



Recurso nº 117/2018 C.A. Cantabria 6/2018

Resolución nº233/2018

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2018

VISTO el recurso interpuesto por D. M. S. H., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los Pliegos rectores de la Contratación del “*Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a vertedero*” (expediente 16/2017) convocada por el Ayuntamiento de Miengo (Cantabria), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 18 de enero de 2018 se publicó en el Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea DO/S S/12 el anuncio de licitación de la contratación del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a vertedero del Ayuntamiento de Miengo (Cantabria), expediente 16/2017. Dicho anuncio fue publicado en el Boletín Oficial de Cantabria núm. 25, de 5 de febrero de 2018.

Segundo. El citado contrato de servicios se licitaba por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, por una duración inicial de 4 años con posibilidad de dos prórrogas adicionales de 1 año cada una, y un valor estimado de 818.181,82 euros (IVA excluido). El precio del contrato se cifra en la cláusula 4 del PCAP en un canon máximo de 150.000 euros anuales IVA incluido.

Tercero. Mediante escrito presentado el 7 de febrero de 2018 en el Registro de este Tribunal, Don M. S. H., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), interpone recurso especial contra los Pliegos rectores de la Contratación del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a vertedero del Ayuntamiento de Miengo (Cantabria).

Dicho recurso fue precedido del anuncio previo ante el órgano de contratación el día 6 de febrero de 2018, de conformidad con lo previsto en el artículo 44.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

Cuarto. El órgano de contratación acordó remitir al Tribunal el informe previsto en el artículo 46.2 del TRLCSP, que se ha unido al expediente administrativo remitido.

Quinto. Interpuesto el recurso, con fecha 19 de febrero de 2018, la Secretaria del Tribunal, actuando por delegación del mismo, dictó resolución por la que se acordaba la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, conforme a lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

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 41.3 y 4 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria de 28 de noviembre de 2012, publicado en el BOE el día 13 de diciembre de 2013 por resolución de la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Segundo. La legitimación de la Asociación recurrente debe examinarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Así, en desarrollo del art 42 TRLCSP, que dispone que:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”

El art 24.1 del RD 814/2015 establece que:

“Artículo 24. Casos especiales de legitimación.

1. Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.(...)”.

La peculiaridad en estos casos es que la actuación de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas).

Al amparo de esta disposición, resoluciones como la 1105/2015 de este Tribunal han admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que “parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”.

En el presente caso, este Tribunal considera que la Asociación recurrente está legitimada para interponer este recurso especial, ya que, en definitiva, su estimación sería favorable para los intereses comunes de sus asociados, cuya defensa ante cualquier órgano se le atribuye por el artículo 2 g) de los Estatutos de la Asociación.

Por todo ello, procede considerar legitimada a la recurrente.

Tercero. Son objeto de recurso el pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPT) que rigen la licitación del servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a Vertedero del Ayuntamiento de Miengo (Cantabria), expediente 16/2017. De conformidad con los artículos 40.2.a) y 40.1.a) del TRLCSP, los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación de un servicio, referido a un contrato administrativo de servicio sujeto a regulación armonizada, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. El recurso cumple los requisitos previstos en el artículo 44.4 del TRLCSP. En cuanto al plazo para recurrir, consta en el expediente la primera publicación del anuncio de la licitación el 18 de enero de 2018 y la última publicación el 5 de febrero de 2018, por lo que presentado el recurso el 7 de febrero de 2018, se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, cumple examinar en primer lugar el motivo de impugnación referido a la insuficiencia del presupuesto de licitación para la prestación del servicio, motivo que expone y desarrolla la recurrente en las alegaciones quinta y sexta de su escrito de interposición de recurso especial.

Así, alega la recurrente que el Título III del TRLCSP contiene la regulación aplicable al precio y cuantía de los contratos del sector público, disponiendo en sus artículos 87 y 88 que el valor estimado y, por ende, el valor de licitación, deben responder siempre a precios de mercado.

