



Recurso nº 495/2013 C.A. Murcia 025/2013

Resolución nº 431/2013

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

En Madrid, a 2 de octubre de 2013.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.H.M. en representación de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A, contra el informe del comité de expertos sobre las ofertas presentadas para la contratación de la gestión, mediante concesión, de los servicios públicos de limpieza viaria y recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos domésticos en el municipio de San Javier (Murcia), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de San Javier convocó, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el día 20 de marzo de 2013, licitación para contratar la prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos domésticos en el municipio del convocante, a la que formuló oferta la recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP) y en las normas de desarrollo de la Ley.

Tercero. Con fecha 14 de agosto de 2013, la mesa de contratación hizo entrega e informó a los licitadores que acudieron a la reunión convocada al efecto, del informe del comité de expertos que analizaba pormenorizadamente las distintas ofertas presentadas y la puntuación otorgada a cada una en los criterios sujetos a juicio de valor, informando también de la exclusión de dos empresas, entre las que no se encontraba la ahora recurrente. El



acta de dicha reunión fue notificada a los licitadores el 21 de agosto de 2013, y en la notificación figura pie de recurso en el que se indica la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación.

Cuarto. Contra el citado informe de valoración emitido por el comité de expertos y hecho suyo por la mesa, interpuso recurso VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A mediante escrito dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que tuvo se entrada en el registro de éste el día 6 de septiembre de 2013; el anuncio correspondiente fue entregado en la misma fecha en el Ayuntamiento de San Javier.

La recurrente cuestiona el informe del comité de expertos en varios de los ítems que componen los criterios de adjudicación cuya valoración está sujeta a juicios de valor, así como la puntuación otorgada a su oferta.

Quinto. Previa solicitud, el 12 de septiembre de 2013 se recibió en el Tribunal el expediente de contratación así como el informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP.

El órgano de contratación plantea en primer lugar que tanto el anuncio como el propio recurso han sido presentados fuera de plazo, por entender que la impugnación mediante recurso especial de un acto de trámite, como es el caso presente, tenía que haberse producido en los quince días hábiles siguientes a que se haya tenido conocimiento del acto impugnado (artículo 44.2.b) TRLCSP), quince días que entiende que en este caso deben computarse a partir del siguiente a aquél en que tuvo lugar la reunión de la mesa de contratación con asistencia de la recurrente entre otros licitadores, es decir, el 14 de agosto.

En segundo lugar cuestiona la acreditación de la representación del compareciente. Y por último rebate las alegaciones de la recurrente sobre los errores y arbitrariedades que, según aquella, se contienen en el informe elaborado por el comité de expertos sobre los criterios de adjudicación cuya valoración está sujeta a juicios de valor.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, con fecha 13 de septiembre de 2013, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiéndolo hecho la mercantil STV GESTIÓN, S.L, para solicitar la



desestimación del mismo por entender que lo que pretende la recurrente es sustituir el criterio técnico del comité de expertos por el suyo propio.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Corresponde a este Tribunal su resolución de conformidad con el artículo 41.3 del TRLCSP y con el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales, publicado en el BOE el día 21 de noviembre de 2012.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, de acuerdo con el artículo 42 del citado Texto Refundido.

Tercero. Con carácter previo a analizar el fondo del asunto, debe examinarse si concurren todos los requisitos legalmente exigidos para que el recurso sea admisible.

El acto impugnado por la recurrente lo constituyen, según el escrito de recurso, los acuerdos de la mesa de contratación de fecha 14 de agosto de 2013 así como el informe del comité de expertos sobre la valoración de las ofertas técnicas.

Conforme al acta de la citada reunión, los acuerdos adoptados por la mesa en su reunión de 14 de agosto se limitaron a tomar conocimiento del informe emitido por el Comité de Expertos en el expediente de referencia, a excluir del procedimiento a dos empresas (no a la recurrente) por incumplimientos del pliego de prescripciones técnicas, y a fijar la fecha de apertura del sobre 3.

De la lectura del escrito de recurso y de las alegaciones allí formuladas cabe concretar que el presente recurso se interpone contra el informe del comité de expertos, hecho suyo por la mesa de contratación.

Pues bien, por su naturaleza, el acto impugnado es un acto de trámite que coadyuva a la determinación del adjudicatario, pero que no decide por sí mismo esa adjudicación.



Como hemos expuesto en resoluciones anteriores, entre otras la Resolución 26/2013, “*La regla general en nuestro ordenamiento, que se establece en el artículo 107.1 de la LRJ-PAC, es que los actos de trámite no son susceptibles de recurso, sin perjuicio de que la oposición a dichos actos de trámite pueda alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento, al igual que hacerse valer en el recurso contra la resolución.*”

Con carácter excepcional el artículo 107.1 LRJ-PAC permite recurrir los denominados actos de trámite cualificados que son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Este mismo criterio es el reproducido por el artículo 40, en sus apartados 2.b) y 3, del TRLCSP al disponer que podrán ser objeto del recurso especial en materia de contratación “los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores” y que “los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación”.

