



Recurso nº 1237/2015

Resolución nº 20/2016

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

En Madrid, a 15 de enero de 2016.

VISTA la reclamación interpuesta por D. G.A.S., en representación de la empresa URBASER, S.A. (en adelante, URBASER o la recurrente), contra la exclusión de su oferta y la adjudicación consiguiente del contrato de *“Servicios de limpieza de zonas comunes de tierra, de edificios y de vehículos oficiales y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos para la Autoridad Portuaria de Las Palmas en la isla de Gran Canaria”* (expediente G-2015/04), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Autoridad Portuaria de Las Palmas (en adelante, la APLP o el órgano de contratación) convocó, mediante anuncio publicado en el DOUE, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el BOE, los días 16, 14 y 26 de mayo de 2015, respectivamente, licitación por procedimiento abierto para contratar los servicios de limpieza de zonas comunes de tierra, de edificios y de vehículos oficiales y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. El valor estimado del contrato se cifra en 16.000.000,00 euros. El precio de licitación (sin IGIC) es de 2.000.000 de euros anuales. Presentaron oferta siete empresas, si bien sólo seis, entre ellas la recurrente, se tomaron en consideración por tener una calidad técnica suficiente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante LCSE), así como en la Orden FOM/4003/2008, de 22 de julio, por la que se aprueban las normas y reglas generales de los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias. El contrato se clasifica en la categoría 16 del Anexo II A de la LCSE.



Tercero. Tras los trámites oportunos, el 2 de septiembre de 2015, en sesión pública de la mesa de contratación, se comunica la puntuación técnica asignada a cada oferta y se procede a la apertura de las proposiciones económicas. La oferta de URBASER obtuvo una puntuación suficiente en la oferta técnica (65 puntos), aunque inferior a la que luego resultó adjudicataria (88 puntos).

A la vista de las ofertas económicas se constató que la presentada por la recurrente (1.596.000,00 euros), presentaba una baja del 20,2% sobre el precio de licitación y resultaba incurso en presunción de anormalidad de acuerdo con la cláusula 24ª del Pliego de condiciones para la contratación (PCP) y el anexo III de la Orden FOM/4003/2008 citada.

La baja media de las otras cinco ofertas fue del 7,2%; de acuerdo con las disposiciones indicadas, la *baja condicionante* (umbral de temeridad) se situaba en el 11,2%, por lo que se requirió a la UTE para que justificara específicamente:

- Los costes laborales del personal subrogado.
- Costes de sustitución por absentismo laboral y otras licencias o permisos.
- Los costes vinculados con las mejoras ofertadas.
- Los ingresos previstos en el Estudio Económico.

Cuarto. El escrito de justificación se presentó en el plazo habilitado. URBASER se refiere a su conocimiento del sector, así como su capacidad de gestión y experiencia, y resalta que gestiona múltiples servicios en Las Palmas de Gran Canaria que le permiten *“la disminución de sus costes de estructura (Personal e instalaciones principalmente) en los nuevos servicios...”*. En cuanto a los puntos sobre los que se le pidió justificación:

- Detalla el coste por categoría del personal subrogado, según los convenios colectivos de aplicación.
- En cuanto a las sustituciones de personal, justifica también en detalle los cálculos considerados respecto al personal del servicio de limpieza viaria y recogida de basuras y de limpieza de oficinas, a partir de su estimación de que *“para tener un puesto de trabajo, teniendo en cuenta las sustituciones a efectuar por motivo de las Vacaciones y el Absentismo Laboral, serán necesarios 1,16 trabajadores”*.



