



**Recurso nº 71/2016 C.A. Castilla-La Mancha 7/2016**

**Resolución nº 261/2016**

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

En Madrid, a 15 de abril de 2016.

**VISTO** el recurso interpuesto por D<sup>a</sup>. M. J. C. G., en representación de CESPÁ, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. contra el acuerdo de adjudicación adoptado en el expediente de licitación del contrato de "*Gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos municipales en Albacete*", tramitado por el Excmo. Ayuntamiento de dicho municipio (nº expediente 5/2014), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Con fecha de 13 de agosto de 2014 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Albacete el anuncio de la licitación, por parte del Excmo. Ayuntamiento de Albacete, mediante procedimiento abierto, del contrato de gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos municipales en dicho municipio (expediente 5/2014).

**Segundo.** La duración prevista del contrato es de quince años previéndose una prórroga de cinco años.

**Tercero.** El valor estimado del contrato se cifra en 287.002.265,75 €.

**Cuarto.** El objeto del contrato queda definido en el apartado primero del anexo I del Pliego de cláusulas administrativas particulares en los términos siguientes:

*<<Es objeto del contrato, con las especificaciones que se detallan en el pliego de prescripciones técnicas, la realización de los trabajos de limpieza viaria y de recogida de residuos, según el ámbito territorial delimitado en este pliego:*



CPA:

38.1 Servicios de recogida de residuos.

39.00.1 servicios de saneamiento y recogida.

81.2 servicios de limpieza.

CPV:

906100006 Servicios de limpieza y barrido de calles.

901211105 Servicios de recogida de desperdicios sólidos urbanos

**BIENES DE TITULARIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE ALBACETE, AFECTOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO:** Se encuentran delimitados en los Anexos del Pliego de Prescripciones Técnicas.>>

**Quinto.** Bajo la rúbrica “Régimen jurídico del contrato y documentos que tienen carácter contractual”, la cláusula séptima del pliego de cláusulas establece:

<<7.1. Este contrato se define como contrato de gestión de servicios públicos de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del TRLCSP, toda vez que en virtud del mismo el Ayuntamiento de Albacete va a encomendar a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia.

7.2. [...] En virtud, de lo expresado cabe calificar este contrato de gestión de servicios públicos, ya que concurren, las características antes descritas y, en cuanto a la retribución del contratista, se va a condicionar a la manera de su explotación del servicio, ya que su remuneración se determina de forma variable en función de determinados objetivos de rendimiento y calidad, conforme a los criterios y supuestos en los que se producirá la variación y a las reglas para su determinación que figuran en el pliego de prescripciones técnicas, Anexos IX y X, por lo que en este contrato, la remuneración del contratista se determinará en función de su forma de gestión, por lo que hay asunción de riesgo en la explotación del servicio.



[...]

7.8. Este contrato tiene carácter administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, apartado a) del TRLCSP y se regirá por lo establecido en este Pliego, en la susodicha norma del TRLCSP, excluidos los artículos 212, apartados 2 a 7, ambos inclusive, 213, 220 y 222, en el Real Decreto 817/2.009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la ley 30/2.007, en adelante RPLCSP, en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo RGLCAP), siempre que no se oponga a la LCSP, al RPLCAP y demás normas aplicables, que regulan este servicio.

Además del presente pliego, tendrán carácter contractual los siguientes documentos:

- El Pliego de Prescripciones Técnicas.
- El proyecto de explotación y el estudio económico financiero.
- La oferta que resulte adjudicataria de este contrato, de acuerdo con la propuesta concretada en los distintos criterios objetivos de adjudicación incluidos en el presente pliego.
- El documento en que se formalice el contrato.

7.9. En el supuesto de discrepancia entre los documentos que tienen carácter contractual, prevalecerá este pliego sobre el resto de documentos.>>

**Sexto.** El apartado 5 del Anexo I del Pliego dispone en su punto décimo:

<<En cuanto a la aplicación de la institución de la revisión de precios, por el Servicio Promotor se ha propuesto el Índice de precios al Consumo, si bien, no cabe la revisión referenciada a ningún tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional octava (octogésima octava) de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2.014, por lo que no cabe dicha revisión de precios, sin perjuicio de lo que en su momento establezca la Ley de Desindexación y su normativa de desarrollo.>>



**Séptimo.** De conformidad con el apartado 10 del Anexo I del pliego, la adjudicación del contrato es determinada tanto por criterios dependientes de un juicio de valor como por criterios susceptibles de evaluación mediante fórmulas.

Los primeros, a los que se asigna un máximo total de 30 puntos, se refieren a la organización, planificación, optimización y adecuación de los servicios.

En cuanto a los segundos, quedan descritos como sigue:

<< a) *Oferta económica. 30 puntos*

*La oferta económica más baja obtendrá la puntuación máxima. Las demás ofertas se puntuarán ponderadamente con arreglo a la siguiente fórmula:*

$$X = \frac{\text{Importe de la baja ofertada (\%)} \times 30}{\text{Mayor importe (\%) de baja de las ofertas}}$$

*Además, de la cumplimentación del modelo de propuesta económica, los licitadores presentarán un estudio económico y el plan económico financiero, del que se desprenderá el presupuesto ofertado, conforme se indica en la página 28 y siguientes de este pliego.*

*Cuando en la oferta económica exista discrepancia entre la cifra expresada en letras de la expresada en números, prevalecerá la cifra primera, es decir, la expresada en letras, salvo que de una interpretación sistemática se deduzca lo contrario, como, por ejemplo, cuando del IVA repercutible se deduzca que la cifra correcta es la expresada en números.*

*b) Mejoras admisibles ofertadas y valoradas económicamente (28 puntos).*

*Las mejoras propuestas se deberán englobar entre las tipologías que se indican a continuación, valorándose económicamente cada una de ella y justificando su importe al que no se aplicará ningún tipo de recargo (gastos generales, beneficio, impuestos). Las mejoras ofertadas no supondrán coste adicional alguno para el Ayuntamiento.*



Los licitadores de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del TRLCSP podrán presentar mejoras sobre los siguientes elementos:

*Sustitución de contenedores y papeleras. Se indicará el número, tipología y el periodo de sustitución. En el caso de las papeleras, la sustitución, fundamentalmente en las de farola, se realizará por otro tipo o modelo que mejore la estética de la ciudad.*

*Implantación de nuevas tecnologías, no contempladas en el pliego de prescripciones técnicas, que mejoren la gestión del servicio como, por ejemplo, un sistema de pesaje automático de contenedores con transmisión de datos al vehículo recolector.*

*Puesta en práctica de experiencias sobre recogida selectiva de materia orgánica para evaluar sus resultados y viabilidad de cara a su implantación con carácter general en la ciudad, y de recogida de envases que fomente su reutilización mediante el sistema de retorno.*

*Otras mejoras relacionadas con los servicios objeto del contrato como, por ejemplo, el incremento de las frecuencias establecidas para determinadas operaciones, el incremento de servicios como consecuencia de eventos, así como, el incremento del ámbito espacial del servicio o de alguna operación y la implantación de procedimientos que conforme a la experiencia faciliten las operaciones en determinados ámbitos como el caso del mercadillo semanal de los invasores, al objeto de evitar problemas que se presentan por la dispersión de residuos .*

La fórmula para la baremación de este criterio es la siguiente:

Al licitador que ofrezca un mayor importe en mejoras valoradas económicamente y que sean admisibles se le otorgará la máxima puntuación (28 puntos) y, al resto, se le puntuará proporcionalmente con arreglo a la siguiente fórmula:

Mejoras valoradas económicamente y admisibles de otros licitadores x 28

X= -----

Mayor importe de mejoras valoradas económicamente y admisibles ofertado.



