



Recurso nº 1117/2015

Resolución nº 1093/2015

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

En Madrid, a 27 de noviembre de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.M.F.M., en nombre y representación de la empresa DESTROPAPER, S.L., contra el Acuerdo de adjudicación de fecha 7 de octubre de 2015 de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Núm. 151, que excluye a la empresa recurrente por no cumplir con los requisitos exigidos en el PCP en lo que respecta a la proposición económica, y procede a adjudicar el contrato en cuanto a los lotes que conformaban el mismo, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por resolución de la Subdirección General de Administración y Control de la Gestión de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Núm. 151, se anuncia licitación mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, para la contratación, sujeta a regulación armonizada del Servicio de recogida selectiva, transporte y destrucción de papel y cartón, y otros residuos no peligrosos generados en las dependencias de ASEPEYO, Mutua colaboradora de la Seguridad Social Núm. 151.

Se procede a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 29 de abril de 2015, y en DOUE el 2 de mayo de 2015. En la citada publicación constan los siguientes datos que deben reseñarse: Contrato de Servicios, Administración contratante de La Subdirección General de Administración y Control de la Gestión de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Núm. 151. Valor estimado 264.200 euros. Dividido en lotes, en total siete lotes.



Segundo. En el PCP constan las condiciones que han de regir la contratación. Debemos destacar a efectos del recurso presentado lo siguiente.

En el cuadro de características en el apartado B.2 importe máximo licitación, se establece que la oferta económica se determinará basándose en precios unitarios, distribuido en 6 lotes. Son lo siguientes:

- Recogida de papel y viaje	85 €/IVA excluido
- Recogida y gestión de tóners y cartuchos usados	Sin coste
- Recogida y gestión de plásticos y envases plásticos	0,25 €/k IVA excluido
- Recogida y gestión de vidrio	0,25 €/k IVA excluido
- Recogida y gestión de fluorescentes	1,35 €/k IVA excluido
- Recogida y gestión de pilas	4,00 €/k IVA excluido
- Recogida y gestión de aparatos eléctricos y electrónicos	0,65 €/k IVA excluido

Establece a su vez que deberá ofertarse una tarifa para cada tipo de servicio, común a los 6 lotes, y se realizará conforme al modelo del ANEXO II, comprendiendo en todo caso como partida independiente el IVA.

En el apartado H, criterios para la adjudicación, en su punto 3 y en cuanto a la oferta económica, establece que serán 60 puntos. Las ofertas económicas se valorarán por lotes, de manera que cada una de ellas será la resultante de interpolar linealmente, entre la oferta que presente el porcentaje de baja más alto, a la que se asignarán 60 puntos, distribuyendo la puntuación a las restantes ofertas de acuerdo con la siguiente función.

$(60 \times \text{precio de la oferta más económica}) / \text{Precio de la oferta que se puntúa.}$

Para la aplicación de la función de la propuesta económica, sólo se tendrán en cuenta el precio ofertado para la recogida de papel.

En el apartado II, Procedimiento de adjudicación del Contrato, en el punto 9, se regula el contenido de las proposiciones. Siendo el punto 9.3 el relativo al sobre número 3, la proposición económica. El mismo establece: el sobre número 3 debe contener la proposición económica, debidamente firmada, formulada en número y en letra, con arreglo



al modelo inserto en el presente pliego (Anexo II). El precio total de la oferta comprenderá toda clase de gastos derivados del contrato, incluidos los fiscales....

...No se aceptarán aquellas proposiciones que tengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente lo que la Mutua estime fundamental para considerar la oferta.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares en el punto 10, criterios de adjudicación, dentro de la propuesta técnica y en la valoración de la metodología del trabajo, uno de los criterios para su valoración es el siguiente: "Características, fotografías y cantidad y tipos de contenedores a disposición del contrato y de los centros de Mutua Asepeyo, teniendo en cuenta las características mínimas exigidas en el presente pliego de prescripciones técnicas". En algunas delegaciones se podrán poder más grandes que en otras.

