nueva puntuación de los mismos.

3.- En relación al criterio *“capacidad del laboratorio para el análisis de humedad / suciedad en muestras”* (C3), con un máximo de 10 puntos, reconoce que los demás licitadores han aportado más de 4.000 muestras, pero indica que no aportan metodología y que le resulta extraño que el número total de muestras manifestadas por los licitadores supere el número de 13.000, a pesar de que este tipo de encargos es reducido. Asimismo, se muestra en desacuerdo con la forma en la que se evalúa el criterio. Entiende, igualmente, que debería ser un elemento valorativo fundamental garantizar la experiencia en este ámbito, más allá de si se debe considerar acertado solicitar el volumen de muestras que figura en el criterio,



por lo que resulta básico demostrar la competencia de forma inequívoca. Esto requeriría, de una evaluación completa y crítica que trate de verificar la información aportada y que ponga al mismo nivel a todas las empresas concurrentes. Solicita que se realice una evaluación integral de la información aportada por los otros licitadores y, si correspondiera, se proceda a modificar las puntuaciones obtenidas en C3.

Por otro lado, respecto del cumplimiento de la Normativa de Calidad, considera que los restantes licitadores no aportan laboratorio acreditado en la norma exigida por el pliego y que debe poder acreditarse que las muestras serían analizadas de conformidad con la norma UNE-EN ISO 287:2018. Solicita que se excluyan aquellas ofertas que incumplan las prescripciones técnicas de obligado cumplimiento.

**Cuarto.** El informe del órgano de contratación señala que el cuadro de valoración y el informe técnico de la valoración fueron publicados en fecha 19 de abril.

En relación con el criterio “*Aportación de herramienta informática para el desarrollo de los trabajos en campo*” (C1), expone que para su contraste en la web se requería nombre de usuario y contraseña según los pliegos, pero que la aplicación del recurrente exigía, además, la empresa, sin que fuera posible su comprobación por esta razón (se indica que se ha intentado acceder poniendo diversas opciones —Tragsatec en mayúsculas, minúsculas o APPLUS, etc— y no ha sido posible). Añade ahora, en el informe al recurso, que “el manual de uso de la aplicación presentado por APPLUS NORCONTROL, S.L.U, no es un manual definido para el desarrollo de los trabajos propios del PCAP, sino que presenta pantallazos en los que aparecen formularios con listado de inspecciones (que no se requieren en estos trabajos) o replanteamiento y demolición (tampoco es de aplicación para estos trabajos) o montaje de pilares (no aplica) y similares”. Expone que finalmente se consiguió acceso a la aplicación pero que se observaron diferentes “referencias a ‘Medición de atmósferas explosivas en Instalaciones Eléctricas con riesgo de incendio y/o explosión’, que nada tiene que ver ni con las especificaciones del pliego ni siquiera es coherente con el propio manual presentado. Por último, en este punto, en ninguno de los casos, la herramienta se ha adaptado a los requisitos del pliego tal y como la propia empresa APPLUS NORCONTROL, S.L.U recoge en la primera hoja de su manual donde



especifica que 'Esta herramienta, se adaptará a las necesidades del proyecto, una vez se hayan adjudicado los trabajos'.

Respecto del criterio “*capacidad del laboratorio para el análisis de humedad/suciedad en muestras*” (C3), la recurrente manifiesta haber realizado entre 1001 y 2000 muestras. Por otro lado, la circunstancia de haberlas realizado con arreglo a norma ISO 287/2017 no es algo que se requiera en este criterio: “*La referencia a la norma ISO 287:2017 es una condición especial de ejecución del contrato y no se establece que el laboratorio tenga que disponer de esa acreditación, sino que el laboratorio los realizará según el procedimiento establecido en dicha norma o equivalente*”.