*El valor de las mejoras ofertadas se determinará conforme a los precios del estudio económico presentado por el licitador en la documentación a incluir en este sobre Nº 3 o, en su defecto, conforme a los precios de mercado debidamente justificados a los que se aplicará la baja propuesta en la oferta económica.*

c) INCREMENTO DE MEDIOS HUMANOS.....7 puntos

[...]

d) INCREMENTO DE MEDIOS MATERIALES.....3 puntos

*Se valorará el incremento de medios materiales móviles de nueva adquisición (baldeadoras, fregadoras, barredoras mecánicas, cisternas, recolectores, lavacontenedores, vehículos ligeros, camiones de caja abierta), utilizados en la ejecución de los trabajos de campo, que se oferten sobre el número mínimo de material de nueva adquisición establecido en el pliego de prescripciones técnicas, indicando las características técnicas y medioambientales y el equipo de trabajo donde se integran y el importe económico, puntuándose conforme a la siguiente fórmula:*

*Importe económico de la oferta x 3*

*X= -----*

*Mayor importe de las ofertas*

*Estos medios no modificarán el precio de adjudicación del contrato.*

e) IMPORTE DE LAS CAMPAÑAS ANUALES DE SENSIBILIZACION Y REALIZACION DE EVENTOS MUNICIPALES.....2 puntos

[...]>>

**Octavo.** Bajo la rúbrica de “Ofertas con valores anormales o desproporcionados”, el apartado 11 del Anexo I del Pliego de Cláusulas previene:



<< a) *Sí se aplican a este contrato:*

*Los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados son los siguientes:*

- *El precio.- Se entenderán como anormales las ofertas económicas que supongan una baja superior al 5% del presupuesto base de licitación, referido a la duración del contrato inicial (15 años), IVA excluido.*
- *Las mejoras.- Se entenderán como anormales aquellas ofertas que presenten mejoras que supongan una baja superior al 5% del presupuesto base de licitación, referido a la duración del contrato inicial (15 años), IVA excluido.>>*

**Noveno.** El mismo pliego de cláusulas, en la número 16, intitulada “forma en que deben presentarse las proposiciones”, prevé (subrayado original):

<< B) *SOBRE Nº 2: Criterios objetivos cuya cuantificación depende de un juicio de valor*

[...]

*\* Servicio de Limpieza Viaria: Para cada una de las operaciones del servicio de limpieza viaria se especificará, teniendo en cuenta la descripción que se hace de ellas en el anexo I del pliego de prescripciones técnicas, lo siguiente:*

- *Descripción de la metodología propuesta por el licitador de cada una de las operaciones del servicio de limpieza viaria.*
- *Organización detallada de la infraestructura y logística del personal, maquinaria de uso y de reserva e instalaciones fijas en la ciudad y en las pedanías para cada una de las operaciones del servicio de limpieza viaria.*
- *Los rendimientos medios de cada equipo de trabajo destinado en las distintas operaciones del servicio de limpieza viaria, indicando su composición (medios materiales y humanos).*



- *Frecuencia, turno y horarios propuestos en la realización de las distintas operaciones, teniendo en cuenta lo establecido en el anexo I del pliego de prescripciones técnicas. Las frecuencias del pliego tienen el carácter de mínimas.*
- *Sectorización justificada y detallada de limpieza en la ciudad y en las pedanías.*
- *Representación gráfica de la sectorización e itinerarios de cada uno de los servicios propuestos.*
- *Características de los medios materiales ofertados: marca, modelo potencia, dimensiones, carga útil, velocidad, combustible, insonorización, energías alternativas, capacidad tolva, cisterna, caja o depósito, cumplimiento de normas, etc.*
- \* *Servicio de recogida de residuos: Para cada una de las operaciones del servicio de recogida de residuos domésticos objeto del contrato se especificará, teniendo en cuenta la descripción que se hace de ellas en el anexo II del pliego de prescripciones técnicas, lo siguiente:*
  - *Descripción de la metodología propuesta por el licitador de cada una de las operaciones del servicio de recogida de residuos.*
  - *Organización detallada de la infraestructura y logística del personal, maquinaria de uso y de reserva e instalaciones fijas en la ciudad y en las pedanías para cada una de las operaciones del servicio de recogida de residuos.*
  - *Descripción de todos los itinerarios previstos para la recogida de residuos en los distintos ámbitos, detallando los rendimientos medios para cada una de las operaciones de recogida.*
  - *Frecuencia, turno y horarios propuestos en la realización de las distintas operaciones, teniendo en cuenta lo establecido en el anexo I del pliego de prescripciones técnicas. Las frecuencias del pliego tienen el carácter de mínimas.*
  - *Representación gráfica de los itinerarios previstos para la recogida de residuos en los distintos ámbitos.*





- *Características de los medios materiales ofertados: marca, modelo potencia, dimensiones, carga útil, velocidad, combustible, insonorización, energías alternativas, capacidad tolva, cisterna, caja o depósito, cumplimiento de normas, etc.*

\* *Servicios comunes: Con el objetivo de garantizar la correcta prestación de cada uno de los servicios del contrato, los licitadores deberán prever en sus ofertas los servicios de soportes necesarios e imprescindibles para la correcta ejecución del contrato, aportando y detallando la siguiente información:*

- *Descripción de la organización de los servicios comunes, indicando los medios personales de dirección, de soporte administrativo y en su caso, de prevención y vigilancia de la salud.*

- *Descripción de la organización y de los programas de mantenimiento de los recursos materiales.*

- *Descripción de la organización y del programa operativo de conservación y mantenimiento de vehículos y maquinaria del servicio.*

- *Descripción del plan de formación de los recursos humanos.*

- *Descripción del plan de prevención de riesgos laborales.*

- *Descripción del plan interno de aseguramiento de la calidad.*

- *Descripción del sistema de comunicación entre el personal del servicio y con el servicio municipal encargado del control del contrato.*

- *Características de los medios materiales ofertados: marca, modelo potencia, dimensiones, carga útil, velocidad, combustible, insonorización, energías alternativas, cumplimiento de normas, etc.*

\* *Plataforma integral de gestión: Descripción del sistema para la implantación y mantenimiento de la plataforma de gestión del servicio conforme a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas:*



- *Memoria descriptiva de la solución propuesta para la implantación y mantenimiento de una plataforma integral de gestión del servicio conforme a las prescripciones establecidas teniendo en cuenta las adaptaciones que implicará en los vehículos y maquinaria móvil existente que se utilice el adjudicatario.*