El trámite impugnado en el presente recurso, es decir, el informe de valoración de las ofertas técnicas elaborado por el comité de expertos y aprobado por la mesa de contratación, no decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, ya que ésta se acordará posteriormente; no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, pues la oferta de la recurrente no han sido descartada y nada impide que resulte adjudicataria cuando se resuelva la adjudicación; y no produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos porque la recurrente podría recurrir la adjudicación. No se trata, por tanto, de un acto de trámite cualificado, y por tanto no es susceptible de recurso conforme al artículo 40, 2.b) y 3 del TRLCSP.



En consecuencia debería inadmitirse el recurso interpuesto por hacerlo contra un acto del procedimiento de licitación no recurrible sin proceder a entrar en el fondo del asunto planteado.

Cuarto. Ello no obstante, en el caso que nos ocupa se dan tres circunstancias por las que este Tribunal considera que, pese a hallarnos ante un recurso contra un acto que en principio no es recurrible, debe analizarse el fondo de la impugnación formulada: 1. tanto la recurrente como el órgano de contratación cumplimentan detalladamente los aspectos del informe del Comité de Expertos sobre los que mantienen discrepancias, referidos todos ellos a los criterios de valoración sujetos a juicio de valor; 2. todo apunta a que la empresa VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A reiterará las impugnaciones ahora formuladas en un nuevo recurso contra la adjudicación, si su oferta no resulta ser la más ventajosa económicamente; y 3. Si hubiera que estimar alguno de los aspectos ahora impugnados por la recurrente referidos a la valoración de alguno de los criterios sujetos a juicios de valor y ya se hubieran abierto las ofertas económicas, no cabría otra solución más que anular todo el procedimiento y promover una nueva licitación, toda vez que se habría roto el necesario secreto de las proposiciones de valoración automática hasta que concluye la fase previa de valoración de los criterios no automáticos.

En tales condiciones y en aplicación del principio de economía procesal, el Tribunal ha decidido entrar a analizar el fondo de las impugnaciones formuladas.

Quinto. La recurrente fundamenta su recurso en la aplicación arbitraria por parte del Comité de Expertos de varios de los criterios de valoración contenidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), así como en la comisión consiguiente de una serie de errores en la puntuación otorgada a las distintas ofertas. Téngase en cuenta que el informe elaborado por el Comité de Expertos fue asumido en su totalidad por la mesa de contratación.

Podemos sintetizar las alegaciones de la recurrente de la forma siguiente:

Primero: Que existe arbitrariedad en la aplicación de los criterios del PCAP, en concreto, en los criterios contenidos en los apartados 3.a) y 4.a).



Segundo: Que existen errores en la valoración de las ofertas presentadas, que se concretan en:

- A. Valoración errónea del criterio 1.a), relativo a la sustitución de contenedores.
- B. Valoración errónea del criterio 1.e), respecto a la Planta de Transferencia ofertada por VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.
- C. Valoración errónea del criterio 3.a), respecto del número de puntos limpios que prevé VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.
- D. Valoración errónea del criterio 4.a), respecto del número de sectores de limpieza que prevé VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.
- E. Valoración errónea del criterio 5.b), respecto de las jornadas anuales en los casos de inclemencias del tiempo y catástrofes.

Tercero: Que existen incongruencias en el Informe Técnico, que se concretan en:

- A. Incongruencia respecto del número de contenedores de selectiva ofrecidos por la UTE STV GESTIÓN, S.L. - AUDECA, S.A.
- B. Incongruencia respecto del número de contenedores de residuos orgánicos ofrecidos por la UTE STV GESTIÓN, S.L. - AUDECA, S.A.

Como hemos dicho en múltiples resoluciones previas de este Tribunal (por todas Resoluciones 209/2013 ó 176/2011), la valoración de los criterios no evaluables mediante fórmula, como es el caso que nos ocupa, es de apreciación discrecional por el comité de expertos y 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, al considerar que a este tipo de criterios, les es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada “*discrecionalidad técnica*” de la Administración. En este caso, la recurrente formula su impugnación alegando en todo momento la existencia de errores o actuaciones arbitrarias, pero habrá que tener en cuenta que una cosa son errores materiales, que puede comprobar el Tribunal y pronunciarse sobre ellos, y otra muy diferente los denominados



errores de valoración que responden a una diferencia de criterio técnico entre la recurrente y el comité de expertos, cuestión en la que el Tribunal no podría entrar.

Para mejor comprensión, es conveniente reproducir los apartados del PCAP que contienen los criterios de valoración aquí impugnados.

B) Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor. Valoración 51 puntos.

1) Mejoras al servicio de recogida de residuos domésticos: hasta un máximo de 20 puntos.