Cita la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su Recomendación 2/1997, de 6 de mayo, e Informe 19/1997, de 16 de diciembre, donde señala que "(...) *la primera y más importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado*", y la doctrina de este Tribunal, y alega en este sentido que el cálculo del valor de las prestaciones debe ajustarse a los precios de mercado con el objeto de garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo. En fin, sostiene que en aquellos contratos en los que,

como ocurre en los contratos de servicios de limpieza y recogida de residuos, el elemento esencial para la prestación del objeto del contrato es el personal, los convenios colectivos pueden tomarse en consideración como indicadores al elaborar el presupuesto de licitación.

Así las cosas, entiende que el presupuesto base de licitación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero fijado en el presente expediente 16/2017 por un importe total de 136.363,64 euros anuales (sin IVA) vulnera los artículos 1 y 87 del TRLCSP ya que no es adecuado a los valores de mercado al no cubrir los costes que se derivan del servicio.

A estos efectos, tras exponer en el propio texto del recurso sus propias estimaciones económicas, concluye que el total de los gastos de ejecución material ascienden a 183.192,66 euros, superando en casi cincuenta mil euros (+34%) el presupuesto base de licitación ofertado (136.363,64 euros). A ello, según la recurrente, debería añadirse beneficio industrial y gastos generales, para lo que computa la referencia media del sector, que según sus estudios, que no aporta ni cita de modo verificable, es: (i) para los gastos generales en torno al 13% y (ii) para el beneficio industrial en torno al 6%.

Por todo ello, considera, y así lo solicita en el suplico del escrito de recurso, que la insuficiencia del importe de licitación debe acarrear la nulidad de pleno derecho del PCAP y del PPT y, en consecuencia, de todo el procedimiento de adjudicación, por infracción de los artículos 87.1 y 88.2 del TRLCSP en relación con el artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE, procediendo la anulación de los pliegos al momento previo a la publicación del anuncio de licitación, a los efectos de que puedan elaborarse unos nuevos pliegos rectores en los que se fije un precio de licitación acorde con las necesidades del servicio y las circunstancias del mercado.

El órgano de contratación, en su informe preceptivo, expone que *“esta alegación carece totalmente de fundamento puesto que el precio de licitación es el mismo que el actual coste de servicio, con lo que no puede alegarse que no es un precio de mercado”*. Más allá de esta alegación, no consta en el expediente administrativo memoria, informe económico ni estudio alguno sobre el presupuesto de licitación y precio del contrato.

Ciertamente, es muy reiterada la doctrina del Tribunal que ha sostenido (Resoluciones 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 891/2014, de 5 de diciembre, 88/2015, de 30 de enero, y 23/2018 entre otras muchas) que, a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, el órgano de contratación debe partir siempre del principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 del TRLCSP. Así, en nuestra Resolución 251/2013, de 4 de julio (y, en igual sentido, Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 185/2012, de 6 de septiembre), se afirmó lo siguiente: *“En este sentido, interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que ‘La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa’.*

El principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP de manera tal que cuando se indica que ‘Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados’, no se impone a la Administración un ‘suelo’ consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que, lejos de encontrarnos con un ‘suelo’ nos encontramos con un ‘techo’ indicativo.

(...)

La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa.”

En el particular de la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, es doctrina que de forma reiterada ha mantenido el Tribunal hasta la fecha la de que los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una fuente de conocimiento (aunque no la única), a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87.1 del TRLCSP)

En general, lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 292/2012, de 5 de diciembre).

Por otro lado, este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (Resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 decíamos a este respecto que *“... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas,...”*.

Como se desprende de la cita realizada, la determinación del precio del contrato queda amparada por el principio de la discrecionalidad técnica, gozando de presunción de acierto de que gozan las declaraciones de carácter técnico mencionadas.