- *Características de los equipos ofertados.*

- *Descripción del software de gestión.*

- *Posible integración con el equipo embarcado de cada vehículo de otras funcionalidades que puedan realizarse en el futuro.*

- *Referencia a la ejecución de proyectos similares en los cinco últimos años.*

*\* Instalaciones: Conforme a los requisitos descritos en el pliego de prescripciones técnicas, deberán detallarse las instalaciones propias o en régimen de alquiler que se utilizarán para la ejecución de los trabajos (taller, almacenes, oficinas, vestuarios del personal, etc.), aportando la siguiente información:*

- *Plano de cobertura de las instalaciones fijas para almacén de material, guarda de vehículos, aseos y vestuarios del personal propuestas en todo el ámbito territorial del servicio, especificando la superficie prevista para cada instalación.*

- *Explicación de las obras o adecuaciones previstas para cada una de las instalaciones.*

- *Los licitadores deberán presentar las opciones de alquiler o compra de cada una de las instalaciones ofrecidas, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de las mismas al inicio del contrato.*

- *Previsión de la maquinaria y de los recursos humanos que estarán adscritos a cada instalación.*

*\* Medio Ambiente: Los licitadores deberán detallar en sus propuestas todas las acciones en materia de Medio Ambiente establecidas en los pliegos y aportando toda la documentación acreditativa:*



- *Acreditación de estar en posesión de la Norma ISO 14001 o del cumplimiento del Reglamento EMAS.*
- *Cumplimiento por todos los vehículos y maquinaria móvil ofertada de los requisitos en materia de emisión de gases, aportando la certificación correspondiente (norma EUROV o superior). Se aportará la relación de vehículos y maquinaria y la norma de emisión de gases que cumple.*
- *Declaración del cumplimiento de los requisitos de toda la maquinaria y herramienta ofertada en materia de contaminación acústica, aportando los certificados correspondientes del fabricante. Se aportará relación de maquinaria y nivel de emisión de ruidos en dB en el arranque y funcionamiento.*
- *Nivel de emisión de gases de efecto invernadero de los vehículos y material móvil ofertado. Se aportará relación de vehículos y maquinaria y el nivel de emisión de CO2.*
- *Tipo de combustible o de accionamiento de los vehículos y maquinaria móvil ofertados (combustibles líquidos, gas, biocarburantes, eléctrico, híbrido).*
- *Toda la información complementaria que acredite todas las propuestas del licitador en materia de Medio Ambiente (consumo de agua, adecuación de instalaciones, planes de minimización de los residuos, etc.).*

*\* Al final de la oferta de los criterios evaluables a través de juicio de valor se debe de incorporar un resumen, con folios a una cara, conteniendo la información siguiente:*

*Organigrama de dirección, administración, control e inspección de los servicios.*

*Resumen de la propuesta de organización del servicio.*

*C) SOBRE Nº 3 se incluirán aquellos documentos que sean preciso para la valoración de la oferta económica y restantes criterios objetivos evaluables de forma automática:*



- *Las páginas que integren la documentación para la valoración de estos criterios deberán ir numeradas, precedidas del índice correspondiente y deben ser escuetas y referidas única y exclusivamente al criterio objeto de valoración.*
- *Deberá contener la documentación para la valoración de la oferta económica y de los restantes criterios objetivos evaluables de forma automática, que se encuentran relatados en el Anexo I, Apartado décimo, letra B.*

*[...]*

- *Dentro de la oferta económica deberá aportarse el estudio económico y el plan económico financiero, del que se desprenderá el presupuesto ofertado, siendo el contenido del mismo el siguiente:*

#### *1. Estudio económico.*

*En el mismo deben recogerse todos los conceptos empleados en los cálculos económicos, de forma clara y precisa, tanto para el global del contrato como para cada uno de las actividades que lo conforman, como mínimo con el siguiente contenido:*

- *precios unitarios de personal por categoría, teniendo en cuenta los datos que figuran en el pliego de prescripciones técnicas y los conceptos salariales de los convenios colectivos vigentes (Convenio colectivo del sector de saneamiento público, limpieza viaria, riegos, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado 2013-2019, y Convenio colectivo de la empresa Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. con el personal adscrito a los servicios de limpieza viaria y de recogida de residuos sólidos urbanos de Albacete 2013-2014).*
- *precios unitarios de vehículos y maquinaria móvil, indicando para cada tipo los gastos fijos de amortización-financiación y de explotación.*
- *precios unitarios de inversión, conservación y mantenimiento de instalaciones fijas.*
- *precios unitarios por persona de medios auxiliares, de vestuario, formación, reconocimiento y gasto porcentual de herramientas.*



- *puestos de trabajo y plantilla por categorías, diferenciado los puestos directos de los indirectos incluidos en los servicios comunes.*
- *medios materiales, diferenciando los medios de nueva adquisición aportados de los medios propiedad del Ayuntamiento puestos a disposición del contrato y que el licitador utilizará en la realización de los servicios.*
- *reservas de medios materiales, pudiendo el licitador utilizar los medios puestos a disposición por el Ayuntamiento que no vaya a adscribir de forma habitual a la realización de los trabajos.*
- *número de servicios, frecuencia y turnos ofertados para cada operación de trabajo (entendiendo por unidad de servicio la del equipo completo).*
- *Repercusión de medios humanos y materiales para cada operación de los servicios objeto del contrato.*
- *Presupuestos parciales de cada una de las operaciones de los servicios objeto del contrato.*
- *Precio anual de los servicios comunes diferenciando los costes de amortización-financiación de los demás costes.*
- *Precio anual del servicio de limpieza viaria*

*Se indicará los años considerados para la amortización de los medios materiales y el tanto por ciento de interés financiero.*

*El precio del contrato del servicio de limpieza viaria se calculará como sigue:*

- *Costes directos personal incluidas antigüedad, vacaciones y absentismo: \*\*\*\* euros.*
- *Costes directos de explotación sin amortización-financiación (conservación, mantenimiento, seguros, reconocimientos, uniformidad, imprevistos): \*\*\*\* euros.*
- *Costes indirectos totales sin amortización -financiación (personal de dirección, control, reconocimiento, prevención, administración y taller; alquiler de instalaciones fijas y equipos; material y suministros comunes; conservación, mantenimiento,*



seguros, reconocimientos y uniformidad, sistema de calidad y plataforma de gestión de datos, imprevistos): \*\*\*\* euros.

- Gastos generales y beneficio industrial (19%): \*\*\*\* euros.
- Costes directos de amortización-financiación (amortización a...años e interés del...%): \*\*\*\*euros.
- Costes indirectos de amortización-financiación (amortización a...años e interés del...%): \*\*\*\*euros.
- Campañas sensibilización y realización de eventos municipales: % de los costes directos e indirectos de personal y explotación sin amortización-financiación:\*\*\*\*euros
- IVA (10%): \*\*\* euros.

Precio anual servicio de limpieza viaria:  $((CD + CI) * (1 + \% GG \text{ y } BI) + CAM + CS) * (1 + 10\% IVA)$ .