Se considerarán mejoras relacionadas con la prestación del servicio de recogida las siguientes:

a) La sustitución de los actuales contenedores de papel cartón y envases por otros de nueva adquisición, de forma que se unifique el modelo de contenedor: hasta un máximo de 12 puntos. Se otorgará la mayor puntuación al/los licitador/es que más contenedores ofrezcan y al resto de forma directamente proporcional.

b) La adquisición de más contenedores de residuos orgánicos: hasta un máximo de 2 puntos. Se otorgará la mayor puntuación al/los licitador/es que más contenedores ofrezcan y al resto de forma proporcional.

c) La mayor frecuencia en el lavado de contenedores de materia orgánica: hasta un máximo de 2 puntos. Se otorgará la mayor puntuación a la/s empresa/s que mayor frecuencia de limpieza de contenedores de materia orgánica ofrezca y al resto de forma directamente proporcional.

d) La mayor frecuencia en el lavado de contenedores de papel-cartón y envases: hasta un máximo de 1 punto. Se otorgará la mayor puntuación a la/s empresa/s que mayor frecuencia de limpieza de contenedores de selectiva ofrezca y al resto de forma directamente proporcional.

e) Por la incorporación de servicios no previstos, relacionados con el objeto del contrato o ampliación de los previstos en el pliego 3 puntos.

2) Mejoras al servicio de limpieza viaria: hasta un máximo de 5 puntos.



Se considerarán mejoras relacionadas con la prestación del servicio de limpieza viaria las siguientes:

a) Por la incorporación de servicios no previstos, relacionados con el objeto del contrato o ampliación de los previstos en el pliego 1 punto.

b) La mayor frecuencia en la limpieza de los puntos limpios: hasta un máximo de 2 puntos. Se otorgará la mayor puntuación a la/s empresa/s que mayor frecuencia de limpieza de puntos limpios ofrezca y al resto de forma directamente proporcional a la frecuencia de limpieza ofrecida.

c) La limpieza de los graffitis y pintadas del mobiliario urbano o edificios públicos: hasta un máximo de 2 puntos.

3) Otros criterios para el servicio de recogida de residuos: hasta un máximo de 10 puntos.

a) En relación con el proyecto de trabajo, la concreción y solidez de la estructura del servicio propuesta, así como la claridad y coherencia de la oferta: hasta un máximo de 7 puntos.

Para valorar este criterio se deberán describir con exactitud al menos los siguientes apartados:

- Memoria explicativa de la organización del servicio.

- Metodología operativa del servicio.

- Planos explicativos de los itinerarios de recogida.

- Concordancia entre el índice, la memoria y los planos explicativos.

b) En relación con los equipos mínimos previstos en el presente pliego, se valorarán los consumos, rendimientos y contaminación de los camiones recolectores, camiones de caia abierta y vehículo lavacontenedores: hasta un máximo de 3 puntos. Se otorgará 1 punto a la/s empresa/s cuyos equipos consuman menos y al resto de forma proporcionalmente inversa; 1 punto a la/s empresa/s cuyos equipos tenga un mayor rendimiento y al resto de forma directamente proporcional; y 1 punto a la/s empresa/s cuyos equipos contaminen menos y al resto de forma proporcionalmente inversa.



4) Otros criterios para el servicio de limpieza viaria: hasta un máximo de 6 puntos.

a) *En relación con el proyecto de trabajo, la concreción y solidez de la estructura del servicio propuesta, así como la claridad y coherencia de la oferta: hasta un máximo de 3 puntos.*

Para valorar este criterio se deberán describir con exactitud al menos los siguientes apartados:

- *Memoria explicativa de la organización del servicio.*
- *Metodología operativa del servicio.*
- *Planos explicativos de los itinerarios de limpieza.*
- *Concordancia entre el índice, la memoria y los planos explicativos.*

b) *En relación con los equipos mínimos previstos en el presente pliego, se valorarán los consumos, rendimientos y contaminación de las máquinas barredoras aspiradoras y de arrastre, máquinas fregadoras y máquinas aspiradoras: hasta un máximo de 3 puntos. Se otorgará 1 punto a la/s empresa/s cuyos equipos consuman menos y al resto de forma proporcionalmente inverso; 1 punto a la/s empresa/s cuyos equipos tenga un mayor rendimiento y al resto de forma directamente proporcional; y 1 punto a la/s empresas cuyos equipos contaminen menos y al resto de forma proporcionalmente inversa.*

5) Otros criterios para servicios comunes: hasta un máximo de 10 puntos.

a) *Instalaciones fijas. Para valorar este criterio se tendrá en cuenta el mejor proyecto de equipamiento de las instalaciones necesarias para el servicio, considerando los metros cuadrados construidos, calidad de los materiales, estética y el equipamiento con el que se dote: hasta un máximo de 9 puntos. Se otorgará hasta 5 puntos a la/s empresa/s que más metros cuadrados construidos prevean en las instalaciones ofrecidas y al resto de forma directamente proporcional a los citados metros cuadrados; se otorgará hasta 2 puntos a la/s empresa/s que ofrezcan mejor calidad de los materiales y estética se otorgarán 2 puntos a la/s empresa/s que mejor equipamiento de las instalaciones ofrezcan y al resto de forma directamente proporcional.*

b) Mayor dotación de personal y medios mecánicos ofrecidos para los casos de inclemencias del tiempo y catástrofes (riadas, terremotos, inundaciones, etc), debiendo especificarse el número de personas y medios, no siendo objeto de valoración los ofrecimientos genéricos y que no concreten el número de personas y medios: hasta un máximo de 1 puntos. Se otorgará 0,5 puntos a la/s empresa/s que mayor dotación de personal ofrezca y al resto directamente proporcional. Y 0,5 puntos a la/s empresa/s que más medios mecánicos ofrezcan, y al resto de forma directamente proporcional.