En el caso que nos ocupa el valor estimado se ha fijado, como ya se ha dicho, en el precio por el que se esté prestando el servicio actualmente, lo cual, como razona el órgano de contratación, es motivo suficiente para considerarlo como el “precio de mercado en el momento del envío de anuncio de licitación” que, según el art. 88,2 del TRLCSP, debe tenerse en cuenta, especialmente cuando se trata de contratos de servicios o suministros que tienen un carácter de periodicidad en los que el mismo art. 88,4 y 5 de la LCSP, se podrán tener cuenta el valor real de los contratos sucesivos adjudicados durante los ejercicios precedentes, como se ha hecho en este caso, por lo que no puede aceptarse la alegación de recurrente.

Esta doctrina, en cuanto a la acreditación en el expediente de la labor de determinación del precio, preparatoria de un criterio técnico amparado por la presunción de acierto, aparece igualmente recogida en diversas resoluciones de este Tribunal, como las resoluciones 717 y 726 de 2015, señalando la primera de ellas: “Es en la licitación donde se han de concretar las prestaciones solicitadas y los gastos necesarios para su obtención, realizando, en todo caso, una labor de cuantificación acreditada en el expediente de contratación.”

Sexto. Alega la recurrente a continuación que la cláusula 1ª del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (PCAP) califica el contrato como de “servicios públicos”, omitiendo la palabra “gestión”, pero luego invoca el artículo 8 del TRLCSP (relativo a los contratos de gestión de servicios públicos), cuando en realidad debe invocarse el art. 12 (contratos de servicios), por lo que concluye que los pliegos configuran una relación contractual en torno a una figura que ya no existe, pues el contrato de gestión de servicios públicos ha desaparecido desde el 18 de abril de 2016, fecha en la que entraron en vigor las Directivas europeas de 2014, sobre contratación pública.

La alegación tiene un alcance formal y la errata del pliego sería fácilmente salvable acudiendo al criterio de interpretación sistemática establecido en el artículo 1285 del Código Civil (“Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras,

atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”), pues el resto de cláusulas del PCAP se remiten acertadamente, conforme a la naturaleza real del contrato, al régimen del contrato de servicios. Por lo que difícilmente puede aceptarse, como dice la recurrente, que la relación contractual se haya configurado en torno al tipo contractual de la gestión de servicios públicos y que aquélla sufra inseguridad jurídica alguna.

No obstante, el órgano de contratación en su informe reconoce expresamente la errata, por lo que procederá la rectificación de la misma en la cláusula 1ª del PCAP.

Séptimo. Plantea como siguiente motivo de impugnación la recurrente lo que denomina “arbitrariedad en la fijación del plazo de presentación de ofertas”. A estos efectos, alega que la cláusula 6ª del PCAP establece que el plazo de presentación de ofertas es de 15 días a contar desde la publicación del anuncio en el BOP. Sin embargo, del anuncio de la licitación publicado en el DOUE de 18 de enero de 2018, resulta que el plazo de presentación de ofertas vence el día 24 de abril de 2018, por lo que concluye que, con independencia de que éste último es un plazo excesivo, resulta evidente de que no coinciden los plazos fijados en el anuncio de licitación y en pliego, con la consiguiente inseguridad que ello representa para los licitadores.

El órgano de contratación en su informe expone que no puede compartirse esta alegación porque la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria está condicionada a la publicación en el DOUE.

Lo cierto es que la certeza en el plazo para presentar ofertas resulta esencial para el cumplimiento de principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, por lo que procederá modificar la cláusula 6ª del pliego, y fijar en la misma idéntico plazo que el que se determine en los anuncios de la licitación.

En lo demás, la alegación sobre plazo excesivo, que no se acompaña de soporte argumental alguno que permita comprender a qué se refiere el recurrente, debe desestimarse, por cuanto el órgano de contratación ha establecido el plazo previsto en el artículo 159.1 TRLCSP.

Octavo. Plantea el recurrente como siguiente motivo de impugnación del PCAP los “Errores en la relación de documentación requerida a los licitadores”.