- Respecto a las mejoras ofertadas, por valor de 127.167,23 €, URBASER señala en la justificación de su oferta que una parte menor (9.870,01 €) se imputa al concepto de gastos generales y beneficio industrial. El resto se atribuye por una parte (56.517,34 €/año) *“básicamente a personal de estructura ya existente en la delegación de Urbaser en la isla y que se pone a disposición del presente contrato”* y, por otra parte (60.799,88 €/año) *“a la valoración de jornadas planteadas en domingos y festivos y a los costes derivados de la uniformidad de todo el personal, que se compensará con los ahorros derivados del proceso de gestión de compras de útiles y maquinaria que llevará a término la Delegación en la isla y que se beneficiará de los convenios de colaboración que mantiene URBASER con las principales empresas proveedoras del sector,...”*.
- Por último, en cuanto a la justificación del coste negativo (ingreso) por un importe de 203.254,15 €/año, que figura en su estudio económico, URBASER hace referencia a la respuesta pública de la APLP a una de las consultas recibidas para la licitación relativa a si los ingresos derivados de la entrega de residuos son para el adjudicatario. En su respuesta, la Autoridad Portuaria indicaba: *“... No es objeto del contrato la explotación comercial de los residuos. Cualquier actividad comercial realizada en el Puerto ha de estar autorizada por la Autoridad Portuaria de Las Palmas,... seguido el procedimiento administrativo que regula el otorgamiento y ejercicio de dicha actividad”*.

En tal sentido, señala URBASER que bajo el epígrafe de *“Ingresos SIG privados”* ha considerado *“los correspondientes a los ingresos de subproductos... como la recogida selectiva de papel-cartón, envase y cristal o la recogida en áreas de aportación o la recogida de enseres y maderas o la gestión de la planta de clasificación y siempre bajo la Autorización de la Autoridad Portuaria de Las Palmas”*. Detalla las cantidades, precios unitarios e ingresos estimados por valor de 166.863,29 €. El resto (36.390,86 €) lo considera como *“Ingresos del resto del montante de Gastos Generales y Beneficio Industrial”*.

Quinto. El Área de Infraestructuras e Ingeniería emitió informe el 15 de octubre sobre la justificación de URBASER, en el que, tras un resumen detallado de la misma, concluye que



“no ha justificado adecuadamente” los puntos requeridos, “por lo que no se debe admitir la oferta presentada por URBASER”. Para llegar a esa conclusión analiza cada uno de esos puntos:

- Respecto al coste de personal concluye que *“NO HA JUSTIFICADO que los costes laborales del personal subrogado del contrato actual, se hayan efectuado conforme a los datos que figuran en el Anexo nº 12 del Pliego de Condiciones,... resultando una diferencia del coste real ofertado menos el justificado incluido en su Estudio Económico de 30.990,60 €/año”*.
- En cuanto a los costes de sustitución por absentismo, no ha tenido en cuenta el del personal adscrito administración y servicios comunes, coste que cifra en 31.228.87 €/año.
- Respecto al coste de las mejoras, concluye el informe que aun admitiendo que URBASER renunciara a cualquier beneficio económico y que los costes de estructura y gastos generales a imputar al contrato se considerasen irrelevantes, aún quedaría por justificar 73.196,22 €/año, diferencia entre el coste de las mejoras (127.167,23 €/año) y los gastos generales y beneficio industrial considerados en el estudio económico presentado con su oferta (53.971,01 €/año). Además entiende que no es aceptable *“el intento de justificación de Costes de mejoras ofertadas y no considerados en su Estudio Económico (COSTES GLOBALES DEL SERVICIO) mediante consideraciones actuales y no tenidas en cuenta en su oferta, tales como hipotéticas rebajas en la adquisición de equipos... porque sería claramente aceptar una modificación de las consideraciones de la oferta”*.
- Sobre los ingresos previstos por URBASER, el informe técnico sostiene que a la pregunta de si se pueden obtener otros ingresos derivados de la explotación comercial de los residuos se respondió a todos los licitadores *“que no es objeto de este contrato en licitación. Por lo tanto, qué van a decir el resto de ofertantes si esta área informa a la Mesa de Contratación un extremo contrario al que el Director de la Autoridad Portuaria resolvió y comunicó a los licitadores”*. Considera por ello que de admitirse la justificación de URBASER en este punto, se estarían infringiendo los principios de igualdad de trato y transparencia. Considera también que parte de los ingresos no se puede imputar ahora al capítulo de gastos generales y beneficio