Comencemos por analizar la impugnación referida a la aplicación arbitraria de los criterios de valoración contenidos en los pliegos. Concretamente, la recurrente argumenta que en la aplicación de los criterios 3.a) y 4.a) el Comité de Expertos ha actuado de manera arbitraria, toda vez que, en su opinión, actúa de una manera no especificada en los pliegos.

Tal como explica en su informe, el Comité de Expertos procedió a la evaluación de ambos apartados dividiendo en dos mitades los puntos totales asignados en el pliego: una parte se asignaría en función de la concreción, claridad y coherencia del proyecto presentado por cada licitadora, y la otra mitad valoraría la mayor solidez de unos proyectos respecto a otros en el apartado correspondiente. Y para aplicar la primera mitad de puntos, partiendo de la puntuación máxima iría descontando la comisión de “errores” leves, graves o muy graves detectados en la documentación presentada.

Como cabe apreciar en la reproducción de los apartados del PCAP impugnados, ambos se refieren a “*la concreción y solidez de la estructura del servicio propuesta, así como la claridad y coherencia de la oferta*”, en un caso para la recogida de residuos y en otro para la limpieza viaria. Y en ambos casos se especifica en el propio PCAP que “*para valorar este criterio se deberán describir con exactitud al menos los siguientes apartados:*

- *Memoria explicativa de la organización del servicio.*
- *Metodología operativa del servicio.*
- *Planos explicativos de los itinerarios de recogida.*
- *Concordancia entre el índice, la memoria y los planos explicativos.”*

Pues bien, entiende este Tribunal que la impugnación de la recurrente carece de fundamento y no puede prosperar, ya que los criterios empleados por el Comité de Expertos para efectuar la valoración de ambos apartados se ajustan perfectamente a las estipulaciones del pliego, y la concreción y explicación de la forma en que se iba a baremar la extensa documentación presentada por los licitadores no hace más que asegurar la aplicación objetiva de los mismos baremos a unos licitadores que a otros.

El supuesto aquí contemplado cabría asimilarlo a aquellos casos, ya analizados por este Tribunal, en que la mesa de contratación, o un Comité de expertos, aplicaba una serie de subcriterios que no figuraban como tales en los pliegos, para evaluar determinados criterios de adjudicación que sí que aparecían en dichos pliegos. Y cabe recordar lo que al respecto decíamos en nuestra Resolución 129/2011 en el sentido de que son perfectamente aceptables aquellos subcriterios que deben ser considerados subsumidos en el contenido del criterio general. Y es que no es posible olvidar que lo que pretende la normativa de contratación al exigir que los pliegos precisen la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de adjudicación es garantizar que se cumple el principio de igualdad de trato a todos los licitadores, que deben conocer al elaborar sus proposiciones los baremos con los que van a ser puntuadas. Pero la propia Ley (TRLCSP) admite que los pliegos contengan criterios de adjudicación cuya valoración no resulta automáticamente por aplicación de una fórmula, por lo que, inevitablemente, hay puntuaciones que deben calcularse mediante análisis no matemáticos. Y es en este punto donde hay que situar los aspectos que estamos analizando y cuya valoración ha sido impugnada por la recurrente.

Pues bien, este Tribunal considera que los baremos empleados por el Comité de Expertos para puntuar los apartados del pliego que estamos analizando, se encuentran claramente integrados o subsumidos en los criterios 3.a) y 4.a) recogidos en el PCAP, sin que quepa apreciar irregularidad alguna en la utilización de tales baremos o subcriterios.

Para ilustrar su impugnación de arbitrariedad en la aplicación de los criterios contenidos en los apartados 3.a) y 4.a) del PCAP, la recurrente refiere que el mismo error de "omisión de planos" ha sido catalogado de forma diferente en su oferta y en la de la mejor valorada, entre otras. Pero del análisis del informe del Comité de expertos, y así lo explica también el órgano de contratación, claramente se deduce que no tienen nada que ver la omisión de una

empresa con la de otra, aparte de que no es cierto que el error de su oferta se haya calificado como muy grave como ella afirmaba.

La impugnación de la recurrente no puede, por tanto, prosperar en este punto.

Sexto. Analicemos a continuación los errores que, según la recurrente, contendría el informe del Comité de Expertos.

A) La empresa se refiere en primer lugar a la valoración errónea del criterio 1.a) relativo a la sustitución de contenedores. Dicho criterio, recordemos, establece lo siguiente:

“Se considerarán mejoras relacionadas con la prestación del servicio de recogida las siguientes:

a) La sustitución de los actuales contenedores de papel cartón y envases por otros de nueva adquisición, de forma que se unifique el modelo de contenedor: hasta un máximo de 12 puntos. Se otorgará la mayor puntuación al/los licitador/es que más contenedores ofrezcan y al resto de forma directamente proporcional”.