- 3 o más tipos de contenedores----- 5 puntos

- 2 tipos de contenedores----- 3 puntos

- 1 tipo de contenedor----- 1 punto"

En el punto 4, descripción, se indica que los contenedores a utilizar en el depósito de la documentación confidencial a destruir, deberán estar completamente cerrados y cumplir con las medidas de seguridad de la norma UNE-EN 15713, punto 8.

Tercero. A la licitación concurrieron, entre otros, la recurrente, DESTROPAPER, S.L., licitando para 4 de los 7 lotes, en concreto para los lotes 1, 2, 3 y 6. Tal y como se desprende de su oferta presentada.

Tras la valoración por la Mesa de la propuesta técnica de las empresas licitadoras, en la que la recurrente para el lote 1 obtuvo 36,75 puntos, para el lote 2 obtuvo 38 puntos, para el lote 3 obtuvo 38 puntos y para el lote 6 obtuvo 38 puntos, se procede a la apertura pública de ofertas y el examen de las ofertas económicas presentadas, constatándose que la recurrente para los lotes para los que licitaba no presentó tarifa para todos y cada uno de los servicios que conforman el mismo lote, dejando en blanco los siguientes servicios: Recogida



y gestión de tóners y cartuchos usados, recogida y gestión de plásticos y envases plásticos, recogida y gestión de vidrio y recogida y gestión de fluorescentes; por lo que se propone al órgano de contratación la exclusión automática de la recurrente de la licitación. No procediendo por tanto a realizar la valoración de la oferta económica presentada por la recurrente.

Cuarto. En el acuerdo de adjudicación de fecha 7 de octubre de 2015, ahora impugnado se procede a adjudicar los lotes del contrato a las empresas que obtuvieron mayor puntuación, sumada la valoración técnica y la económica, y se acuerda excluir a la empresa recurrente.

Se acuerda su exclusión, por no cumplir los requisitos mínimos establecidos en el PPT que rige la contratación en lo que respecta al contenido de la oferta económica. Notificándoselo a la recurrente con fecha 9 de octubre de 2015, al comunicarle el acuerdo de adjudicación.

Quinto. Con fecha 26 de octubre de 2015, DESTROPAPER, S.L., presenta en el órgano de contratación recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de adjudicación en el que se acuerda su exclusión. Tiene entrada en el registro del TACRC el 29 de octubre de 2015. Impugna su exclusión por no presentar la oferta económica de conformidad con los requisitos establecidos en el PCP así como la valoración de su oferta técnica en relación con un criterio de la valoración de la metodología del trabajo.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, que fue recibido, remitiendo el correspondiente informe posteriormente.

Séptimo. De conformidad con el artículo 45 del TRLCSP se produjo la suspensión automática del procedimiento. Con fecha 12 de noviembre de 2015 la Secretaría del Tribunal adoptó la resolución de mantener la suspensión automática.

Octavo. En fecha 6 de noviembre de 2015, se da traslado del recurso a los restantes interesados para la presentación de alegaciones, sin que se haya evacuado el trámite conferido.



FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. La competencia para resolver el recurso especial corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del TRLCSP.

Segundo. Están legitimadas las partes recurrentes para la interposición del recurso, de conformidad con el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. El recurso se interpone frente al acuerdo de adjudicación de 7 de octubre de 2015, siendo por tanto, susceptible de impugnación, al amparo del artículo 40.2 c) del TRLCSP.

Cuarto. El recurso ha sido presentado dentro del plazo legal del artículo 44 del TRLCSP.

Quinto. Como ya se adelantó en los Antecedentes de Hecho de esta resolución, se somete a consideración de este Tribunal la exclusión de la parte actora de la licitación, por no cumplir los requisitos establecidos en el PCP en lo que respecta a la oferta económica. Así mismo alega la recurrente que su valoración de la propuesta técnica tampoco ha sido correcta en relación con un criterio de la valoración de la metodología del trabajo de conformidad con lo establecido en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares.

Las cuestiones, por tanto, a resolver, son si la decisión de exclusión de la recurrente está debidamente motivada y es conforme a los PCP y al TRLCSP, así como si la valoración de su propuesta técnica es conforme a lo establecido en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares, en concreto en el concepto valorable correspondiente a las “Características, fotografías y cantidad y tipos de contenedores a disposición del contrato y de los centros de Mutua Asepeyo, teniendo en cuenta las características mínimas exigidas en el presente pliego de prescripciones técnicas” donde obtiene la puntuación de 3 puntos de los 5 máximos posibles.

