



Recurso nº 236/2018 Ciudad de Melilla 2/2018

Resolución nº 491/2018

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

En Madrid, a 18 de mayo de 2018

VISTO el recurso interpuesto por D.A.R.G., en representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A., así como por D.G.A.S., en representación de URBASER S.A., contra la Orden de 12 de febrero de 2018, por la que se adjudica el contrato de *“Limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos de la Ciudad Autónoma de Melilla”*, expte. 7931/2017, convocado por la Consejería de Hacienda, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Ciudad Autónoma de Melilla convocó a pública licitación, mediante anuncios publicados en el Perfil del Contratante, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de octubre de 2017 y en el Boletín Oficial del Estado de 28 de octubre de 2017, el contrato de *“Limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos de la Ciudad Autónoma de Melilla”*, expte. 7931/2017, con un valor estimado de 88.846.153,85 euros, a la que concurrieron presentando ofertas las actoras bajo el compromiso de ulterior constitución de una Unión Temporal de Empresas.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, -cuyo texto refundido (TRLCSF en adelante), se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en las normas de desarrollo de la misma.

Tercero. Con fecha 12 de febrero de 2018 la Consejería de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Melilla dictó Orden por la que adjudicaba el contrato a la mercantil VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A. (en lo sucesivo, Valoriza), que fue remitida el 14 de febrero a los distintos licitadores.



Cuarto. El 7 de marzo de 2018 se interpuso recurso especial en materia de contratación contra dicha Orden por FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. y URBASER, S.A., al que este Tribunal asignó el número 236/2018.

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a las restantes licitadoras en fecha 20 de marzo de 2018, siendo así que, a sus results, el 27 de marzo de 2018 VALORIZA presentó alegaciones en las que interesaba su desestimación.

Sexto. El 16 de marzo de 2018 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 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 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, TRLCSP) y en el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Ciudad Autónoma de Melilla el 9 de julio 2012, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 9 de agosto de 2012.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo, TRLCSP), según el cual *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*, atendido que las recurrentes concurrieron a la licitación ofertando su constitución en Unión Temporal de Empresas y, de ver estimado su recurso, podrían devenir adjudicatarias.

Tercero. También debe afirmarse que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, computado en los términos previstos en el artículo 44 TRLCSP.



Cuarto. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la determinación de si el acto recurrido es susceptible de impugnación por dicho cauce, extremo que no admite duda alguna, atendido lo dispuesto en los artículos 40.2.c) y 40.1.b) TRLCSP.

Quinto. Las recurrentes fundamentan su recurso, esencialmente, en los siguientes alegatos:

a) Por un lado, afirman que la adjudicataria debió ser excluida, en tanto su oferta técnica no incorpora determinadas precisiones exigidas en la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en lo sucesivo, PCAP) y de su Anexo I, incumpliendo, por añadidura, ciertos requerimientos mínimos del Pliego de Prescripciones Técnicas (en lo sucesivo, PPT).

b) Sostienen que el informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, que fue asumido por el órgano de contratación y fundamenta el acuerdo impugnado, carece totalmente de motivación, habiendo sido elaborado por personal directivo sin competencia técnica adecuada.

c) Subsidiariamente, sostienen que existen errores en la valoración de la oferta de la adjudicataria en lo que atañe a los criterios sujetos a juicio de valor, que, a su entender, deben ser corregidos en términos que conllevarían la adjudicación del contrato a la Unión Temporal de Empresas integrada por las recurrentes.

El órgano de contratación, en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP, se opone de forma pormenorizada a todos y cada uno de los tales alegatos. Por su parte, la adjudicataria Valoriza impugna igualmente en sus alegaciones dichos alegatos, interesando la desestimación del recurso.

Sexto. En relación con el primero de los citados alegatos (que es, en rigor, el segundo de los alegatos sustantivos hechos valer por las actoras, pero que por razones de mejor lógica expositiva y atendido el orden en que formulan sus pretensiones, se cree oportuno abordar con carácter previo), se pretende la exclusión de la adjudicataria por entender, en primer lugar, que su oferta no contiene buena parte de la información exigida en la

cláusula 9 del PCAP así como en el apartado 20.3 de su Anexo I y diversas previsiones del PPT.