industrial, por cuanto en su estudio económico no hizo tal división. *“Disminuir ahora el importe considerado por este concepto y recurrir a otro para la diferencia es, claramente, modificar su oferta, motivo por el cual NO se puede aceptar”*. Además, el capítulo de gastos generales ya lo ha imputado a otros conceptos y está *“ya gastado suficientemente”*. Por último, las toneladas y precios unitarios considerados para calcular los ingresos derivados están sobreestimados. Prevé recoger casi 1.000 Tn/año de papel *“cuando el total de basuras que el actual contratista de este servicio, ha llevado en estos últimos años al vertedero han sido de 1.500 Tn/año de media”*. En cuanto al precio lo considera también sobrevalorado. Concluye por ello que en la oferta *“hay un importe de 203.254,15 €/año, motivado por un ingreso por la explotación de la clasificación de la recogida de Basura, considerado en el importe económico de su oferta de manera INADMISIBLE”*.

A la vista de las apreciaciones anteriores, considera el informe que *“al menos 338.669,84 €/año del Coste Global de la oferta presentada por URBASER, SA, no se encuentra incluido en el precio ofertado de 1.596.000,00 €/año (sin I.G.I.C.), no admitiéndose la argumentación presentada por el licitador en su escrito de Justificación de la Proposición Económica. Representando dicha cantidad un 21,22 % del precio anual ofertado por el Servicio, debe considerarse esta oferta como ANORMAL y por tanto, no debe ser admitida ni tomada en cuenta por el Órgano de Contratación”*.

De acuerdo con el informe técnico, la mesa de contratación propuso el 19 de octubre la exclusión de la oferta de URBASER y la adjudicación en favor de RALONS SERVICIOS, S.L. (en lo sucesivo, RALONS o la adjudicataria), cuya oferta económica era de 1.834.782,18 € y cuya puntuación global era la más alta de las cinco proposiciones finalmente clasificadas. Así se acordó por el Consejo de Administración de la APLP, mediante Resolución de 21 de octubre, notificada a URBASER el 16 de noviembre de 2015.

Sexto. Contra dicha Resolución, la representación de URBASER ha interpuesto reclamación en el procedimiento de adjudicación, según lo previsto en los artículos 101 y siguientes de la LCSE, presentada en el registro de este Tribunal el 30 de noviembre y anunciada previamente a la APLP. Solicita la anulación de la Resolución indicada y que se retrotraiga el



expediente al momento de valoración de las ofertas económicas, con inclusión de la presentada por URBASER.

Séptimo. El 10 de diciembre, el órgano de contratación remitió a este Tribunal copia del expediente acompañado de su informe sobre la reclamación.

Octavo. El 11 de diciembre, la Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, habiendo evacuado el trámite únicamente la adjudicataria.

Noveno. El 10 de diciembre, la Secretaria del Tribunal por delegación del mismo, acordó mantener la suspensión del procedimiento de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 104.6 de la LCSE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El escrito de interposición de recurso, debe calificarse como reclamación en los procedimientos de adjudicación, prevista en el capítulo I del Título VII de la LCSE (arts. 101 y siguientes), por cuanto se refiere a una entidad contratante del sector de los puertos marítimos, incluida entre las enumeradas en la Disposición Adicional Segunda de dicha ley. La presente reclamación se interpone contra la Resolución de adjudicación en un contrato de servicios cuya licitación se hace con arreglo a lo dispuesto en la LCSE, al ser su valor estimado superior a 414.000 € (artículo 16). La competencia para resolver corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 101 de dicha norma.

Segundo. La empresa reclamante concurrió a la licitación y su oferta fue rechazada y excluida de la clasificación, por lo que está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 102 de la LCSE.

Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 104 de la LCSE.