Sexto. Exclusión de la recurrente.

En primer lugar analizaremos si la exclusión de la recurrente por no cumplir los requisitos establecidos en el PCP en cuanto a la oferta económica es conforme a derecho.



Alega la recurrente que se le ha excluido por no cumplir su oferta económica los requisitos establecidos en el PCP puesto que en su oferta para los lotes para los que licitaba no presentó tarifa para todos y cada uno de los servicios que conforman el mismo lote, dejando en blanco los siguientes servicios: Recogida y gestión de tóners y cartuchos usados, recogida y gestión de plásticos y envases plásticos, recogida y gestión de vidrio y recogida y gestión de fluorescentes, y ello no puede entenderse conforme a la LCSP ni a los pliegos del presente contrato. Manifiesta que se dejaron en blanco los citados servicios por puro error material en la confección de la oferta, por cuanto su intención era sencillamente ofrecer servicios gratuitos o sin coste, que no iban a ser facturados en definitiva, siendo el motivo de no reflejar importe alguno, pero por error en la interpretación del modelo de proposición económica. Pero entiende que tal error no puede considerarse esencial que justifique la exclusión del licitador, teniendo en cuenta además que no interfiere en la valoración de la oferta económica pues sólo se tiene en cuenta el precio ofertado para la recogida y destrucción de papel.

Por su parte el órgano de contratación manifiesta que debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 87 del TRLCSP que dispone que “en los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros...” por lo que si su voluntad era prestar tales servicios sin coste debió indicar expresamente el precio de 0 euros, por lo que debe entenderse que la oferta económica presentada por el recurrente no se ajusta a lo dispuesto legalmente. Así mismo manifiesta que al dejar en blanco el precio de algunos servicios las interpretaciones posibles de la oferta económica dentro de lo razonable resultan variadas y no una sola, no pudiendo entender que nos encontramos ante un simple error material. Siendo por tanto correcta su exclusión.

Tal y como hemos manifestado en los Antecedentes de Hecho para analizar esta cuestión debemos tener en cuenta lo establecido en el PCP. En los mismos se establece que deberá ofertarse una tarifa para cada tipo de servicio, común a los 6 lotes, y se realizará conforme al modelo del ANEXO II, comprendiendo en todo caso como partida independiente el IVA.

Así mismo establece que el sobre número 3 debe contener la proposición económica, debidamente firmada, formulada en número y en letra, con arreglo al modelo inserto en el



presente pliego (Anexo II). El precio total de la oferta comprenderá toda clase de gastos derivados del contrato, incluidos los fiscales....

...No se aceptarán aquellas proposiciones que tengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente lo que la Mutua estime fundamental para considerar la oferta.

Por tanto, de conformidad con lo establecido no pueden aceptarse, con carácter general y sin más, las alegaciones de la recurrente en el sentido de que dejar en blanco determinados servicios pueda considerarse un error material y que deba entenderse que su intención era ofrecer coste cero o sin coste.

No obstante, los PCP deben tenerse en consideración e interpretarse en su conjunto para poder establecer si lo ocurrido en el presente caso, dejar determinados servicios en blanco en cuanto a su precio, es razón suficiente para excluir su oferta económica por falta de requisitos. Los pliegos establecen que no se aceptaran las ofertas que contengan omisiones que impidan conocer claramente lo que se estime fundamental para considerar la oferta.

Este Tribunal considera que dejar en blanco la casilla relativa a la tarifa de determinados servicios sí es una omisión en la oferta económica y que con carácter general no puede aceptarse que tenga que considerarse que significa que la voluntad del licitador es ofrecer coste cero. Pero en el presente caso, consideramos que no puede entenderse como omisión que impida conocer claramente lo que se estima fundamental para considerar la oferta presentada, y ello por dos razones, en primer lugar porque a la vista de otras previsiones contenidas en los PCP sí podía entenderse en este caso en concreto que lo pretendido por la recurrente era ofrecer estos servicios sin coste, y en segundo lugar porque estos servicios, o el precio ofrecido en ellos, no van a ser tenidos en cuenta para la aplicación de la función de la propuesta económica, es decir, para su valoración.