En relación con el criterio “*Experiencia del Consultor en la realización de informes de caracterización de residuos con análisis estadístico en los últimos 3 años naturales*” (C4), el órgano de contratación se ratifica en la puntuación otorgada con base en que el licitador ha presentado un equipo y no un consultor y que aun así se valoró, así como en el hecho de que algunas de las referencias aportadas no cumplen los requisitos para obtener puntuación. Señala que se ha dado una valoración de 4 puntos y que si se hubiera valorado para una única persona como se solicita en el PCAP, la puntuación incluso sería más baja.

Por último, en relación con el cumplimiento de la Norma de Calidad, recuerda que el pliego no exige que la adjudicataria sea un laboratorio, sino que el cumplimiento de dicho requisito relativo a la Normativa de Calidad únicamente debe predicarse del laboratorio en el que se realicen las analíticas, que no al licitador/adjudicatario y que el laboratorio aportado por la adjudicataria cumple el requisito.

**Quinto.** Ha presentado alegaciones el licitador TÉCNICAS DE CONTROL, PREVENCIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL, S.L., en el sentido de que sean desestimadas las alegaciones del recurso relativas a los criterios de puntuación y sean estimadas las relativas a la necesidad de acreditar adecuadamente la disposición del laboratorio homologado certificado con la norma UNE-EN ISO/IEC 17025:2017 o similar y proceda a excluir a la adjudicataria por no acreditar la solvencia por sí misma, ni con la integración con medios externos ni subcontratando el laboratorio homologado, tal y como establece la documentación que obra en el expediente.



**Sexto.** Por la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, por resolución de 3 de julio de 2024, dictada en el recurso 855/2024, contra el mismo acuerdo por otro licitador se acordó la medida cautelar solicitada de suspensión del procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal resulta competente en aplicación del artículo 47 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), teniendo TRAGSATEC la condición de poder adjudicador de conformidad con la Disposición Adicional Vigésima cuarta. 8 de la misma ley.

**Segundo.** El recurso se dirige contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el acto y el contrato al que se refiere son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

**Tercero.** El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50 LCSP, a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificó la adjudicación del contrato.

**Cuarto.** La recurrente, licitadora en el procedimiento de contratación, se encuentra posicionada en cuarto lugar, si bien, en caso de estimarse los motivos de impugnación que alega, podría resultar adjudicataria del contrato, por lo que debe reconocérsele legitimación conforme al artículo 48 LCSP.

**Quinto.** Entrando en el fondo del asunto, respecto de la revisión de la valoración de la puntuación otorgada a la recurrente en los criterios automáticos C1 y C4:

En el pliego se establece el siguiente sistema de asignación de la puntuación del criterio C1:

*“Aportación de herramienta informática para el desarrollo de los trabajos en campo: 11 por ciento (11%). Se otorgará un máximo de once (11) puntos al licitador que aporte una*



*herramienta informática para el desarrollo de los trabajos en campo (plataforma documental, app, etc.), que permita presentar a Tragsatec información diaria y actualizada y que sea de utilidad para el posterior análisis de resultados.*

| <b><i>Aportación de herramienta informática para el desarrollo de los trabajos en campo</i></b>       | <b><i>Puntos</i></b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <i>Si permite aporte diario de información a Tragsatec a través de algún vínculo web o sharepoint</i> | 3                    |
| <i>Si permite captura la información de los anexos ya en formato digital</i>                          | 4                    |
| <i>Si permite el posterior análisis estadístico de los datos recopilados</i>                          | 4"                   |

Para comprobar su funcionamiento, los licitadores debían aportar, de acuerdo con el pliego, el manual de uso de la aplicación y la dirección web o información para dicha comprobación, así como un usuario y contraseña para el acceso a la misma. Sin embargo, la herramienta aportada por el recurrente requería un campo adicional no facilitado, que es el campo "empresa". En el informe de valoración se indica que, tras intentarlo incluyendo diferentes opciones en este campo, no fue posible acceder, por lo que, no se puede valorar.

El órgano de contratación en su informe al recurso viene a reconocer que finalmente sí que pudo acceder a la aplicación (aunque no se conocen las fechas de forma clara) y ahora señala, con ocasión del recurso, determinados aspectos respecto del manual y de la aplicación que no se ajustan a las especificaciones de los pliegos.