Tercero. En la reclamación de URBASER se indica que el informe técnico de 15 de octubre que justifica su exclusión, no motiva o razona la falta de viabilidad de su propuesta, ni



acredita que el proyecto global de URBASER sea técnicamente inviable al precio ofertado. Sostiene la recurrente que, por el contrario, *“la simple lectura del Estudio Económico aportado en fase de licitación unido al Informe Justificativo de su propuesta, demuestran como URBASER, S.A. tomó en consideración para la configuración de su oferta las magnitudes económicas puestas en cuestión por el mencionado Informe”*. En cuanto a la justificación de tales magnitudes alega que:

- Respecto a los costes de personal, su justificación es correcta y el informe del Área de Infraestructuras parte de un presupuesto erróneo al computar para todos los trabajadores el mismo tipo del 34,20 % de "Cargas Sociales" con independencia de su categoría profesional.
- En cuanto a la sustitución de los 12 trabajadores encuadrados como personal indirecto, *“son asumidos por los contratos preexistentes, permitiéndose de este modo minorar el porcentaje destinado a los denominados Gastos Generales o de estructura en las nuevas ofertas y dentro de los cuales se asumen los costes de sustitución... del Personal Indirecto (Oficina, Administración y Servicios Comunes)”*.
- Sobre la consideración de las mejoras ofertadas, reitera la imputación contable reflejada en la justificación de su propuesta y, contra la afirmación del informe técnico de que la partida de gastos generales y beneficio industrial no da cabida a todas las mejoras, sostiene que tal alegación *“obvia (i) no sólo la autonomía que tiene cada licitador para realizar las configuraciones económicas de sus propuestas en orden a sus directrices o estrategias empresariales internas, (ii) sino además -como hemos indicado anteriormente- las circunstancias excepcionalmente favorables que dispone URBASER, S.A. para la ejecución del contrato gracias a su amplia implantación geográfica y que le permite la minoración de sus costes de estructura (Personal e instalaciones principalmente) para los nuevos servicios a contratar,...”*.
- Respecto a los ingresos por la explotación comercial de los residuos, alega que la contestación a la pregunta formulada *“debiera entenderse en el sentido de que, la Autoridad Portuaria no ha previsto ningún retorno económico a su favor derivado de la explotación comercial de los residuos susceptibles de aprovechamiento económico que se generan en sus instalaciones”*. De acuerdo con lo establecido en el PCP *“el contratista queda obligado a la realización del servicio de recepción, recogida y*



traslado a gestor autorizado de todos los residuos generados en el ámbito territorial bajo titularidad de la Autoridad Portuaria”, por lo que URBASER, “dentro del ámbito de su autonomía para gestionar y programar -bajo su riesgo y ventura- la explotación económica del contrato, contabilizó... como un ingreso propio para el contratista, los importes económicos provenientes de las citadas ventas de residuos a los gestores privados,...”. En su propuesta incluyó algunas medidas de potenciación de la recogida selectiva; en cuanto al volumen y precios unitarios considerados tomó “como base de partida los datos actuales de producción de residuos en el Puerto de Las Palmas así como el plan de contenerización propuesto y aplicando los precios unitarios de referencia propuestos por la comercializadora de URBASER, S.A. -que gestiona el volumen global de la compañía a nivel nacional e internacional en lo que respecta a los subproductos de todos los servicios y todas las instalaciones operadas por la misma- ...”. considera que las estimaciones del informe técnico, hechas suyas por la mesa de contratación, “se basan en meras hipótesis o conjeturas que, en todo caso, estarían sujetas al principio de riesgo y ventura de cualquier empresa reconocido por la Cláusula 35ª del PCAP, y que en modo alguno pueden ser suficientes para justificar la falta de seriedad o viabilidad a una oferta que es susceptible de ser cumplida”.

Solicita que se anule la Resolución impugnada y se acuerde la readmisión de la propuesta de URBASER, con retroacción del procedimiento al momento previo a su exclusión.