Alega VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A que del sentido literal del texto contenido en este apartado del PCAP hay que entender que los licitadores que sustituyan la totalidad de los contenedores actuales de papel cartón y envases, recibirán la puntuación máxima, es decir, 12 puntos, y que, en cambio, el Comité de expertos ha puntuado teniendo en cuenta el número total de contenedores de papel cartón y de envases que los licitadores proponen adquirir. Y ello ha llevado a que su oferta recibiera en este apartado 9 puntos en lugar de los 12 que le corresponderían.

El órgano de contratación, por su parte, argumenta que el texto del criterio 1.a) indica también, en su segundo párrafo, que se otorgará la mayor puntuación al licitador que más contenedores ofrezca, por lo que considera que es correcta la valoración efectuada por el Comité.

Sobre la interpretación de los Pliegos ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente este Tribunal y lo ha hecho recordando que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, y, en segundo

lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil. No podemos olvidar, decíamos, que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil.

Pues bien, el artículo 1.285 del Código Civil establece que *“Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”*.

En el caso que nos ocupa, tanto la recurrente como el órgano de contratación defienden que no hace falta interpretar nada, que la literalidad del texto otorga la razón a sus planteamientos. Pero cada uno se refiere a uno de los dos párrafos que componen el texto.

Como hemos señalado antes, el PCAP define el criterio 1.a) como *“La sustitución de los actuales contenedores de papel cartón y envases por otros de nueva adquisición, de forma que se unifique el modelo de contenedor”*. Pero es cierto que a continuación añade que *“Se otorgará la mayor puntuación al/los licitador/es que más contenedores ofrezcan y al resto de forma directamente proporcional”*.

Para despejar la discrepancia entra las interpretaciones de la recurrente y del órgano de contratación, hay que analizar el contenido conjunto de la documentación que compone el presente expediente. De esta forma, observamos que el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la licitación detalla en sus artículos 7 y 10 el número de contenedores de papel cartón y de envases existentes actualmente y aquellos nuevos contenedores, de carga lateral, que necesariamente deberá aportar el licitador que resulte adjudicatario, tanto para ser instalados como para depositar como reserva en el almacén; y establece la posibilidad de que los licitadores oferten la sustitución de los contenedores existentes actualmente de cada uno de estos dos productos, por otros nuevos de carga lateral iguales a los exigidos de nueva adquisición.

Pues bien, de la lectura conjunta de las cláusulas de los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, entiende el Tribunal que asiste la razón a la recurrente toda vez que el servicio que se quiere contratar tiene una dimensión determinada

y que el PPT delimita los medios que necesariamente deben asignarse a su prestación, con independencia de las mejoras que pudieran ofertar los licitadores. El PPT determina con precisión los contenedores nuevos que obligatoriamente tendrá que aportar el adjudicatario, tanto para ser instalados de inmediato como para mantener en almacén la reserva que estiman conveniente; y abre la posibilidad de sustituir los actuales contenedores por otros de iguales características que los de nueva adquisición obligatoria. Los términos en que el PPT recoge tal posibilidad son los siguientes: *“El concesionario deberá aportar antes de comenzar el servicio, los siguientes contenedores por todos los conceptos:*

1.155 uds. de 2.400 litros para orgánica.

30 uds. De 3.000 litros para papel cartón junto a los 90 existentes (todos ellos podrán ser sustituidos por otros de carga lateral).

30 uds. De 3.000 litros para envase ligero junto a los 90 existentes (todos ellos podrán ser sustituidos por otros de carga lateral).

.....”.

Teniendo en cuenta lo anterior, entiende el Tribunal que si el criterio del apartado 1.a) del PCAP valora *“La sustitución de los actuales contenedores de papel cartón y envases por otros de nueva adquisición, de forma que se unifique el modelo de contenedor”*, no cabe otra interpretación que la de valorar únicamente los contenedores que se ofrezcan para sustituir a los actuales, pero no todos los contenedores que cada licitador haya incluido en su oferta; eso sí, otorgando la mayor puntuación al que oferte mayor número de contenedores de sustitución, y al resto, proporcionalmente, como reza el PCAP. No olvidemos, a mayor abundamiento, que el artículo 1.288 del Código Civil establece que *“La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*.

Procede, por tanto, estimar la pretensión de la recurrente en este punto.

B) Plantea también la recurrente la existencia de error en la valoración del criterio 1.e) relativo a la Planta de Transferencia ofertada por VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, SA. Considera que el ofrecimiento de construir y explotar dicha

planta, que constaba en la proposición por ella formulada, debería haber sido valorado dentro del apartado 1.e) *“Por la incorporación de servicios no previstos, relacionados con el objeto del contrato o ampliación de los previstos en el pliego 3 puntos”*, y que, en cambio, no ha recibido puntuación alguna por dicho ofrecimiento.

El órgano de contratación, por el contrario, considera acertado el criterio del Comité de Expertos que estimó que dicha planta no era un elemento valorable toda vez que no supone ni la incorporación de un servicio no previsto ni la ampliación de uno ya previsto, y que el transporte de residuos a vertederos autorizados forma parte del objeto del contrato, se realice o no mediante planta de transferencia. Añade que la planta de transferencia supone más bien una actividad de gestión de residuos propia de un vertedero, que sería objeto de otro contrato. Y señala que la citada planta de transferencia ha sido valorada por el Comité de expertos en el apartado de *“dotación de medios ofertados”*.