Para resolver si la puntuación asignada fue adecuada a la oferta, hay que acudir a lo dispuesto en el PCAP respecto del criterio de adjudicación, en el que se indica que *"Para ser valorado con esta puntuación se deberá presentar el manual de uso de la aplicación y la dirección web o información para la comprobación del funcionamiento, así como un usuario y contraseña para el acceso a la misma"*.

No se trata ahora mismo de incidir en exceso en los problemas de acceso a la aplicación, como en el hecho de si el órgano de contratación habría podido comprobar si la aplicación aportada por el licitador se ajusta a la finalidad pretendida y, en caso afirmativo, si la valoración otorgada fue acorde con las prestaciones ofrecidas.



Y lo cierto es que el recurrente en su oferta señala: *“Actualmente, la aplicación no está configurada para la ejecución de los trabajos. En caso de que Applus Norcontrol salga adjudicatario de los mismos, se configurará la aplicación para los trabajos de campo específicos del proyecto”*. Por ello, aun cuando finalmente hubiera podido acceder —que parece que no pudo a la fecha de la valoración— no habría podido comprobar el funcionamiento. El órgano de contratación así lo expone en el informe al recurso cuando dice que *“en ninguno de los casos, la herramienta se ha adaptado a los requisitos del pliego tal y como la propia empresa APPLUS NORCONTROL, S.L.U recoge en la primera hoja de su manual donde especifica que ‘Esta herramienta, se adaptará a las necesidades del proyecto, una vez se hayan adjudicado los trabajos’”*. Por ello, se considera que la puntuación resultó acorde con la oferta, por lo que el motivo no puede ser estimado.

Respecto de la revisión de la valoración de la puntuación otorgada a la recurrente en el criterio automático C4, en el que se valora la experiencia adicional, esto es, no tenida en cuenta como adscripción de medios, del consultor en la realización de informes de caracterización de residuos con análisis estadístico. La cuestión controvertida se centra en si las experiencias aportadas por el recurrente cumplen o no los requisitos del criterio. El informe de valoración señala para APPLUS: aporta 5 de los cuales, sólo se pueden puntuar 2, puesto que uno de ellos es un análisis de coste (que no es la experiencia que se solicita en pliego) y los otros 2 son de adscripción de medios. Por ello se puntúan dos referencias. El recurrente reconoce que en los CV facilitados constan más referencias que, si bien explícitamente no detallan el contenido de las tareas realizadas, sí estarían en línea con lo solicitado, incluyendo trabajos de caracterización y análisis estadístico de resultados, y se centra en 3 de ellos:

Estudios para el desarrollo de sistemas de recogida de biorresiduos en los municipios de Lagoa, Monchique, Silves y Faro, así como a los pertenecientes a los SGRU Ambilital, Ambisousa, RSTJ y Tratolixo. 3DRIVERS, 2021.

- Auditorías de inspección y control de residuos sanitarios de diversos centros en el Área Sanitaria A Coruña-Cee. XERENCIA XESTIÓN INTEGRADA A CORUÑA, 2019 a 2023.

- Diagnóstico sobre la producción y gestión de residuos, dimensionamiento de las necesidades de medios de depósito y definición de las estructuras de los puntos limpios. AUTORIDAD PORTUARIA A CORUÑA, 2019-2020.

El pliego exige análisis estadístico y esta expresión no figura en las referencias señaladas por el recurrente. Si la mera enunciación de las referencias implica que contienen análisis estadísticos, es una conclusión que solo puede alcanzarse mediante el conocimiento técnico y el órgano de contratación, previo informe técnico de valoración, no alcanza dicho resultado.

Además, el recurrente no está aportando datos que justifiquen que esas referencias cumplan con los requisitos del pliego y que hubieran puesto de manifiesto el error en la apreciación técnica.

Por tanto, procede la desestimación de este motivo de impugnación.