Cuarto. Por su parte, el órgano de contratación manifiesta, en el informe sobre la reclamación, que: *“La exclusión de la oferta se realiza de manera motivada y reforzada, según el amplio argumentario referido en el informe en que se basa. Además, incluye información sobre todos los motivos por los que no se admite la justificación efectuada en su día por el recurrente,... no existiendo situación de indefensión alguna,...”.*

El informe de la APLP reitera los argumentos expuestos en el informe del Área de Infraestructuras respecto a los costes de personal y sustituciones y entiende que, respecto a las mejoras, URBASER ha considerado que *“son sin contraprestación económica, cuando en las respuestas dadas a todos los licitadores..., se decía todo lo contrario”.* Ratifica por ello lo señalado ya en el informe de referencia en el sentido de que *“en la oferta económica de la recurrente no se incluye todo el coste de las mejoras ofertadas, faltando la cantidad de*



73.196,22 € al año (según la propia valoración del recurrente), y por tanto, no se puede llevar a cabo la prestación del servicio en los términos propuestos”.

En cuanto a la explotación comercial de los residuos reitera que tal explotación queda fuera del ámbito competencial de la Autoridad Portuaria y que los servicios licitados “*no pueden ir más allá de sus límites competenciales... La explotación comercial de los residuos que propone URBASER está excluida del régimen jurídico de los contratos del sector público. Ni el procedimiento aprobado ni los contenidos especificados en los Pliegos contemplan esta actividad comercial. Por tanto, aunque URBASER, S. A. la haya propuesto en su oferta, tal y como está configurado el procedimiento de contratación y la concesión de dominio público portuario instrumental, accesoria y subordinada al contrato de servicios, no se podría autorizar el ejercicio de dicha actividad al amparo del mismo, por lo que no estaría en condiciones la licitadora de obtener los beneficios estimados a priori por la propia entidad de 203.254,15 €*”. Considera que “*sería imposible jurídicamente otorgar la explotación comercial de los residuos como parte del contrato... Pero además, haciendo abstracción de esta imposibilidad, el Pliego de Condiciones y sus anexos no están pensados para el desarrollo de explotaciones comerciales. Habría que introducir modificaciones importantes en el texto para que cumpla con el ordenamiento jurídico vigente; habría que modificar los cálculos relativos a las tasas...*”. Insiste también en que se manifestó a todos los licitadores “*que **no es objeto del contrato la explotación comercial de los residuos...** Ningún licitador, salvo URBASER, S.A. ha propuesto una actividad paralela de explotación comercial... Si la Autoridad Portuaria permitiera ahora incorporar al contrato la explotación de los residuos estaría actuando en contra de sus propios actos, en contra del Pliego de la licitación y en claro incumplimiento de los principios básicos de concurrencia, igualdad y no discriminación*”. Por último, recalca de nuevo que, en todo caso, la recurrente sobreestima la cantidad de residuos a recoger.

Quinto. La notificación del acuerdo de adjudicación cumple con lo exigido por el artículo 83.2 de la LCSE que requiere que se haga “*también de forma motivada a los restantes operadores económicos el resultado de la adjudicación acordada*”. Así lo hemos señalado en múltiples resoluciones (valga como referencia la nº 1053/2015, de 13 de noviembre). En este caso, a la recurrente se le comunica que su oferta se considera que no puede ser cumplida por incluir valores anormales o desproporcionados y en la misma Resolución se indica que la justificación de URBASER “*fue analizada mediante Informe de 15 de octubre de 2015 del*

Área de Infraestructuras e Ingeniería (este Informe se adjunta a la presente Resolución en el ANEXO IV)”. Por tanto, la recurrente ha dispuesto de una información amplia y exhaustiva para conocer los motivos por los que no se aceptaba la justificación presentada y su oferta se consideraba temeraria. Dispuso por tanto de información suficiente para poder interponer fundadamente recurso contra su exclusión, como así ha hecho, por lo que su alegación sobre la falta de motivación debe ser desestimada.

Sexto. No es objeto de controversia que la oferta económica de la recurrente se encuentra, de acuerdo con el PCP, en presunción de anormalidad o desproporción. La cuestión de fondo a dilucidar por tanto es si, a la vista de la justificación y del informe técnico sobre la misma, está fundada la conclusión de la APLP de excluir de la clasificación la oferta presentada, *“en presunción de anormalidad, por no haber aportado justificación suficiente para enervar tal circunstancia, por lo que se estima que esta oferta se encuentra incurso en valores anormales”.*

En cuanto al procedimiento seguido, el artículo 82 de la LCSE establece que:

“1. Si las ofertas resultasen anormalmente bajas en relación con la prestación que se ha de ejecutar, la entidad contratante, antes de poder rechazarlas, pedirá por escrito a quienes hubieran presentado dichas ofertas las precisiones que juzgue oportunas sobre la composición de la oferta correspondiente y comprobará dicha composición teniendo en cuenta las explicaciones que le sean facilitadas,....”