CD: costes directos sin amortización-financiación; GG y BI: gastos generales y beneficio industrial; CI: costes indirectos sin amortización-financiación; CAM: costes de amortización; CS: campañas de sensibilización.

- Precio anual del servicio de recogida de residuos: Idéntica fórmula de cálculo que para la limpieza.
- Precio anual del servicio ofertado: Idéntica fórmula de cálculo que para los anteriores.

## 2. Plan económico financiero

Memoria explicativa del Plan económico-financiero, de sus valores fundamentales y de las hipótesis realizadas para su evolución durante el periodo concesional. Esta memoria deberá incluir:

- a. Detalle del calendario de inversiones, incluyendo la política de reposiciones y explicación de la política de amortizaciones.



- b. *Detalle de las fuentes de financiación que se utilizarán para financiar el proyecto, incluyendo en el caso de que se prevea financiación ajena carta de apoyo de alguna entidad financiera. Se detallará el coste financiero previsto, incluyendo comisiones bancarias, margen y referencia aplicada.*
- c. *Análisis de solvencia y rentabilidad de la sociedad concesionaria, que incluirá la Tasa Interna de Retorno (TIR) del proyecto antes y después de impuestos.*
- d. *Explicación y detalle de los gastos de explotación y conservación, su evolución durante el periodo concesional y las políticas tendentes a conseguir el control de los mismos.*

*Al final de la oferta de los criterios evaluables a través de fórmulas se debe de incorporar un resumen, con folios a una cara, conteniendo la información siguiente:*

- *Resumen de las mejoras ofertadas.*
- *Resumen por categorías de medios personales del servicio y el incremento de medios personales ofertado.*
- *Resumen de medios materiales móviles diferenciando los de nueva adquisición, los que utilizará entre los puestos a disposición por el Ayuntamiento para completar, en su caso, el mínimo exigido y los que utilizará, en su caso, como reserva.*
- *Resumen del importe de las campañas anuales de sensibilización y realización de eventos municipales.*
- *Resumen anual de la oferta económica conforme a la fórmula antes referida indicando el precio de cada una de las operaciones incluidas en los servicios de limpieza y recogida.>>*

**Décimo.** Presentaron ofertas al procedimiento de licitación las compañías URBASER, S.A., VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., U.T.E. GRUPO RAGA, S.A.-ACCIÓN SERVICIOS URBANOS, S.R.L., además de las recurrentes CESPÁ COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S. A.



Examinada la documentación contenida en el sobre nº 1 (relativa a la capacidad y a la solvencia), todas las empresas fueron admitidas a la licitación por la mesa de contratación en sesión celebrada el 16 de septiembre de 2014.

**Undécimo.** Previo traslado conferido por la Mesa, el 1 de diciembre de 2014, el Servicio de Salud Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Albacete evacuó informe sobre la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, proponiendo las siguientes puntuaciones:

- URBASER, S.A.: 24 puntos.
- CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.: 25 puntos.
- FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.: 28 puntos.
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.: 28 puntos.
- U.T.E. GRUPO RAGA, S.A.-ACCIÓN SERVICIOS URBANOS, S.R.L.: 16 puntos.

**Duodécimo.** El 4 de diciembre de 2014, la Mesa de contratación asumió el contenido del informe reseñado en el ordinal precedente, procediendo seguidamente a la apertura de los sobres nº 3, referidos a la proposición económica y al resto de los criterios susceptibles de evaluación mediante fórmulas, con el siguiente resultado (IVA no incluido):

- URBASER, S.A.: 12.064.254,54 € (importe anual); 180.963.818,10 € (importe total).
- CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.: 12.064.421,40 € (importe anual); 180.966.321 € (importe total).
- FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.: 11.551.794,29 € (importe anual); 173.276.914,35 € (importe total).
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.: 10.957.419,48 € (importe anual); 164.361.292,20 € (importe total).
- UTE ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L.-GRUPO RAGA, S.A.: 10.967.504,99 € (importe anual); 164.512.574,85 € (importe total).





En la misma sesión, la Mesa acordó remitir la documentación al Servicio Promotor del expediente para que elaborase el informe de valoración de los criterios objetivos, indicando, en su caso, la existencia de ofertas incursas en bajas desproporcionadas.

**Decimotercero.** El 5 de diciembre de 2014, el Servicio de Salud Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Albacete emitió informe en el que proponía requerir a las empresas URBASER, S.A., FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. y a la U.T.E. ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L. – GRUPO RAGA, S.A. a fin de que justificaran la viabilidad de sus ofertas económicas al apreciar que entrañaban una baja superior al 5% del presupuesto base de licitación. Los datos que se reflejaban en dicho informe eran:

EMPRESA	PRECIO OFERTADO SIN IVA	PRECIO OFERTADO CON IVA	PBL-PO	% DE BAJA	IMPORTE DE MEJORAS	% DE BAJA
URBASER	180.963.818,10	199.060.199,85	9.524.411,40	5,000%	9.524.411,48	5,0000
CESPA	180.966.321,00	199.062.953,10	9.521.908,50	4,999%	9.520.123,66	4,9977
FCC	173.276.914,35	190.604.605,95	17.211.315,15	9,035%	18.865.621,20	9,9038
VALORIZA	164.361.292,20	180.797.421,42	26.126.937,30	13,716%	9.524.048,11	4,9998
UTE ACCIONA-RAGA	164.512.574,85	180.963.832,34	25.975.654,65	13,636%	9.524.411,48	5,0000

**Decimocuarto.** En sesión celebrada el 12 de diciembre de 2014, la mesa de contratación, asumió la propuesta anterior, acordando requerir a las citadas compañías a fin de que justificaran sus respectivas ofertas y precisaran sus condiciones.

**Decimoquinto.** Presentada la documentación que estimaron necesaria, se dio traslado de ella al Servicio de Salud Ambiental, que, en 7 de abril de 2015, y sin pronunciarse sobre la justificación aportada, propuso formular consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre diversas cuestiones, al haber constatado, entre otros extremos, que las



ofertas y/o el plan económico financiero de algunas de las empresas comprendía una revisión de precios.

**Decimosexto.** En sesión celebrada el 10 de abril de 2015, la Mesa, conformándose con la propuesta anterior, solicitó dictamen a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa suspendiendo el plazo de adjudicación.

**Decimoséptimo.** El 9 de mayo de 2015, la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa informó al Excmo. Ayuntamiento de Albacete de la imposibilidad de emitir informe, por corresponder sólo a aquélla emitir dictámenes de cuestiones de carácter general, sin poder recaer sobre casos concretos y determinados.

**Decimooctavo.** El 8 de junio de 2015, el Servicio de Salud Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Albacete emitió informe en el que proponía la exclusión de las empresas que habían incluido la variación de los ingresos anuales correspondientes al precio del contrato.

**Decimonoveno.** El 8 de julio de 2015, el Servicio de Salud Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Albacete emitió informe en el que proponía la exclusión de las mercantiles FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. y de la UTE ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L.-GRUPO RAGA, S.A.