Llegados a este punto, y tras analizar la aplicación de este criterio por parte del Comité de Expertos a todas las ofertas, considera el Tribunal que debe apreciarse la discrecionalidad técnica con que cuenta dicho Comité en su actuación, sin que pueda el Tribunal poner en cuestión los criterios técnicos del Comité y pretender sustituirlos por los suyos propios; o rebatir con argumentos jurídicos lo que son criterios eminentemente técnicos, sin que el Tribunal haya apreciado la existencia de error manifiesto o de actuación arbitraria por parte del Comité.

Procede, por tanto, desestimar en este punto los planteamientos del recurso.

C) Considera también errónea la recurrente la valoración de su proposición en lo que atañe al apartado 3.a) de la cláusula 6.B) del PCAP, que reza: *“3) Otros criterios para el servicio de recogida de residuos: hasta un máximo de 10 puntos.*”

a) En relación con el proyecto de trabajo, la concreción y solidez de la estructura del servicio propuesta, así como la claridad y coherencia de la oferta: hasta un máximo de 7 puntos”.

La empresa plantea que se le ha penalizado con 0,3 puntos por entender, según el informe del Comité, que su oferta contenía un error muy grave al haber discrepancias entre el número de puntos limpios que se propone instalar, según la memoria, y el número de contenedores de papel-cartón y envases que a su vez plantea comprar; pero ella afirma que

en la memoria únicamente aparece una cifra, que es la de 125 contenedores para papel cartón y otros tantos para envases, sin saber de dónde saca el Comité la cifra de 120 que discreparía de la anterior.

El órgano de contratación explica en su informe que la recurrente ofertó sustituir el 100% de los contenedores existentes actualmente por otros de carga lateral. Esta cifra, sumada a la correspondiente a los contenedores de nueva adquisición exigidos por el pliego, daría un total de 120 contenedores para cada tipo de producto, y no los 125 que figuran en otro apartado de la memoria.

Dado que en el apartado 3.a) lo que se valora es precisamente la concreción y solidez del servicio y la claridad y coherencia de la oferta, el Tribunal considera que no hay nada que objetar a la valoración efectuada por el Comité de expertos.

D) Considera asimismo la recurrente que es errónea la valoración del criterio 4.a) respecto al número de sectores de limpieza previstos en su oferta. También en este caso estima la empresa que no deberían habersele reducido 0,05 puntos por un error leve consistente, según afirma, en que “en la memoria se dice que hay 11 sectores de limpieza en La Manga, pero en realidad sólo hay seis”. Indica que en la Memoria técnica presentada por ella se ofertan 11 sectores de limpieza en La Manga.

Nuevamente el órgano de contratación discrepa de la recurrente y avala la valoración del Informe del Comité toda vez que lo que se penaliza no es el número de sectores que se ofertan en la memoria, sino la discrepancia entre este número y el que figura en los planos explicativos de los itinerarios de limpieza.

Por tanto, por motivos idénticos a los expuestos en el punto anterior, también aquí el Tribunal estima que no puede prosperar la pretensión de la recurrente.

E) Afirma en otro apartado la recurrente que existe error en la valoración del criterio 5b) respecto de las jornadas anuales en los casos de inclemencias del tiempo y catástrofes. La empresa realiza una comparación entre la puntuación otorgada a la UTE STV GESTIÓN, S.L- AUDECA, S.A y la que obtiene su proposición, y pone en cuestión ambas, que, en su opinión, deben ser modificadas.

La recurrente reconoce en su escrito que en este apartado ofertó de forma genérica “todos los medios mecánicos disponibles junto con más medios propios de la empresa”, pero indica que en otros apartados de su proposición cuantifica los recursos humanos que oferta (20 conductores y 50 peones), y considera que se le debían haber puntuado las horas correspondientes.

Por otra parte estima que se han valorado erróneamente las jornadas ofertadas por la UTE STV GESTIÓN, S.L- AUDECA, S.A, que ofertó 1 encargado, 1 conductor y 2 peones como retén 24 horas para los citados casos de inclemencias de tiempo y catástrofes.

Pues bien, basta observar el contenido del apartado 5.b) del PCAP a que nos estamos refiriendo para comprobar que lo que aquí se valora es la “*Mayor dotación de personal y medios mecánicos ofrecidos para los casos de inclemencias del tiempo y catástrofes*”, y que en el propio pliego se advierte que debe especificarse el número de personas y medios, “*no siendo objeto de valoración los ofrecimientos genéricos y que no concreten el número de personas y medios*”.

Siendo claro el contenido de los pliegos en este punto, y reconociendo la empresa que no concretó el número de personas que aportaría en caso de inclemencias meteorológicas o catástrofes, tampoco en este caso pueden prosperar las pretensiones de la recurrente.