Por su parte, la cláusula 24ª del PCP, en su apartado 7 señala también que si *“una oferta económica incurre en presunción de anormalidad, la Mesa de Contratación... recabará la información necesaria para que el Órgano de Contratación pueda estar en disposición de determinar si efectivamente la oferta resulta anormalmente baja y por ello debe ser rechazada o si, por el contrario, la citada oferta no resulta anormalmente baja y por ello debe ser tomada en consideración para adjudicar el contrato. Para ello la Mesa de Contratación solicitará al licitador, por escrito, las precisiones que considere oportunas sobre la composición de la citada oferta económica y sus justificaciones,....”.*

Como hemos señalado en numerosas resoluciones (entre otras en la Resolución 181/2015, de 20 de febrero, también referida a una licitación de la APLP), para conjugar el interés

general en la contratación pública con la garantía de los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia, la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento. Y ello exige de una resolución “*reforzada*” que desmonte las justificaciones aducidas por el licitador.

En este caso, la mesa de contratación fundamentó y pidió *las precisiones que juzgó oportunas sobre la composición de la oferta* de URBASER. Se le requirió para que justificara y documentara cuatro puntos concretos relativos a: los costes de personal; el coste de sustituciones; las mejoras y los ingresos previstos en el estudio económico presentado con la oferta. Las justificaciones presentadas y las apreciaciones del informe técnico sobre las mismas, se han resumido en los antecedentes cuarto y quinto.

Respecto al coste de personal y sustituciones, las precisiones presentadas por URBASER deben considerarse suficientes. En cuanto al coste de personal argumenta en la reclamación que la diferencia apreciada en el informe técnico se debe a que éste no ha tenido en cuenta los diferentes tipos de cotización a la seguridad social. Respecto a las sustituciones del personal indirecto a subrogar, ya se deducía de su justificación que, dada la dimensión e implantación en Gran Canaria las podía efectuar con personal propio, sin repercutir su coste en el contrato. Según el estudio económico aportado con la oferta, el coste de personal (incluyendo sustituciones) se cifraba en un total de 1.260.380,33 €, lo que no resulta desproporcionado en relación con otras ofertas (por ejemplo, la adjudicataria, no incurso en presunción de temeridad, cifra ese coste en 1.175.715,06 €). Más entidad tienen las justificaciones relativas a las mejoras y los ingresos por explotación comercial de los residuos, que analizamos en los fundamentos siguientes.

Séptimo. Sobre las mejoras, tal como se especificaba en la respuesta a la consulta efectuada sobre el asunto “*las mejoras ofertadas constituirán parte del contenido obligatorio del contrato y están incluidas dentro del precio del contrato*”. En la cláusula 19ª del PCP, se detallan los conceptos a especificar en ese estudio económico, entre los que se incluyen los “*Costes de implementación de las mejoras del servicio ofertadas por la licitadora*”. Por tanto, al no haberlo hecho así y estar la oferta de URBASER incurso en presunción de temeridad, está fundamentado el requerimiento planteado en los siguientes términos: “*Justificación de*



dónde se ha considerado el coste anual de las mejoras ofertadas que suman la cantidad de 127.167,23 €/año, ya que no caben en el 3,50% de Gastos Generales y Beneficio Industrial”.