**Vigésimo.** Previo informe de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General del Excmo. Ayuntamiento de 9 de julio de 2015, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 16 de julio de 2015, acordó proponer a la Junta de Gobierno Local la exclusión de todas las compañías que habían participado en el proceso, en los términos siguientes:

*<<Vistos los antecedentes anteriores, la mesa de contratación por mayoría de sus miembros, y con la abstención del vocal del Grupo Municipal GANEMOS ALBACETE, asume todos los informes técnicos que obran en el expediente y referenciados en estos antecedentes, y propone:*



*PRIMERO.- A la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Albacete, como órgano que ostenta la competencia en materia de contratación, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado 3º, del TRLCSP, que declare excluido del procedimiento de adjudicación del contrato de gestión de Servicio Público de limpieza viaria y recogida de residuos municipales en Albacete a las mercantiles CESPACOMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.; URBASER, S.A.; FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. y la UTE ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.R.L.- GRUPO RAGA, S.A., porque las ofertas presentadas por las cuatro empresas referidas no se ajustan a lo establecido en los pliegos del contrato, ya que la oferta presentada en el modelo de proposición económica establecido en los pliegos (Anexo III) no coincide con los cálculos previstos en el Plan económico financiero presentado por cada una de ellas, siendo dicho defecto insubsanable y, además, porque los cálculos realizados por las cuatro empresas referidas en el plan económico financiero contemplan una revisión de precios no permitida en los pliegos y fundamentando dichas exclusiones en los razonamientos aducidos por el informe de la Asesoría Jurídica y la Intervención General del Ayuntamiento de Albacete, que al fundamentar este acuerdo a continuación se reproduce: [...].*

*SEGUNDO.- A la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Albacete, como órgano que ostenta la competencia en materia de contratación, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado 3º, del TRLCSP, y en base a lo establecido en el artículo 152 del TRLCSP, que al regular las ofertas con valores anormales o desproporcionados, en su apartado cuarto, dispone que si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados la excluirá de la clasificación y, por tanto, se propone la exclusión de la clasificación y del procedimiento de adjudicación de este contrato a las mercantiles UTE ACCIONA RAGA, porque no presenta la documentación requerida acerca de la justificación de su oferta, incurso en baja anormal o desproporcionada, así como también de las mercantiles FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS Y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, en tanto en cuanto no han justificado adecuadamente el valor desproporcionado de sus ofertas*



y, fundamentando dichas exclusiones en el informe técnico incorporado al expediente, cuyo tenor literal es el siguiente:[...].

*TERCERO.- En cuanto a todos los actos de exclusión de las cinco mercantiles que han participado en esta licitación (CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.; URBASER, S.A.; FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.; la UTE ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.R.L.-GRUPO RAGA, S.A., y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.), de conformidad con lo establecido en el art. 40 del TRLCSP, es necesario notificar dicho acto a los licitadores con ofrecimiento de los recursos pertinentes [...].*

*CUARTO.- A la Alcaldía Presidencia el Ayuntamiento de Albacete, se propone, en virtud de la delegación de competencias acordada por la Junta de Gobierno Local de fecha 25 de junio de 2015, que una vez que los acuerdos de exclusión fueran notificados y firmes, adopte la resolución de declarar desierto el contrato de gestión del servicio público de recogida de residuos municipales y de limpieza viaria del Ayuntamiento de Albacete, expte. 05/14, toda vez que a pesar de haberse presentado cinco licitadores en el procedimiento de adjudicación de este contrato, por diversos motivos las ofertas se han declarado no adecuadas para la adjudicación del contrato. [...].>>*

**Vigésimoprimer.** En sesión celebrada el 23 de julio de 2015, la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Albacete, conformándose con la propuesta cursada por la mesa, acordó la exclusión de todos los licitadores del procedimiento de contratación.

**Vigésimosegundo.** Frente al acuerdo reseñado en el ordinal precedente, interpusieron sendos recursos especiales en materia de contratación las compañías VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. y FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., asignándoseles, respectivamente, los números 859/2015 (Castilla-La Mancha 43/2015), 901/2015 (Castilla-La Mancha 45/2015) y 915/2015 (Castilla-La Mancha 46/2015).

**Vigésimotercero.** El 18 de septiembre de 2015, este Tribunal dictó Resolución con nº 843/2015, relativa al recurso 859/2015, en cuya parte dispositiva se acordó:



*<<Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. P. P. S., en representación de la empresa VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. contra su exclusión de la licitación del contrato de gestión del servicio público de "Limpieza viaria y recogida de residuos municipales en Albacete" "y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas económicas y de los demás criterios evaluables mediante fórmula, entre las que se deberá incluir también la de la recurrente.*

*Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento acordada hasta que se resuelvan los recursos interpuestos por CESPAS (recurso nº 901/2015) y por FCC (recurso nº 915/2015).*

*Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de este recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.>>*

**Vigesimocuarto.** El 30 de octubre de 2015, este Tribunal dictó Resolución con nº 992/2015, relativa a los recursos 901/2015 y 915/2015, en cuya parte dispositiva se acordó:

*<<Primero. Estimar el recurso interpuesto por D.ª M.F.B., en representación de CESPAS COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. y, en su virtud, anular su exclusión del procedimiento de licitación del contrato de "Gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos municipales en Albacete", tramitado por el Excmo. Ayuntamiento de dicho municipio (nº expediente 5/2014), y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas económicas y de los demás criterios evaluables mediante fórmula, entre las que se deberá incluir también la de la recurrente.*

*Segundo. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.A.P.B., en representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.*

*Tercero. Alzar la suspensión del procedimiento de contratación*

*Cuarto. 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.>>*



**Vigesimoquinto.** La Resolución referida en el ordinal precedente ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo por parte de “FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.”, sin que, a fecha de hoy, conste haber recaído en él sentencia.

Tampoco consta que se haya dictado auto en materia de medidas cautelares ni tan siquiera de que éstas hayan sido solicitadas.

**Vigesimosexto.** En sesión celebrada el 19 de noviembre de 2015, la Mesa decidió retrotraer las actuaciones al momento de valoración de las ofertas económicas y de los demás criterios evaluables mediante fórmulas, incluyendo únicamente las propuestas por las mercantiles “CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.” y “VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.”. Asimismo, en dicho acto, se acordó encargar al servicio promotor del contrato la realización del correspondiente informe técnico de evaluación.

**Vigesimoséptimo.** El 20 de noviembre de 2015 el Jefe del Servicio de Salud Ambiental del Excmo. Ayuntamiento de Albacete evacuó el informe reclamado, arrojando el siguiente resultado:

EMPRESAS/CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	OFERTA ECONÓMICA IVA INCLUIDO (€/año)	% BAJA	PUNTOS OFERTA ECONÓMICA	MEJORAS ADMISIBLES (€)	PUNTOS MEJORAS ADMISIBLES
CESPA	13.270.863'54 €	5'00	10'93	7.839.296'24	28
VALORIZA	12.052.866'99	13'72	30	6.916.094'02	24'70



EMPRESAS/ CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	INCREMENTO O MEDIOS MATERIALES (€)	PUNTOS INCREMENTO O MEDIOS MATERIALES	INCREMENTO TRABAJADORES DE CAMPO	PUNTOS INCREMENTO TRABAJADORES DE CAMPO	INCREMENTO TRABAJADORES SERVICIOS COMUNES	PUNTO INCREMENTO TRABAJADORES SERVICIOS COMUNES
CESPA	2.583.330'00	2'48	13'00	2'64	5'00	1'36
VALORIZA	3.129.183'00	3	19'66	4	11'00	3

EMPRESAS/CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	CAMPAÑA SENSIBILIZACIÓN (€/año)	INCREMENTO PORCENTUAL	PUNTOS CAMPAÑA SENSIBILIZACIÓN
CESPA	185.112'78	1'50	1
VALORIZA	263.641'00	3'00	2

**TOTAL PUNTUACIÓN:**

- CESPA: 46'41 puntos
- VALORIZA: 66'70 puntos

**Vigésimoctavo.** El 27 de noviembre de 2015, la Mesa de contratación elevó a la Junta de Gobierno propuesta de clasificación de las compañías que permanecían en la licitación en los términos siguientes:

LICITADOR	PUNTUACIÓN JUICIO DE VALOR	PUNTUACIÓN CRITERIO FÓRMULAS	PUNTUACIÓN TOTAL	POSICIÓN
VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.	28	66'70	94'70	1
CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.	25	46'41	71'41	2



**Vigesimonoveno.** El 11 de enero de 2016, el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Albacete, conformándose con la propuesta cursada por la mesa, adjudicó el contrato a favor de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A..

El acuerdo fue publicado en el Perfil del contratante de dicho Ayuntamiento el 13 de enero de 2016, en tanto que la notificación a las interesadas fue remitida el 14 de enero de 2016.

**Trigésimo.** El día 15 de enero de 2016 tuvo entrada en el Registro General del Excmo. Ayuntamiento de Albacete escrito deducido por CESPAS COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. en el que anunciaba la interposición de recurso especial frente al acuerdo de adjudicación.

En el mismo escrito, la citada compañía mercantil solicitaba que se le pusiera de manifiesto el expediente de contratación y, en particular, la totalidad de las ofertas presentadas por los licitadores.

**Trigésimo-primer.** El 20 de enero de 2016 el órgano de contratación puso de manifiesto el expediente a la representante de CESPAS COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.

**Trigésimo-segundo.** El día 1 de febrero de 2016 CESPAS COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. formalizó el recurso en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda.

**Trigésimo-tercero.** El expediente fue recibido, junto con el informe del órgano de contratación, el 4 de febrero de 2016.

**Trigésimo-cuarto.** El 4 de febrero de 2016, la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión producida como consecuencia de la interposición del recurso, defiriendo su levantamiento a la decisión definitiva.

**Trigésimo-quinto.** El 5 de febrero de 2016, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que entendieran pertinentes, habiendo





evacuado el traslado FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 15 de octubre de 2012, publicado en el BOE el día 2 de noviembre de 2012.

**Segundo.** En tanto que participe en el procedimiento de licitación, y habida cuenta de que de prosperar el recurso, podría obtener la adjudicación del contrato, CESPAN COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. se halla legitimada para interponer el recurso con arreglo al artículo 42 del TRLCSP.

**Tercero.** Tal y como señalamos en nuestras Resoluciones 843/2015 y 992/2015, y hemos reiterado en nuestra Resolución del día de la fecha recaída en los recursos 58/2016, 59/2016 y 66/2016 interpuestos frente al mismo acto objeto del presente, la adjudicación es susceptible de recurso especial en materia de contratación al tratarse de un contrato de gestión de servicios públicos cuyos gastos de primer establecimiento –según se desprende de la documentación obrante en el expediente y, en particular, del Anexo VII del Pliego de Prescripciones Técnicas- exceden de 500.000 €, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 del TRLCSP, apartados 1 c) y 2 c).

**Cuarto.** El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP, constando igualmente la presentación del anuncio previo al que se refiere el artículo 44.1 del TRLCSP.

Se rechaza, pues, la postura expresada en sus alegaciones por la adjudicataria VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., en las que se postula la extemporaneidad del recurso por entender que el plazo de quince días debe computarse desde la publicación del acuerdo de adjudicación en el perfil del contratante. Nos basta para ello con recordar que el artículo 44.2 del TRLCSP fija de manera inequívoca como “*dies a quo*” aquél en el que se



remite la notificación de aquél, siendo irrelevante a estos efectos la publicidad que se haya podido efectuar en otros medios como el perfil del contratante.

Decae, en consecuencia, el óbice de inadmisibilidad esgrimido.

**Quinto. A.-** El recurso tiene por objeto el acuerdo de adjudicación del contrato licitado en el expediente nº 5/2014 tramitado por el Excmo. Ayuntamiento de Albacete. Frente a él se alza CESPANÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A., que propugna su anulación, al entender que la oferta que resultó seleccionada –la de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.- debió ser excluida por las siguientes razones:

a.- Por incluir en el sobre nº 2 (referido a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor) datos propios del sobre nº 3 (concerniente a la oferta económica y demás criterios evaluables mediante fórmulas).

b.- Por no incluir como coste de su oferta el incremento de medios materiales sobre los mínimos impuestos en el Anexo VII del Pliego de Prescripciones Técnicas.

c.- Por ofertar costes de mano de obra inferiores a los que resultan del convenio colectivo de aplicación.

**B.-** Además, la recurrente aduce que no se le ha permitido examinar gran parte de la proposición presentada por la adjudicataria, habiendo interesado asimismo de este Tribunal el acceso a aquélla en los términos del artículo 29.3 Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre; en adelante, RPERMC).

Sobre este particular, el Tribunal considera que no procede atender la petición formulada por no ser necesario para la decisión del presente recurso.

En efecto, la posibilidad contemplada en el artículo 29.3 RPERMC parte del presupuesto de que el órgano de contratación haya denegado al recurrente la vista del expediente que le haya sido solicitada al amparo del artículo 16 RPERMC, hipótesis que aquí no se ha dado



(cfr.: antecedente de hecho trigésimo-primero). Ciertamente, se ha tratado de un acceso parcial, como reconoce el órgano de contratación en su informe, pero, aun cuando ello haya sido así, el examen del escrito de interposición evidencia que la recurrente ha dispuesto de la información necesaria para articular sus pretensiones en esta sede, con lo que, en suma, se hace innecesario hacer uso del mecanismo arbitrado en el artículo 29.3 RPERMC, el cual constituye una potestad del Tribunal, de la que habrá hacer uso o no en atención a las circunstancias concurrentes.

**Sexto. A.-** Antes de proceder al examen de las cuestiones de fondo, hemos de detenernos en la causa de inadmisibilidad que esgrime la adjudicataria, que, en síntesis, considera que no es procedente entrar a considerar aquéllas por vedarlo el principio de cosa juzgada, pues, a su entender, todas aquellas ya fueron resueltas en nuestra Resolución 843/2015, recaída en el recurso 859/2015.

El Tribunal no aprecia que se dé el mencionado óbice, en tanto en cuanto dos de los motivos en los que se funda el recurso que hoy pende ante nosotros –los referidos con las letras a) y c) del fundamento anterior- son diferentes de los que se suscitaron en el anterior 859/2015 y no fueron, por tanto, objeto de nuestra consideración entonces.