Séptimo. Nos referiremos, por último, a las alegaciones que formula la recurrente sobre lo que entiende que son incongruencias del informe del Comité de Expertos en la valoración de la oferta de la UTE STV GESTIÓN, S.L- AUDECA, S.A, y que plantea en dos apartados de su escrito:

a) Alude en primer lugar a incongruencias respecto del número de contenedores selectivos ofertados por la UTE, ya que el número de ellos que figuran en la tabla de la página 9 del informe no se corresponde, según afirma, con el que aparece en la página 12 del mismo informe. Y ello afectaría a la valoración de los criterios 1.a) y 3.a).

El órgano de contratación argumenta de contrario que no existe tal incongruencia ya que, según explica, el cuadro de la página 9 recoge los contenedores de selectiva que cada licitador propone adquirir, mientras que en la página 12 se reflejan los contenedores de selectiva que cada licitador pretende instalar, magnitudes que no tienen por qué coincidir

aunque, eso sí, la segunda debe ser inferior a la primera. Y señala que así sucede, según el informe del Comité de Expertos, en todas las proposiciones excepto en la de la recurrente. La incongruencia, de existir, afectaría según el órgano de contratación a todas las ofertas, siendo, en todo caso, inconsistente, únicamente la presentada por la recurrente.

De lo expuesto hasta aquí, tras analizar el contenido de las páginas del informe técnico a que alude la recurrente y a la vista de lo que al respecto se contiene en los pliegos, no aprecia el Tribunal la existencia de la pretendida incongruencia, ni que en la valoración de estos apartados se haya producido error o arbitrariedad en la aplicación de los criterios de puntuación, por lo que no pueden prosperar las pretensiones de la recurrente tampoco en este punto.

B) Nos referiremos por último a la incongruencia que, según la recurrente, se observa en el informe del Comité respecto del número de contenedores de residuos orgánicos ofrecidos por la UTE STV GESTIÓN, S.L- AUDECA, S.A.

VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A considera que existe contradicción entre el número de contenedores que la citada UTE propone adquirir según la tabla de la página 9 del informe, y lo reflejado en la página 11 del mismo. Señala que al no coincidir ambas informaciones, se debería haber penalizado la proposición de la UTE en la valoración del criterio 3.a) como se ha hecho con el resto de licitadores, y no haberla puntuado con base en el cálculo efectuado por el Comité de expertos a la vista de los planos nº 2, como se indica en el propio informe.

El órgano de contratación manifiesta nuevamente que no existe incongruencia alguna entre los datos de las tablas de las páginas 9 y 11 del informe técnico. La primera mide el número de contenedores de residuos orgánicos que cada licitador propone adquirir por encima de los exigidos como mínimo en el PPT, mientras que la tabla de la página 11 se refiere a las frecuencias de lavado de los citados contenedores. Y señala que, al no indicar expresamente la UTE el número de contenedores en zonas de especial concurrencia para los que ofertaba una mayor frecuencia de lavado, el Comité estimó una cantidad de 67 contenedores de tales características, “conforme al cálculo efectuado por el propio Comité y extraído de la documentación obrante en el expediente, en concreto, los planos nº 2”.

Considera el órgano de contratación que la falta de tal concreción no puede reputarse como una omisión punible con reducción de puntos ya que, explica, el Comité ha actuado así con todos los licitadores: cuando en sus respectivas ofertas no indicaban expresamente un dato que constaba en el PPT, el Comité lo tomaba del expediente, eso sí, siempre que no hubiesen señalado en sus proposiciones algo distinto o contrario.

El Tribunal no aprecia incongruencia entre las tablas de las páginas 9 y 11 del Informe técnico en cuanto se refieren nuevamente a magnitudes diferentes, ni considera que la omisión del número de concreto de contenedores para los que la UTE STV GESTIÓN, S.L.-AUDECA, S.A oferta una mayor frecuencia de lavado deba ser penalizada con una minoración de la puntuación que le corresponda. Ahora bien, aunque el Tribunal no dispone de la documentación completa de la oferta de la UTE, el informe del Comité de Expertos cuyo contenido sí que se le ha remitido, dice textualmente en su página 11, en nota aclaratoria a la valoración de la oferta de la UTE, lo siguiente: “U.T.E. STV GESTIÓN, S.L.-AUDECA, S.A.: no indica el número concreto de los mismos, tomándose como referencia 67 contenedores, conforme al cálculo realizado por el Comité de expertos a la vista de los planos nº 2, hojas J-11 y M-12”. En la tabla de valoración se indica que la citada UTE ofertó efectuar la limpieza de “todos los contenedores de materia orgánica dos veces al mes durante todo el año, excepto los contenedores de especial concurrencia que se lavarán una vez por semana en julio y agosto”.

El propio Comité de expertos explica en su informe, también en notas aclaratorias sobre la valoración de este criterio, que las mercantiles ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.R.L, y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A, que también habían ofertado mayor frecuencia de limpieza de los contenedores ubicados en las zonas de más concurrencia, sí que cuantificaron el número de ellos a los que afectaría esa especial actuación, número que, por otra parte, es absolutamente dispar entre una y otra, siendo incluso en una de dichas ofertas inferior al estimado por el Comité de expertos para la UTE STV GESTIÓN, S.L.- AUDECA, S.A.

En tales condiciones, el Tribunal considera que no procede que el Comité de expertos interprete o estime el número de contenedores a los que afectará la mayor frecuencia de lavado de la UTE STV GESTIÓN, S.L.- AUDECA, S.A y que le asigne una puntuación extra por esa mayor frecuencia que el licitador no ha concretado. Una actuación en otro sentido

sería contraria al principio de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos que contemplan los artículos 1 y 139 del TRLCSP y que debe presidir el procedimiento de contratación pública.

En términos análogos se mostraba recientemente el Tribunal en la resolución 184/2013 que resolvía el recurso planteado por UNIPOST S.A frente a la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Tal como allí se exponía, *“la mesa o, en su caso, el órgano de contratación, gozan de la potestad de revisar y rectificar de oficio los errores materiales, aritméticos o de hecho existentes en las actuaciones administrativas “ex” artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero no de los actos, declaraciones, manifestaciones, o en estos casos, proposiciones técnicas o económicas, de los interesados en los procedimientos administrativos, particularizados en los de contratación, en los licitadores concurrentes”*. Y continuaba explicando que el artículo 81 del RGLCAP, establece en su apartado segundo que *“Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación”*.

Ahora bien, la posibilidad de corrección contemplada en el citado artículo 81 del RGLCAP se refiere exclusivamente a la documentación del artículo 146 del TRLCSP, puesto que a él debe entenderse hecha en la actualidad la referencia que en el apartado 1 del mismo se hace al artículo 79.2 de la derogada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Se trata, por tanto, de una potestad otorgada al órgano de contratación, generalmente actuando a través de la mesa de contratación, para requerir la subsanación de los errores u omisiones que se aprecien en dicha documentación, pero no en la que se contenga en los sobres relativos a las ofertas técnica o económica propiamente dichas.

Aún en el supuesto de que se entendiera que el precepto mencionado puede aplicarse por analogía también a la documentación relativa a la oferta, tal como ha hecho en algunas ocasiones la Jurisprudencia, no debe perderse de vista que ésta exige, en todo caso, que tales errores u omisiones sean de carácter puramente formal o material. Como viene

señalando este Tribunal en la resolución de recursos sobre la misma cuestión, cfr. Resolución nº 90/2013, esto es lógico, pues, de aceptarse subsanaciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido presentadas; y tal posibilidad es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia que de forma expresa recogen los artículos 1 y 139 del TRLCSP.

En este mismo sentido cabe citar la Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en respuesta a una petición de decisión prejudicial que se presentó en el marco de unos litigios entre la Agencia eslovaca de contratación pública y varias empresas excluidas de una licitación de servicio de cobro de peajes. Dicha sentencia, cuyo objeto es la interpretación de una serie de artículos de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, señala, entre otras cuestiones, que “en el caso de un candidato cuya oferta se estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás candidatos y en violación del principio de igualdad de trato”. La citada Sentencia admite que el artículo 2 de la Directiva no se opone a que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta”. Y en otro apartado señala que los candidatos afectados no pueden quejarse de que el órgano de contratación no tenga obligación de pedirles aclaración sobre su proposición “la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetas de igual manera que los demás candidatos”.

Ciertamente los hechos impugnados en aquella ocasión son diferentes a los aquí suscitados, pero entendemos que resulta de aplicación el criterio allí desarrollado. En el caso que ahora nos ocupa, el pliego no exigía específicamente que se concretase el dato

que faltaba en la oferta de STV GESTIÓN, S.L-AUDECA, S.A pero es un dato sin el cual no resulta posible aplicar los baremos contenidos en los pliegos; constituye una información imprescindible para poder cuantificar el resultado de la valoración de este criterio de adjudicación. La omisión por parte de la UTE del número de contenedores a los que se proponía aplicar la mayor frecuencia de limpieza durante los meses de julio y agosto, fue suplida por el cálculo que efectuó el propio Comité de expertos con base en algunos de los planos que figuran en el expediente.

Pero el principio de inalterabilidad de las proposiciones económicas que formulábamos en la resolución 184/2013 anteriormente citada, debe proclamarse también de las proposiciones de carácter técnico, sin que pueda el Comité de expertos o, en su caso, la mesa o el órgano de contratación, excederse de la mera rectificación de un error u omisión material. Salvo que el dato sobre el número de contenedores utilizado por el Comité de expertos para valorar la oferta de la UTE fuera evidente e incuestionable, su aplicación chocaría con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia que de forma expresa recogen los artículos 1 y 139 del TRLCSP. Y no siendo éste el caso, procede estimar parcialmente la impugnación de la recurrente en este punto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. R.H.M. en representación de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A, contra el informe del comité de expertos sobre las ofertas presentadas para la contratación de la gestión, mediante concesión, de los servicios públicos de limpieza viaria y recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos domésticos en el municipio de San Javier, ordenando la revisión de las puntuaciones otorgadas a los licitadores en los términos contenidos en los anteriores Fundamentos sexto y séptimo.

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.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.