La justificación de la recurrente, como se indica en el antecedente cuarto, es que una parte de las mejoras corresponde a *“personal de estructura ya existente en la delegación de Urbaser”*, es decir, está considerado en los gastos generales, y el resto *“se compensará con los ahorros derivados del proceso de gestión de compras de útiles y maquinaria”*. Tal afirmación no implica, como se pretende en el informe técnico, una modificación de la oferta económica. Los cambios en las rúbricas del estudio económico no implican una alteración de la oferta, que se mantiene en el importe inicial (1.596.000 €) y sólo pretenden ajustar esas rúbricas a las especificaciones solicitadas (y contempladas en el PCP, como se indicó antes).

No obstante, como se infiere del informe técnico, carece de fundamento suficiente la justificación de URBASER de que parte de las mejoras, por importe de 60.799,88 €/año, *“se compensará con los ahorros derivados del proceso de gestión de compras de útiles y maquinaria,... fruto de la centralización de nuestro departamento de compras a nivel nacional e internacional, lo que permite obtener grandes descuentos en vehículos, maquinaria, herramientas, vestuarios y otros componentes, descuentos que van desde el 30% al 50%, en algunos casos”*. No se aportan mayores precisiones y lo cierto es que en el capítulo de maquinaria, la amortización y financiación anual de los elementos a adquirir (sin incluir por tanto la maquinaria actual, ni el acondicionamiento de instalaciones) se cifra en una cantidad inferior a la que se pretende ahorrar. Por tanto, la justificación aportada por la recurrente, carece de fundamento y sus alegaciones deben ser desestimadas.

Octavo. El diferencial principal de la oferta de la URBASER respecto a las restantes, se refiere a los ingresos derivados de la comercialización de residuos, que la primera estimó en 203.254,15 €. Por parte de la APLP, tanto en el informe técnico sobre la justificación, como en el informe sobre la reclamación presentada, se rechazan los argumentos de URBASER por tres motivos:

- En la respuesta a la consulta planteada sobre el asunto se dejó claro que la explotación comercial de los residuos no era objeto del contrato. El procedimiento

aprobado y los pliegos no contemplan actividad comercial alguna, por lo que ni siquiera se podría autorizar.

- Los restantes licitadores también entendieron que no es objeto del contrato la explotación comercial de los residuos. Si la APLP permitiera incorporar al contrato con URBASER tal actividad, *“estaría actuando en contra de sus propios actos, en contra del Pliego de la licitación y en claro incumplimiento de los principios básicos de concurrencia, igualdad y no discriminación”*.
- Por parte de URBASER se sobreestima el volumen de residuos. Para poder obtener los ingresos que pretende *“supone un 240,00% de incremento de las basuras”*.

La respuesta a la consulta planteada sobre los ingresos derivados de la venta de residuos indicaba que: *“No es objeto del contrato la explotación comercial de los residuos. Cualquier actividad comercial realizada en el Puerto ha de estar autorizada por la Autoridad Portuaria de Las Palmas de conformidad con la normativa vigente, seguido el procedimiento administrativo que regula el otorgamiento y ejercicio de dicha actividad...”*. Pero tal respuesta se puede entender, como ha hecho la recurrente, en el sentido de que los ingresos de la explotación comercial de los residuos no son para la Autoridad Portuaria, pero que ello no impide que los tenga en cuenta el licitador como ingresos propios en su propuesta. Es obvio que el objeto del contrato no es la explotación comercial de los residuos; si así fuera, los ingresos serían para la APLP y se primaría a la proposición que ofreciera mejor precio de venta. El objeto del contrato, como bien argumenta la reclamante, y se indica en el apartado 1.4ª de las especificaciones técnicas es la: *“Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Recepción y tratamiento en centro de clasificación de dichos residuos y transporte a vertedero”*. En tales condiciones, como argumenta URBASER, *“dentro del ámbito de su autonomía para gestionar y programar -bajo su riesgo y ventura- la explotación económica del contrato”*, tiene en cuenta en su oferta como un ingreso propio para el contratista, los importes provenientes de la venta de residuos. No es una actividad comercial que se realice dentro del recinto portuario, ni, en puridad, requeriría autorización alguna de la APLP. Tampoco se advierte contradicción alguna con lo establecido en los pliegos, ni debiera afectar a los cálculos relativos a las tasas que vienen determinados por el valor de las instalaciones (tasa de ocupación) y el precio anual del contrato (tasa de



actividad). Por lo demás, el hecho de que al determinar el presupuesto de licitación no se hubieran tenido en cuenta los posibles ingresos del contratista, no impide que éste los pueda obtener y los tenga en cuenta a la hora de formular su proposición económica.

De acuerdo con el criterio expresado en el párrafo anterior, ni el Pliego ni la contestación de la APLP a la consulta impedían a los restantes licitadores incorporar en su estudio económico los posibles ingresos derivados de la comercialización de los residuos, como ha hecho URBASER. No se advierte por tanto que la aceptación de quien sí lo ha hecho vaya en contra de los principios básicos de igualdad y no discriminación.

Más fundamento tienen las objeciones del informe técnico relativas a la sobreestimación del volumen de residuos. De los datos proporcionados por URBASER en la justificación de su oferta (2.137 toneladas de residuos a un precio medio de 78,08 €/Tn., más 1.522 toneladas depositadas en el vertedero municipal) se deduce que el volumen de residuos duplica con creces la cantidad media anual registrada en los últimos años. El incremento del volumen de residuos en un 140%, no se explica ni en la justificación de la oferta, ni en la reclamación presentada. Las estimaciones del informe técnico no se basan en meras hipótesis o conjeturas. Por el contrario, las estimaciones de URBASER, no se han fundamentado mínimamente. Y no sólo sobreestiman el volumen de residuos, sino que parte de los ingresos se atribuyen a un concepto incomprensible: *“Ingresos del resto del montante de Gastos Generales y Beneficio Industrial”*.

En el trámite de justificación de oferta, no se puede argumentar como hace en su reclamación, que “en todo caso, estarían sujetas al principio de riesgo y ventura”. Obviamente es así, pero para justificar una oferta con un precio presuntamente temerario, hace falta fundamentar mínimamente el mismo. Por tanto, las alegaciones de la recurrente sobre la cuantía esperada de ingresos por la comercialización de residuos, deben ser desestimadas.

Noveno. La oferta económica de URBASER (1.596.000 euros) es inferior al umbral de temeridad definido en el PCP en 179.800 euros. Buena parte de esa diferencia se justifica precisamente por el hecho de sobreestimar los ahorros en la compra de maquinaria y el importe de la comercialización de residuos.



En la consideración de este Tribunal, la “*información justificativa*”, en los términos en que está pensada en la Ley, debe entenderse referida a las precisiones que recabe el órgano de contratación. En este caso, la mesa de contratación formuló en su solicitud de justificación unas peticiones precisas sobre la composición de la oferta.

Como ya hemos señalado, la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas con valores anormales o desproporcionados se puedan rechazar sin comprobar antes su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta o detallar pormenorizadamente las distintas partidas de los costes presupuestados, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.

En este caso, la oferta de URBASER es significativamente más baja que las restantes y buena parte de la diferencia se deriva del hecho de que URBASER no ha considerado adecuadamente las mejoras propuestas y ha sobreestimado los ingresos por comercialización de residuos.

Décimo. En la licitación se han cumplido formalmente todos los requisitos exigidos legalmente y tal como se ha expuesto en los fundamentos anteriores, una vez examinadas las justificaciones de URBASER sobre su oferta económica, este Tribunal entiende que parte de las consideraciones del informe técnico, asumidas en la resolución impugnada, argumentan de manera suficiente la convicción de la Autoridad Portuaria de que la proposición de la recurrente no pueda ser cumplida satisfactoriamente, por lo que hay que concluir que está fundamentada su exclusión de la clasificación de ofertas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Desestimar la reclamación interpuesta por D. G.A.S., en representación de la empresa URBASER, S.A., contra la exclusión de su oferta y la adjudicación consiguiente del contrato de *“Servicios de limpieza de zonas comunes de tierra, de edificios y de vehículos oficiales y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos para la Autoridad Portuaria de Las Palmas en la isla de Gran Canaria”*.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.6 de la LCSE.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 106.5 de la LCSE.

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 al de 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.