Alega, en primer término, que la cláusula 7ª del PCAP relaciona la documentación administrativa que debe presentar cada licitador a los efectos de acreditar su solvencia técnica, profesional y económica, pero no indica que puede ser sustituida por el DEUC (Documento Europeo Único de Contratación) a pesar de que dicha mención es preceptiva.

Tal cuestión ha sido ya resuelta por este Tribunal, por lo que nos remitimos al criterio ya sentado por este Tribunal en las resoluciones 679/2017 de 27 de julio y 486/2017, de 1 de junio: *“Alega la mercantil recurrente que el PCAP en relación con la forma y contenido de las proposiciones de los interesados no faculta para aportar el Documento Europeo Único de Contratación (en adelante, DEUC), con infracción del artículo 59 de la Directiva 2014/24/UE, directamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico desde el 18 de abril de 2016. El artículo 59 de la Directiva comunitaria señala: “1. En el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores aceptarán como prueba preliminar el documento europeo único de contratación, consistente en una declaración actualizada del interesado, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros que confirmen que el operador económico en cuestión cumple las condiciones siguientes (...)”*

Este Tribunal considera que en los términos en los que está redactado el artículo 59 de la Directiva, en cuanto reconoce un derecho a los licitadores, tiene un efecto directo y su no transposición no es obstáculo para su aplicación a los contratos que se liciten a partir del 18 de abril de 2016, como es el caso que nos ocupa. En la actualidad, finalizado el plazo de transposición de la Directiva 2014/24/UE resultan de aplicación directa aquellos preceptos de la Directiva que sean claros y concisos y no requieran acto alguno de concreción como puso de relieve la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 17/2015 . Se predica así el efecto directo del artículo 59 de la Directiva Comunitaria relativo al DEUC debiendo incluir en el PCAP la posibilidad de que el licitador presente para acreditar inicialmente que cumple con los requisitos de capacidad, representación, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar, el DEUC

cuyo formulario normalizado se incluye como Anexo II.5. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en ejercicio de la competencia que le atribuye el apartado cuarto del artículo 2 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, y que le faculta para exponer a los órganos de contratación las recomendaciones e instrucciones que considere pertinentes en función de la competencia que le está atribuida, ha dictado la Recomendación 2/2016 de 21 de junio, indicando que en los contratos sujetos a regulación armonizada solo es admisible la presentación del DEUC, mientras que en contratos no armonizados, el órgano de contratación puede prever la posibilidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos previos por el licitador, bien mediante la declaración responsable cuyo modelo se incluya en el pliego, o en todo caso mediante el DEUC, de forma alternativa. Ahora bien, estas recomendaciones para la redacción de los pliegos que sobre el DEUC realiza la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, no supone que ante la falta de previsión expresa en los pliegos de la utilización del DEUC como forma de acreditación inicial de los requisitos de capacidad, solvencia y ausencia de prohibición de contratar los licitadores no puedan utilizarlo y, ello precisamente con base en el efecto directo de la Directiva anteriormente indicado. Debe entenderse vigente la previsión contenida en el artículo 146.4 del TRLCSP sobre la posibilidad de que el órgano de contratación exija que la aportación inicial de la documentación se realice mediante una declaración responsable pues la Directiva nada dice al respecto. Por tanto, pueden usarse indistintamente el modelo de declaración del pliego y el DEUC.”

En consecuencia, debe desestimarse el motivo correspondiente del recurso en este concreto apartado pues, aunque los Pliegos no lo indiquen, el DEUC podrá presentarse como medio para acreditar los requisitos de capacidad y solvencia.

A continuación, se refiere la asociación recurrente a que la cláusula 7ª fija dos modelos de proposición económica, una en la propia cláusula 7ª y la segunda en el anexo I-A; sin embargo, ninguna de las dos menciona cómo ha de formularse el precio del contrato, esto es, si debe ser anual o por todo el plazo del contrato, omisión que no puede ser subsanada por los licitadores y tiene un gran impacto en el propio proceso de licitación puesto que impide de facto la correcta valoración de las ofertas que presenten los

licitadores al no poder ser comparadas entre sí —por no poder contraponer precios anuales vs. plazo de ejecución-.

La alegación debe ser desestimada, pues el modelo de proposición económica incorporado en el Anexo I-A del PCAP prevé expresamente que el precio se formulará referenciado a los cuatro años de duración del contrato, por lo que las ofertas que se formulen cumpliendo lo dispuesto en el citado Anexo I-A sí serán comparables.

Sin perjuicio de lo anterior, deberá incorporarse al PCAP un único modelo de proposición económica, no dos como figuran en el actual PCAP, duplicidad que podría perjudicar los principios de transparencia e igualdad establecidos en el artículo 1 TRLCSP, estimándose por tanto este motivo de recurso.

Noveno. La cláusula 8ª del PCAP se refiere a los criterios de valoración de juicio de valor. Según el recurrente, el PCAP señala los criterios y su puntuación, pero omite toda referencia a cómo se aplicarán dichos criterios y cuál es el procedimiento de su valoración. A su juicio, incurre el pliego en una clara arbitrariedad al no precisar cómo deberá el órgano de contratación aplicar dichos criterios, conculcando el TRLCSP y la doctrina que lo interpreta. La alegación se expresa de forma apodíctica, sin más desarrollo que el de que la infracción “puede comprobarse de su simple lectura”.

El artículo 150 del TRLCSP, “Criterios de valoración de las ofertas”, establece

“(...) 2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo. (...) 4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada..”.

Pues bien, por lo que se refiere a la concreción exigible a los pliegos, la doctrina de este Tribunal ha señalado (Resolución nº 324/2017, de 6 de Abril de 2017 o Resolución 612/2015, de 6 de julio, entre otras) que “*Los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la*

determinación de las reglas de ponderación de los mismos queden fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación. Así, en la Resolución nº 301/2011, de 7 de diciembre de 2011, se ponía ya de manifiesto que la previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores”.

Como este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones (Resoluciones 900/2014, de 5 de diciembre de 2014; 389/2014, de 19 de mayo; 87/2011, de 23 de marzo, o 212/2013, de 5 de junio), el objetivo que persigue la exigencia legal de establecer en los Pliegos los criterios de valoración aplicables y su forma de ponderación no es otro que el de garantizar la objetividad de la Administración en la selección del contratista, así como la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento. Por ello, los criterios de valoración y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los Pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. Siguiendo la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), este Tribunal ha elaborado una reiterada doctrina contraria al establecimiento y aplicación en las licitaciones públicas de criterios de valoración o coeficientes de ponderación no previstos en los Pliegos. Así, en la Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008, asunto Alexandroupulis, se concluyó que: “El artículo 36, apartado 2, de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, en su versión modificada por la Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1997, interpretado a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, se opone a que, en un

procedimiento de licitación, la entidad adjudicadora fije a posteriori coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.”

De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.

Así las cosas, sobre los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor en el expediente 16/2017, la cláusula octava del PCAP los fija del modo siguiente:

“Proyecto de ejecución del servicio. 8 puntos

La organización y secuencia de trabajos relativos a los servicios de recogida y transporte de residuos y asimilables a realizar; medios propuestos, frecuencias, rutas de trabajo debidamente justificadas, flexibilidad de horario en trabajos para la mejor prestación y optimización de los trabajos, planos de detalle a escala adecuada con los itinerarios seguidos por los vehículos y máquinas, estudio de tiempos de ejecución de los diferentes trabajos, calendario y horario de trabajos, estacionalidad de los servicios, plan de mantenimiento y conservación de contenedores y de vehículos, reserva de maquinaria y vehículos disponibles en instalaciones fijas del adjudicatario, actuaciones en caso de avería o parada programada, nivel de coordinación entre los diferentes equipos de trabajo, etc., y su realismo, en coherencia con los medios comprometidos en la oferta.

Para la evaluación del presente criterio de adjudicación, se emitirá con carácter previo a la evaluación y votación de la Mesa, Informe por parte del Técnico Asesor.

Características técnicas de los equipos y contenedores. 8 puntos.

Para la evaluación del presente criterio de adjudicación, se emitirá con carácter previo a la evaluación y votación de la Mesa, Informe por parte del Técnico Asesor.

Mejoras presentadas y aceptadas por la mesa de contratación: 9 puntos.

Para la evaluación del presente criterio de adjudicación, se emitirá con carácter previo a la evaluación y votación de la Mesa, Informe por parte del Técnico Asesor.

Tendrán relación con el servicio a ejecutar y el objeto del contrato. No estarán incluidas en el Plan de servicio propuesto, ni se referirán a aspectos que aquél necesariamente debiera incorporar.

- *Vendrán valoradas en la oferta presentada, especificando la cuantía anual correspondiente a cada una de las mejoras y al total; en caso de que la mejora consista en una actuación a efectuar de una sola vez, se calculará su repercusión o amortización anual a fin de poder evaluar su incidencia.*
- *Aquellas mejoras para las que no existan en los precios unitarios, se deberán poder justificar a través de referencias objetivas y comprobables o a través de precios de mercado.*
- *Podrán consistir también en aspectos medioambientales, en actuaciones complementarias que contribuyan a la mejora del entorno, o en prestaciones relativas al mantenimiento, equipamientos y acabados que resulten de interés para el buen fin del servicio”.*

De acuerdo con lo expuesto, en el caso ahora analizado se observa de la lectura del primero de los apartados que la recurrente pone en cuestión, el referido al proyecto de ejecución del servicio, que los elementos que se valorarán tienen un grado apreciable de especificación, se concretan los aspectos sujetos a valoración y la valoración máxima atribuible al Proyecto. Los licitadores saben qué oferta pueden hacer y cómo va a ser valorada transparencia y estamos ante criterios sometidos a juicio de valor, donde debe existir un margen para el ejercicio de la “discrecionalidad técnica” propia de estos criterios.

Por el contrario, las menciones genéricas a características técnicas de los equipos y contenedores y mejoras aceptadas por la mesa de contratación adolecen de tal grado de indeterminación, pues el PCAP no va más allá de la mera enunciación del criterio, que se impide a los licitadores anticipar qué aspectos, y su concreta ponderación, se tendrán en cuenta a la hora de comparar las ofertas, vulnerando los principios de transparencia e igualdad de trato.

Por tanto, este motivo debe ser parcialmente estimado.

Décimo. Por último, la recurrente alega como motivo de recurso la falta de motivación de la no división en lotes, exponiendo que el apartado 11.1.6) del anuncio de la licitación en el DOUE, indica que el contrato no se divide en lotes sin añadir consideración alguna adicional, por lo que se remite al artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE, que precisa que cuando los contratos no se puedan dividir en lotes, deberá justificarse tal situación en el expediente y en los pliegos.

La alegación tiene un carácter puramente formal y genérico, pues ni siquiera se llega a alegar que el objeto de contrato de sea susceptible de división, ni a razonar en contra de la unidad contractual, por lo que debe desestimarse, sin perjuicio de que, como quiera que la resolución de este Tribunal implica la anulación parcial de los pliegos, en la nueva redacción será obligatorio cumplir con lo prescrito en el artículo 46.1 de la Directiva Europea 2014/24/UE. Por ello deberá justificarse la no división en lotes, ya sea en los pliegos o en informe específico que habrá de incorporarse al expediente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M. S. H., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los Pliegos rectores de la Contratación del Servicio de Recogida de Residuos

Sólidos Urbanos y Transporte a vertedero del Ayuntamiento de Miengo (Cantabria), expediente 16/2017, limitándose la estimación parcial a anular las cláusulas primera, sexta, séptima y octava, en el sentido indicado en los Fundamentos de Derecho sexto a noveno de la presente Resolución, desestimando los restantes motivos de recurso

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de licitación acordada.

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-contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, 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.