Respecto de la valoración del criterio C3, la queja sobre número de muestras tampoco puede ser acogida por cuanto el recurrente ha indicado en su oferta que ha realizado entre 1001 y 2000 muestras y la puntuación asignada se corresponde, en consecuencia, con 4 puntos. Además, en la propia descripción del criterio se indica que para su valoración, se adjuntará declaración responsable en el que se declare número de muestras analizadas, no exigiendo, por tanto, que se indique la metodología ni información adicional con el objeto de realizar una evaluación completa y crítica sobre la información aportada, como en el recurso indica la recurrente.

En consecuencia, la puntuación asignada a la recurrente, así como al resto de licitadoras, es conforme con lo ofertado y la información exigida en los pliegos, constituyendo dichos pliegos ley del contrato, siendo firmes, aceptados y no impugnados, por lo que cabe su confirmación, desestimándose este motivo de impugnación.

Por último, respecto del motivo alegado en relación a las normas de calidad del laboratorio, el órgano de contratación insiste en que esta norma de calidad *“UNE-EN ISO/IEC 17025:2017, o equivalente, del laboratorio de análisis que realizará los trabajos”* no se requiere del laboratorio del licitador o que el licitador sea laboratorio homologado, sino que



los análisis en cuestión se hagan en un laboratorio homologado y, lo cierto es que el adjudicatario, tal y como exigen los pliegos, ha presentado un laboratorio homologado.

En relación a que los análisis se efectúen según los criterios de la norma UNE-EN ISO 287:2018, el órgano de contratación señala: *“Respecto a la alegación que hace APPLUS sobre la ‘determinación de la humedad de las muestras que, sea efectuada según los criterios recogidos por la norma UNE-EN ISO 287:2018 en papel y cartón’, como se ha citado anteriormente es una condición especial prevista en el pliego para la ejecución del contrato. Para esto, el PCAP no exige dicha acreditación, sino que permite que esos trabajos se realicen según el modo que indica de manera general la norma, con el fin de utilizar una metodología de carácter oficial que permita disponer de resultados obtenidos mediante la misma metodología para que puedan ser coherentes y comparables. Así se establece en el anexo II del PPT Diseño de una caracterización normalizada de los residuos municipales.*

*Dicha norma se ha considerado por la parte metodológica de cálculo de humedad, mediante secado en estufa y pesado previo y posterior, pero no para la toma de muestras en sí, que la norma establece de forma muy concreta y específica, y que es inviable realizar en todas las muestras que se puedan recoger de los residuos municipales. Además, ya existe una metodología previa de toma de muestras descrita en el anexo II del pliego. Es decir, esta norma, no es específica para residuos municipales, sino que, más bien está enfocada a calcular la humedad de cara a determinar la calidad de los papeles y cartones para la impresión y copia, puesto que puede afectar a la tinta, o bien a su influencia en la curvatura y la estabilidad dimensional del papel/cartón. A ello se suma, que estos análisis afectan a una pequeña parte del total de análisis a realizar, puesto que, de las muestras, se analiza sólo el 10% de cada fracción siendo el papel/cartón una de las fracciones frente a los cinco tipos existentes (fracción resto, envases ligeros, papel y cartón, vidrio y biorresiduos).*

*Por estos motivos, no se exige específicamente en el pliego, sino que está prevista como condición especial de ejecución del contrato, dado que afecta a un número pequeño de muestras del total a muestrear y su finalidad es obtener resultados coherentes y comparables para los análisis de humedad de papel/cartón”.*



Por ello, no puede ser tampoco admitido el motivo de recurso, ya que el órgano de contratación, al efectuar la adjudicación, no ha dejado de tomar en consideración las exigencias establecidas en el pliego.

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. O.D.B., en nombre y representación de la empresa APPLUS NORCONTROL, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación en el procedimiento de licitación del contrato *“trabajos de toma de muestras, caracterización y análisis de resultados para la determinación de la composición de los residuos municipales en instalaciones de tratamiento de residuos en España”*, con expediente referencia TEC0006193, convocado por Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo 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 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de



esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES