



Recurso nº 20/2017

Resolución nº 116/2017

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

En Madrid, a 27 de enero de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.S.D., en nombre y representación de SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID S.L., contra el acuerdo de adjudicación del Expediente GG0196/2016 por el que se convoca la licitación del servicio integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros del Instituto de Salud Carlos III este Tribunal ha adoptado la siguiente Resolución

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 20 de julio de 2016 se publica en el BOE núm.174 Resolución del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) por la que se convoca licitación pública del "Servicio integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros del ISCIII" (Exp. GG0196/2016).

Segundo. Como documentación administrativa que debían presentar los licitadores se exigían, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, certificados de acreditación en base a las normas ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 para las actividades relativas al objeto del contrato, especificándose que el alcance de dichos certificados debería contemplar el Servicio de Gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente.

Tercero. La Mesa de Contratación, en su reunión del pasado 10 de noviembre, acuerda pedir subsanación de la documentación administrativa presentada por las empresas REYVAL AMBIENT, S.L. e INTERNUN, S.L.

Cuarto. La Mesa de Contratación, en su reunión de fecha 15 de noviembre de 2016, tras comprobar lo preceptuado, tanto en la Ley 2/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos



contaminados, como en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los trasportes terrestres, admite los escritos presentados, en tiempo y forma, por ambos licitadores, dándose por subsanada la documentación administrativa.

Quinto. En fecha 19 de diciembre de 2016 se resuelve la adjudicación del expediente a favor de la empresa REYVAL AMBIENT, S.L. por un importe de 219.978,00 euros IVA incluido al ser esta la proposición más beneficiosa siendo el único criterio de valoración el precio y presentando la citada empresa la oferta más económica. En fecha 20 de diciembre de 2016 se notifica tal adjudicación al recurrente, cuya oferta era la segunda más ventajosa económicamente.

En fecha 9 de enero de 2017 se interpone el Recurso especial que nos ocupa, habiéndose anunciado en la misma fecha.

Sexto. En fecha 19 de enero de 2017 se acuerda como medida cautelar la suspensión del procedimiento.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles realizaran las alegaciones que estimaran oportunas, trámite que ha sido evacuado REYVAL AMBIENT S.L y CESPAS GESTIÓN DE RESIDUOS S.A.U.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1. del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, la persona recurrente está legitimada activamente para promover este recurso al ser el objeto del mismo el acto de adjudicación y ostentar el recurrente la segunda posición en la clasificación de las ofertas licitadoras por lo que, en caso de estimarse el recurso, podrían verse afectados sus derechos e intereses legítimos.



Tercero. El recurso se interpone contra un acto susceptible de impugnación por dicho cauce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1.a TRLCSP, *a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.* Se trata en este caso de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto recurrido es la adjudicación, recurrible de conformidad con lo dispuesto en el Art.40.2.c)

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para recurrir (art. 44.2 del TRLCSP) cumpliéndose el requisito de anuncio previo.

Quinto. Pasando ya a referirnos al fondo del asunto, la recurrente plantea que la empresa adjudicataria no cumple con lo dispuesto en la punto 22 del cuadro del Pliego de Cláusulas Administrativas, en relación al punto que lleva por rúbrica “clasificación” cuando señala que las empresas deberán presentar certificado de acreditación en base a las normas ISO 9001, 150 14001 y OSHAS 18001 para las actividades relativas al objeto del contrato, añadiendo que el alcance de dichos certificados deberá contemplar el Servicio de Gestión Interna de los residuos en las instalaciones del cliente. Simplemente señala que los certificados que presenta tal empresa no señalan de manera expresa que se incluya el servicio de gestión interna de los residuos, por lo que debió haberse excluido a esta empresa porque incumple lo previsto en el Pliego de Cláusulas administrativas.

Por su parte, el órgano de contratación se limita a señalar que los certificados de acreditación presentados por la empresa REYVAL AMBIENT, S.L., emitidos en base a las normas ISO 9001, IS014001 y OSHAS 18001, relativas al objeto del contrato, suponen una gestión integral de los residuos, lo que implica que sea tanto intracentro como extracentro, de acuerdo con lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, motivo por el cual no fue excluida de la licitación.

Constan presentadas alegaciones de la empresa adjudicataria donde, además de señalar que por la normativa propia de gestión de residuos la definición de “gestión” ha de incluir la llamada en el pliego como gestión intracentros; no cabe duda que su oferta así lo recogía, presentando además un certificado aclaratorio de la empresa que certificó en



primer momento tal acreditación en el que, de manera complementaria, explica que efectivamente los certificados se refieren también a la gestión intracentros.

Sexto. En primer lugar, hemos de acudir para resolver la controversia a lo previsto en los pliegos, ya que en doctrina reiterada de este Tribunal En efecto, el carácter vinculante de los mismos ha visto desarropado por recordando la doctrina incontrovertida de este Tribunal de estimar los pliegos como ley del contrato, citando por todas, resolución de 30 de abril de 2015, recurso número 334/2015:

“Dado que los pliegos son la ley del contrato y que las mencionadas circunstancias no han sido invocadas oportunamente por la recurrente a través del correspondiente recurso, dichas alegaciones, completamente extemporáneas, no pueden ser ahora examinadas ni consideradas por el Tribunal.

Efectivamente, el Tribunal viene aplicando la doctrina reiterada de que la presentación de proposiciones por los licitadores implica, conforme al artículo 145.1 del TRLCSP, la aceptación incondicional de los Pliegos, debiendo inadmitirse, por extemporánea, su posterior impugnación: “Respecto al cuestionamiento del contenido de los pliegos por parte de la recurrente este Tribunal coincide con el órgano de contratación en que dicha fundamentación resulta absolutamente extemporánea, habiendo reiterado en Resoluciones anteriores la doctrina de que los pliegos son la ley del contrato que obligan tanto a la Administración contratante como al licitador que presenta una proposición a una licitación determinada. Conforme al artículo 145.1 del TRLCSP, ‘las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna’ (por todas, Resoluciones 59/2012, de 22 de febrero 142/2012, de 28 de junio, 155/2011, de 8 de junio, 172/11, de 29 de junio, 502/2013, de 14 de noviembre, ó 19/2014, de 17 de enero, 931/2014, de 18 de diciembre, entre otras muchas). De acuerdo con lo expuesto, la falta de impugnación en plazo de los Pliegos obliga a los recurrentes, en virtud del principio de prohibición de actuación contraria a sus propios actos (venire contra factum proprium non valet), a pasar por su contenido, con la única excepción de que se aprecie la concurrencia de causa de nulidad radical en los Pliegos: “los pliegos



que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo español, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación, sin perjuicio de la eventual apreciación ulterior de vicios de nulidad de pleno derecho” (Resoluciones 241/2012, de 31 de octubre, y 83/2014, de 5 de febrero, entre otras). Por tanto, salvo en los mencionados supuestos de nulidad de pleno derecho (con el carácter excepcional que caracteriza a la nulidad radical y con la interpretación restrictiva de que la misma ha de ser objeto), no cabe argumentar en un recurso especial supuestas irregularidades de los Pliegos cuando éstos no han sido objeto de previa y expresa impugnación (por todas, Resolución 502/2013, de 14 de noviembre)”

Asimismo, hemos de recordar que las cuestiones relativas a la acreditación de solvencia (que en definitiva, es la naturaleza jurídica de la clasificación) mediante la presentación de documentos técnicos es doctrina reiterada de este Tribunal que las posibles omisiones deben ser consideradas como subsanables, por todas Resolución nº 757/2016 de 30 de septiembre de 2016:

En este sentido, debemos remitirnos a lo señalado en nuestra Resolución 712/2016, en la que se plantea idéntica cuestión –relativa a la subsanabilidad o insubsanabilidad del defecto-, si bien con ocasión de la omisión de la aportación de un documento diferente – el seguro de riesgos profesionales, exigido para acreditar la solvencia económica y financiera. La misma conclusión que se alcanza en la resolución citada debe aplicarse en este supuesto, y por tanto debe concluirse que los defectos en la acreditación de los requisitos de solvencia a que se refiere el artículo 146.1 del TRLCSP (entre ellos la solvencia técnica o profesional, que en este caso se exige -entre otros aspectos- a través de la indicación de la nave de que se dispone para la ejecución del contrato) son, por su propia naturaleza, subsanables, a diferencia de la documentación exigida en el art. 152.1 del TRLCSP, que recoge un listado numerus clausus de documentos cuya omisión no sería subsanable.

Por tanto, en el supuesto examinado, se aprecia una omisión del licitador a la hora de acreditar las condiciones de solvencia técnica o profesional en los términos previstos en



el Pliego, y dicho defecto, según se ha indicado, debe tener la consideración de subsanable.

Séptimo. A la vista de la circunstancias del presente caso, debe desestimarse el recurso presentado. En efecto, es cierto que el pliego señalaba que la gestión intercentros era un extremo que debía señalarse en los certificados de acreditación que presentasen los licitadores. Los certificados que presenta la empresa adjudicataria no señalan de una manera expresa tal extremo, pero sí señalan sin dudas que están en posesión de los certificados necesarios para la gestión de tales residuos. Tal y como ahora veremos, en una interpretación integradora de la normativa vigente en materia de tratamiento de residuos, debe considerarse cumplido tal requisito. Además, la propuesta técnica que presenta no deja lugar a dudas sobre la inclusión de tal actividad de gestión intercentros tal y como se define en el Pliego de Prescripciones técnicas (documento 7 del expediente remitido) y, como decimos, en la propuesta técnica de la empresa adjudicataria (páginas 1 y 14 del documento 28 del Expediente Administrativo) ya que expresamente recoge los medios a dedicar para tales fines.

Como decimos, la normativa vigente no deja dudas de que la acreditación para gestionar residuos incluye el inicial tratamiento que se realice en el lugar de producción de tales residuos, lo que aquí se recoge como "intercentros". Así, cuando en el certificado que presenta se recoge expresamente "gestión" debe incluirse la que se realice en los centros, porque la propia definición legal de tal gestión de residuo señala: art.3.m) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados:

Gestión de Residuos: "La recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente.

La misma norma define "Recogida": *La operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento. "*

Por lo tanto si en la gestión se incluye la recogida y por tal recogida se entiende la clasificación y almacenamiento para su transporte a una instalación de tratamiento,



podemos concluir que efectivamente ha de realizarse en el lugar dónde se encuentren tales residuos, acopiándolos y almacenándolos para su posterior tratamiento, por lo que indirectamente se está admitiendo la realización de tales labores en los centros donde se encuentren los residuos una vez generados y previos a su tratamiento.

Dado el carácter subsanable de las omisiones relativas a especificaciones de solvencia técnica podemos entrar a valorar la documentación presentada por el adjudicatario en sede de este recurso: un certificado aclaratorio de la empresa certificadora de las acreditaciones mencionadas, en el que ya no queda lugar a dudas sobre la interpretación que acabamos de exponer, en el que en fecha 19 de enero de 2017 señala:

Por la presente les comunicamos que la empresa Reyval Ambient S.L., está certificada por Applus en las normas ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 y 18001:2007, con los números de Certificado EC-7343/12, MA-2708/12 y PRL-0526/12.

En el alcance de dichos certificados, se encuentra incluido el servicio de gestión interna de los residuos en las instalaciones de clientes. Residuos indicados en los alcances de la certificación.

Por lo tanto, en una interpretación integradora de tales certificados, tanto respecto de los pliegos como de la normativa vigente; de la propia oferta técnica presentada por el licitador, sus certificados y las aclaraciones que han sido presentadas a tales certificados, hemos de concluir que la empresa sí está acreditada para gestionar en los centros los residuos. Además, la sanción que pretende la empresa recurrente, la exclusión del procedimiento, ni encuentra un apoyo específico en los pliegos ni compadece el carácter de la misma con la omisión subsanable que estamos analizando, por lo que estimamos que la adjudicación es correcta y debe desestimarse el recurso planteado.

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. S.S.D., en nombre y representación de SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID S.L., contra el acuerdo de adjudicación del Expediente GG0196/2016 por el que se convoca la licitación del servicio integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros del Instituto de Salud Carlos III

Segundo. Mantener la suspensión del expediente de contratación hasta la resolución del Recurso nº 36/2017, relativo al mismo procedimiento.

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 de TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.