En efecto, los PCP en el cuadro de características en el apartado B.2 importe máximo licitación, se establece en cuanto al servicio Recogida y gestión de tóners y cartuchos usados que este será sin coste, de manera obligatoria, por tanto si el recurrente deja esta casilla en blanco, y la de los tres servicios siguientes también, se puede deducir sin dificultad que su voluntad es también ofrecerlos sin coste.

Pero es que además el PCP establece en el apartado H, criterios para la adjudicación, en su punto 3 y en cuanto a la oferta económica que para la aplicación de la función de la propuesta económica, sólo se tendrán en cuenta el precio ofertado para la recogida de papel. Por lo que en el presente caso además de poder deducir sin dificultad que haber dejado en blanco esa casilla para esos servicios significaba que los ofertaba sin coste, aunque no fuera así no puede suponer una omisión que impida considerar la oferta, puesto que no se tienen en cuenta para valorar la misma.

Por lo dicho anteriormente, este Tribunal considera que la exclusión de la oferta económica de la recurrente por los motivos expresados en el acuerdo de adjudicación no es conforme a lo establecido en el PCP, debiendo por tanto estimar esta pretensión del recurrente, entendiendo que no debió ser excluida por este motivo y que su oferta económica debió ser valorada.

Como ya hemos manifestado de conformidad con los PCP la valoración de la oferta económica resulta de la aplicación de una función en los mismos establecida.

$(60 \times \text{precio de la oferta más económica}) / \text{Precio de la oferta que se puntúa.}$

Para la aplicación de la función de la propuesta económica, sólo se tendrán en cuenta el precio ofertado para la recogida de papel.

Por tanto la valoración de la recurrente se puede establecer aplicando la citada función, atendiendo al precio para la recogida de papel ofertado por la misma y la oferta más económica determinada en cada lote.

Resultando la valoración de la oferta económica de la recurrente la siguiente: para el lote 1 su puntuación es de 33,4 puntos, para el lote 2 su puntuación es de 52,63 puntos, para el lote 3 su puntuación es de 52,63 puntos y para el lote 6 su puntuación es de 52,63 puntos.

Séptimo. Valoración técnica de la recurrente.

Como segunda alegación manifiesta la recurrente que en la valoración de la metodología del trabajo en lo que afecta a “Características, fotografías y cantidad y tipos de contenedores a



disposicion del contrato y de los centros de Mutua Asepeyo, teniendo encuesta las características mínimas exigidas en el presente pliego de prescripciones técnicas” donde obtiene 3 puntos entiende que debería haber obtenido 5 puntos puesto que ofreció 3 contenedores que cumplen con la Norma de Seguridad. Entiende que es un criterio objetivo y que por tanto deben concedérsele automáticamente los cinco puntos.

El órgano contratante manifiesta que de conformidad con el punto 4 del PPTP los contenedores deben cumplir con la UNE 15713, punto 8. Y la normativa aplicable indica expresamente: “Los envases serán de seguridad, evitando el acceso del contenido de los mismos mediante cierre de seguridad”. Aplicando este criterio, manifiesta que sólo se han podido valorar dos de los tres contenedores ofrecidos por la recurrente, porque son éstos dos los que se encuentran perfectamente cerrados con llave. El tercer contenedor ofertado al ser de cartón con tapas de cartón y bridas que anclan esas tapas al cuerpo del contendor, no ofrece las totales garantías de los contenedores de aluminio o plástico cerrados con llave. No pudiendo ser valorado como un contenedor de máxima seguridad como se exige en el PPTP, lo que otorga 3 puntos y no los 5 como pretende la recurrente.

En primer lugar debemos señalar que este Tribunal considera que no se trata de un criterio objetivo que permita aplicar la puntuación de forma automática como pretende la recurrente. Tratándose de un criterio sujeto a un juicio de valor de carácter técnico por parte del órgano de contratación.

Por tanto, para analizar el motivo de impugnación planteado por la recurrente debemos partir de que la valoración de las ofertas de los licitadores en aquellos aspectos dependientes de juicio de valor por parte de la Mesa de Contratación constituye una manifestación particular de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, en relación con la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las potestades discrecionales y, en particular, en relación con la actuación de las Mesas de Contratación al valorar criterios subjetivos dependientes de juicios de valor. Más aún cuando estos son técnicos, y no jurídicos.

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. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Por lo que al caso objeto del presente recurso se refiere, debe entenderse de aplicación efectivamente dicha doctrina. En consecuencia, no apreciándose a la vista del informe técnico, de la argumentación del recurrente y de la prueba por él aportado, así como del informe del órgano de contratación que ratifica en todos sus extremos el informe técnico, que concurra infracción del ordenamiento jurídico en ninguno de sus aspectos formales ni la existencia manifiesta de una aplicación arbitraria o errónea de los criterios de valoración, no cabe sino que este Tribunal, lejos de desvirtuar el resultado de la valoración efectuada, la confirme en todos sus términos.

Muestra de ello es que por parte del órgano de contratación se motiva la razón por la cual de conformidad con lo establecido en los PPT no se valoran los contenedores de cartón, por no poder ser considerados como contenedores de máxima seguridad, constando en el expediente que todas las ofertas técnicas de todos los licitadores han sido valoradas siguiendo el mismo criterio.

Debiendo por tanto desestimar la presente alegación. Confirmando la valoración técnica de la recurrente que consta en el acuerdo de adjudicación, que es la siguiente: para el lote 1 obtuvo 36,75 puntos, para el lote 2 obtuvo 38 puntos, para el lote 3 obtuvo 38 puntos y para el lote 6 obtuvo 38 puntos.

Octavo. Conclusión.

De conformidad con lo manifestado en los Fundamentos anteriores, al estimarse la pretensión de la recurrente de no ser conforme a derecho su exclusión por falta de requisitos en la oferta económica, teniendo que valorar esta y desestimarse su pretensión relativa a su valoración técnica, procede en este momento determinar cuál es su valoración final, a efectos de comprobar si la adjudicación acordada en el acuerdo impugnado debe mantenerse.

Tal y como hemos manifestado en el Fundamento Sexto, su valoración económica es la siguiente: para el lote 1 su puntuación es de 33,41 puntos, para el lote 2 su puntuación es de 52,63 puntos, para el lote 3 su puntuación es de 52,63 puntos y para el lote 6 su puntuación es de 52,63 puntos.

Tal y como hemos manifestado en el Fundamento Séptimo su valoración técnica es la siguiente: para el lote 1 obtuvo 36,75 puntos, para el lote 2 obtuvo 38 puntos, para el lote 3 obtuvo 38 puntos y para el lote 6 obtuvo 38 puntos.

Por lo que su valoración total es: para el lote 1 resulta 70,16 puntos, para el lote 2 resulta 90,63 puntos, para el lote 3 resulta 90,63 puntos y para el lote 6 resulta 90,63 puntos.

La adjudicataria del Lote 1 obtuvo una puntuación de 93,63 puntos, siendo la puntuación total de la recurrente de 70,16, la adjudicataria sigue siendo la misma empresa.

La adjudicataria de los lotes 2, 3 y 6 obtuvo una puntuación de 91,42 puntos en los tres lotes, siendo la puntuación total de la recurrente de 90,63 puntos en los tres lotes, la adjudicataria sigue siendo la misma.

Por lo que de conformidad con las puntuaciones establecidas las empresas adjudicatarias de los lotes 1, 2, 3 y 6 que se acordaron en el acuerdo de adjudicación no sufren variación alguna, pues aún estimando parcialmente el presente recurso siguen siendo las que obtienen mejor puntuación total.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

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. L.M.F.M., en nombre y representación de la empresa DESTROPAPER, S.L., contra el Acuerdo de adjudicación de fecha 7 de octubre de 2015 de ASEPEYO, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Núm. 151, que excluye a la empresa recurrente.

Segundo. Alzar la suspensión acordada.

Tercero. Declarar que se no 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 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.