Más aun, en puridad, y frente a lo que manifiesta VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. en sus alegaciones, lo cierto es que ni siquiera podrían haber sido considerados por el Tribunal al resolver el recurso 859/2015, pues su objeto se limitaba, sola y exclusivamente, a determinar si concurrían las causas de exclusión que en su día esgrimió el órgano de contratación para expulsar del procedimiento a la compañía que ha resultado adjudicataria, y que no fueron otras que la falta de justificación, al entender de aquél, de la viabilidad de la oferta presentada por aquélla. El principio de congruencia (artículo 47.2 del TRLCSP) vedaba el examen de cualesquiera otros motivos, aunque hubieran sido esgrimidos por los demás interesados. De no atenerse a esos límites, el Tribunal estaría desconociendo el carácter revisor de su función y asumiendo cometidos propios de la mesa de contratación, que es a la que incumbe decidir qué empresas han de ser admitidas o excluidas del procedimiento (artículos 40.2 a) del TRLCSP y 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público –en adelante, RD 817/2009-).



Así lo indicamos, entre otras, en nuestra Resolución 24/2015, en la que advertimos que lo que no es posible es *“reproducir ante este Tribunal cuestiones que ya fueron resueltas por éste y contra las que, pudiendo hacerlo, no se interpuso recurso contencioso-administrativo”*, lo que, como se ha señalado, no concurre en el presente recurso, en el que se esgrimen nuevos motivos hasta ahora no sometidos a nuestra consideración. He aquí la principal diferencia fundamental que media entre la situación que se nos plantea con la que fue abordada por las Resoluciones 413/2013 y 580/2015, en las que se reiteraban tesis que o bien habían sido planteadas ante este Tribunal (caso de la Resolución 580/2015) o habían podido serlo (caso de la Resolución 413/2013).

**B.-** En cambio, y por esa misma razón –esto es, por haber sido un tema sobre el que sí nos pronunciamos en nuestra Resolución 843/2015-, no es dado discutir de nuevo hoy sobre el motivo b) de los referidos en el Fundamento anterior, es decir, el relativo a la falta de consideración como coste en la oferta de la adjudicataria del incremento de medios sobre los mínimos del Pliego de prescripciones. La recurrente cuestiona en él el modo con el que VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. justificó la baja de su oferta, enfatizando que el trámite fue aprovechado para modificar la oferta inicialmente presentada. Ocurre, empero, que ello ya fue examinado en nuestra citada Resolución 843/2015, puesto que su objeto era precisamente dilucidar si, frente a la exclusión acordada por el órgano de contratación, la citada compañía mercantil había logrado demostrar la viabilidad de su proposición.

Era entonces cuando la hoy recurrente debió haber planteado el tema que ahora se suscita, en la medida en que el mismo concierne, no a un motivo distinto del que determinó la exclusión de la oferta a la postre seleccionada, sino a la propia falta de justificación de la viabilidad de aquélla, en la que se había sustentado el acto impugnado en el recurso 859/2015. De no quedar satisfecha con la resolución de éste, lo pertinente habría sido interponer recurso contencioso-administrativo. Al no haberlo hecho y haberse conformado con el sentido de nuestro pronunciamiento, ha de apreciarse la excepción –exclusivamente para este segundo motivo de impugnación- de cosa juzgada y, por lo tanto, estar a lo que en su día se resolvió, sin hacer hoy ninguna consideración al respecto.



Hechas estas precisiones, estamos ya en condiciones de abordar el fondo de la contienda entablada.

**Séptimo. A.-** Aduce la recurrente como primer motivo de su impugnación que la oferta de la empresa seleccionada debió ser excluida por haber mencionado en el sobre nº 2 (referido a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor) datos propios del sobre nº 3 (relativo a la oferta económica y demás criterios evaluables mediante fórmulas). En concreto, la información que entiende indebidamente incluida se refiere a la aportación adicional de 7 determinados vehículos y de maquinaria sobre los mínimos exigidos en el Pliego.

El órgano de contratación, por su parte, considera irrelevantes tales datos, no sólo por lo exiguo de la puntuación atribuida al apartado referente a las mejoras de medios materiales (3 puntos sobre un total de 100: antecedente de hecho séptimo), sino también porque la valoración de este apartado exigía conocer otras características, como el importe económico de los mismos.

**B.-** Planteado en estos términos el debate, este Tribunal debe coincidir con la postura del órgano de contratación, rechazando, por lo tanto, las tesis de la recurrente.

En efecto, la lectura del pliego de cláusulas y, en particular, de la décima (transcrita en el antecedente de hecho noveno de la presente Resolución) pone de manifiesto que los datos que se tachan como indebidamente incluidos en el sobre nº 2 constituían, de hecho, una información que razonablemente cabía hacer constar en él. Difícilmente podían reseñarse de no ser así extremos tales como la *“metodología propuesta”*, la *“organización detallada de la infraestructura y logística del personal, maquinaria de uso y de reserva”*, las *“características de los medios materiales ofertados”* o la *“descripción de la organización y del programa operativo de conservación y mantenimiento de vehículos y maquinaria de servicio”*, por citar algunos ejemplos, si no era mencionando el total de medios ofertados, incluyendo aquéllos que constituían una mejora respecto de los mínimos impuestos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Dicho en otros términos, son las propias bases de la convocatoria las que daban lugar a que se mencionaran en el sobre nº 2 aquellos elementos que, a su vez, constituían una mejora



evaluable. Siendo ello así, es obvio que no cabe apartar del procedimiento a quien se había acogido a una lectura de las normas rectoras de él (cfr.: Resolución 1108/2015).

Más aun, lo cierto es que, por sí solo, el hecho de que se recogieran en la proposición técnica el total de medios empleados (insistimos, ateniéndose a una interpretación cuanto menos razonable del Pliego) no permitía, por sí solo, como bien argumenta el órgano de contratación en su informe, saber qué puntuación obtendría el licitador en el apartado correspondiente a las mejoras, pues para ello era del todo imprescindible la valoración económica de aquéllas (cfr.: antecedente de hecho noveno). Dicho en otros términos, no existía ningún riesgo de “contaminación” en el personal llamado a evaluar los criterios de adjudicación subjetivos o dependientes de un juicio de valor, que es lo que pretende evitar con las reglas de los artículos 150.2 del TRLCSP y 26 y 30.2 del RD 817/2009, dirigidos como están a asegurar la máxima objetividad en esta fase de la licitación (cfr.: Resoluciones de este Tribunal 233/2011, 250/2012 y 110/2014, entre otras).

Es en este momento en el que debemos reiterar nuestra doctrina acerca de que la exclusión de un licitador por la inclusión indebida de documentación en sobre distinto del adecuado no es un criterio absoluto ni debe operar de forma automática, toda vez que no cualquier vicio procedimental genera la nulidad del acto de adjudicación (Resoluciones 89/2015 y 1082/2015, entre otras). Antes bien, antes de expulsar a un candidato del procedimiento, debe analizarse si se ha podido quebrar la imparcialidad y la objetividad en la evaluación.

En el caso que nos concierne, ya hemos dicho que es el propio Pliego el que propicia que los interesados mencionaran en el sobre nº 2 elementos que, a su vez, podían constituir mejoras evaluables dentro de los criterios de adjudicación de índole objetiva, así como que, por sí sola, esa información no permitía adelantar ningún resultado sobre la aplicación de éstos últimos. Igualmente, no es posible ignorar la escasa incidencia que tiene el apartado de las mejoras de medios materiales, pues sólo supone 3 puntos sobre un total de 100. Este extremo resulta especialmente significativo dado que si bien la distancia entre la puntuación alcanzada por la recurrente y la obtenida por la adjudicataria en los criterios subjetivos fue de 3 puntos (cfr.: antecedente de hecho undécimo), en los objetivos fue de 20'29 puntos (cfr.: antecedente de hecho vigesimoséptimo) siendo el resultado final de 23'29 puntos (cfr.: antecedente de hecho vigesimooctavo). Obsérvese entonces que la exclusión de la empresa



seleccionada supondría, a la postre, invalidar, so pretexto de una hipotética contaminación del personal técnico, una adjudicación que, sustancialmente, se ha basado en criterios objetivos, de cuya aplicación no se ha formulado reparo alguno.

Este Tribunal no puede amparar tal resultado que, aun comprensible desde la perspectiva de la recurrente, se antoja francamente contrario a los principios rectores de la contratación pública y, en particular, los de eficiencia y selección de oferta económicamente más ventajosa (cfr.: artículo 1 TRLCSP).

**C.-** Frente a las conclusiones anteriores no cabe esgrimir el tenor de la cláusula 24<sup>a</sup>, en la que se dispone:

*“A los efectos del cumplimiento del procedimiento establecido legal y reglamentariamente de la forma de presentación de la documentación en sobres independientes, del respeto al principio del secreto de las ofertas y para evitar el contagio que pudiera existir en el técnico encargado de la valoración, la inclusión de la documentación que debe de contenerse en los sobres nº 3 (CRITERIOS OBJETIVOS PONDERABLES A TRAVES DE FORMULAS) en los otros sobres (Nº 1 o Nº 2), así como, también, la inclusión de los documentos que deben de incorporarse al sobre Nº 2, en el sobre Nº 1, determinará, en todos esos casos, la causa de exclusión en el procedimiento de adjudicación del contrato de los licitadores que incurran en dichos supuestos.”*

Una lectura inicial del párrafo transcrito parece, efectivamente, imponer la exclusión, de manera incondicional y abstracción hecha de las circunstancias concurrentes, de toda proposición en la que se incluya información propia del sobre nº 3 en el sobre nº 2; no obstante, un examen más detenido aboca a una conclusión contraria.

En efecto, y dejando a un lado el hecho de que toda estipulación contenida en los Pliegos ha de ser interpretada siempre de la manera que pueda ser más conforme con la normativa contenida en el TRLCSP, lo cierto es que la propia previsión del pliego indica que la medida en ella contemplada ha de adoptarse *“para evitar el contagio que pudiera existir en el técnico encargado de la valoración”*. Con el empleo de esta expresión, el Pliego está advirtiendo contra cualquier automatismo a la hora de adoptar una decisión tan radical como la que postula el recurrente, lo que evidencia, una vez más, que lo relevante es que se haya



puesto en peligro la objetividad de la valoración de los criterios subjetivos, hipótesis que no concurre en el caso que ahora nos atañe.

Decae, en consonancia con lo razonado, el motivo.

**Octavo.** Resta por considerar el último de los argumentos esgrimidos por la recurrente como sustento de su impugnación, referido al hecho de que la oferta de VALORIZA SERVICIOS MEDIAMBIENTALES, S.A. reseñara costes de mano de obra inferiores a los que resultan del Convenio Colectivo aplicable.

El reproche, empero, no puede ser atendido, siendo doctrina reiterada de este Tribunal la que sostiene que no es posible excluir una oferta por el hecho de que la proposición económica sea inferior a los niveles previstos en el Convenio Colectivo (cfr., por todas, Resolución 155/2016). En este sentido, siguen hoy vigentes las acertadas consideraciones expuestas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 34/99 (luego reiterado en el 34/01), en el que, después de recordar que lo único que exigía la entonces vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (como hoy el TRLCSP) es que las proposiciones económicas no superaran el presupuesto base de licitación, señaló:

*“Cumplido el requisito anterior la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración para llegar a un resultado concreto en cuanto a la cuantía de su proposición económica, en particular, en el caso consultado, si los licitadores en su proposición económica han tenido en cuenta los efectos derivados del artículo 77 del Convenio Colectivo de Empresas de Seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando a la Administración, concretamente al órgano de contratación, a realizar un examen y comprobación de elementos heterogéneos -la proposición económica, por un lado y los efectos del artículo 77 del citado Convenio Colectivo por otro- que por otra parte y por idénticas razones debería extenderse a otros elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, por ejemplo, el pago de Impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones, otros aspectos de la legislación laboral, etc...”*





A estas reflexiones, cabe, en fin, añadir hoy una más, derivada del propio régimen jurídico de los convenios colectivos. Es verdad que éstos vinculan a todas las empresarios y trabajadores comprendidos en su ámbito de aplicación (artículo 82.3, inciso inicial, del Estatuto de los Trabajadores, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; en adelante, ET), con lo que, en principio, las retribuciones fijadas en los mismos tendrán carácter obligatorio para todos aquéllos. Sin embargo, debe tenerse también en cuenta que nuestro Ordenamiento admite el llamado “*descuelgue*”, que permite, en determinadas circunstancias, inaplicar, entre otras, las disposiciones de la norma convencional relativas al sistema de remuneración y a la cuantía salarial, entre otros extremos (artículo 82.3, párrafos segundo a noveno, del ET).

Más aun, en nuestro Derecho el convenio de empresa es de aplicación preferente a los convenios sectoriales, estatales, autonómicos o de ámbito inferior en cuanto concierne a la cuantía del salario base y de los complementos salariales, así como del abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos, entre otras materias (artículo 84.2 del ET).

En esta tesitura, se advierte sin dificultad que es improcedente exigir de las proposiciones económicas, bajo pena de exclusión, que se atengan en cuanto al coste de personal al convenio colectivo sectorial, dado que ni siquiera en el orden laboral cabe afirmar de manera apodíctica la obligatoriedad de sus cláusulas retributivas, al ser susceptibles de ser desplazadas en virtud de alguno de los mecanismos antes expuestos o serlo en el futuro.

Ello aboca a desestimar este segundo motivo y, con él, el propio 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<sup>a</sup>. M. J. C. G., en representación de CESPAS, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. contra el acuerdo de adjudicación adoptado en el expediente de licitación del contrato de “*Gestión de*



*servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos municipales en Albacete”, tramitado por el Excmo. Ayuntamiento de dicho municipio (nº expediente 5/2014), por CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A.”*

**Segundo.** Alzar la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia de la interposición del recurso especial.

**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 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 Castilla-La Mancha 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.