La cláusula 9 del PCAP exige que en el sobre B los licitadores incluyan “la documentación relativa a aquellos criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor que impida su valoración mediante la aplicación de fórmulas”, siendo así que el apartado 20 del Anexo I del PCAP detalla los tales criterios, precisando el apartado 20.3 que “la oferta técnica que deben presentar los licitadores incluye la realización de una serie de memorias o propuestas técnicas relativas a la organización y al diseño de los diferentes servicios incluidos en este pliego y que serán objeto de puntuación por parte de los S.T. de la C.C.M.A”, y enumerando a continuación las distintas memorias a aportar a tal fin, en número de trece, de las cuales cinco son de diseño y ocho de organización. En concreto, las Memorias de diseño son las 2, 3, 4, 5 y 7, que están respectivamente vinculadas a los criterios de valoración 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5, y que son descritas así en el citado Anexo I:

“2. MEMORIA PROPUESTA TÉCNICA DE DISEÑO PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LIMPIEZA VIARIA (ART. 20).

3. MEMORIA PROPUESTA TÉCNICA DE DISEÑO PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS ESPECIALES DE LIMPIEZA (ART. 32).

4. MEMORIA TÉCNICA DE DISEÑO PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE RECOGIDA DOMICILIARIA FRACCIONES ORGÁNICOS, PAPEL-CARTÓN, VIDRIO Y ENVASES LIGEROS, ACEITES VEGETALES USADOS Y RECOGIDA DE PUNTOS LIMPIOS (ART. 42).

5. MEMORIA PROPUESTA TÉCNICA DE DISEÑO PARA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS DE “RECOGIDAS ESPECIALES DE RESIDUOS, (ART. 51).

(...)

7. MEMORIA PROPUESTA TÉCNICA DE DISEÑO PARA LA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS AFINES O COMUNES: EL STAFF O LOS SERVICIOS DE GESTIÓN (LA

TOMA DE DECISIONES), PERSONAL ADMINISTRATIVO, TALLERES Y CONTROLES, (ART. 61).”

En ese mismo apartado 20.3 del Anexo I se detalla que *“las memorias de diseño (memorias 2, 3, 4, 5 y 7), deberán incluir, con carácter general, los siguientes aspectos:*

1. - Objetivos a alcanzar con el servicio, mediante la realización de un listado que incluirá, al menos, los establecidos en el pre-diseño correspondiente (todos los indicadores parten de un objetivo) y que figuran en el Pliego Técnico.

2. - Medios humanos y equipos mecánicos, consignados en una tabla o listado y cuyo número no podrá ser inferior al establecido en el pre-diseño correspondiente (Incluyendo compromiso de contratación y/o adquisición de los mismos).

3. - Recorridos, que deben tener en cuenta el pre-diseño, las definiciones de los equipos que se han hecho y las condiciones mínimas establecidas del trabajo a realizar: kilómetros, tiempo de actividad, gasto de agua etc.

Los recorridos se pasarán a planos en formato papel y digital. En el pliego se pide también, para todos los planos, que estos se pasen a página WEB. Realmente los S.T. de la C.C.M.A., quieren conocer la capacidad de aportar una plataforma de Control mediante sistema GPS-GIS.

Si la empresa es capaz de aportar, a modo de DEMO, una plataforma de Control de su propiedad, de similares características a la que estamos pidiendo o incluso que esté funcionando en algún ayuntamiento del estado español; sería suficiente y no serían necesarios los planos en página WEB.

4. - Indicadores y controles previstos para los equipos, relacionados en una tabla que incluirá, al menos, los establecidos en el pre-diseño correspondiente y que figuran en el Archivo 09.1 Indicadores.xls.

5. - Con los recorridos, Indicadores y Controles, se debe ser capaz de establecer el diseño que se oferta.

6. - *Mejoras que la empresa está dispuesta a ofertar y que estarán íntimamente relacionadas con los controles internos y externos que se deben realizar.*”

Y se termina afirmando:

“Este es el desarrollo ordenado de todas las memorias de diseño exigidas en este Pliego, cuyo esquema debe ser respetado; excepto para la memoria 5, en la que no se piden recorridos ni mejoras, aunque si se mantiene la tabla de objetivos y su justificación, así como la relación de medios humanos y equipos mecánicos.

Asimismo, cuando se establece una puntuación para el cumplimiento de los requisitos del pre-diseño, se pretende garantizar que el licitador que cumpla estrictamente (sin mejoras) lo establecido en el pliego pueda obtener una puntuación mínima que le permita pasar a la fase de apertura de proposiciones económicas. No obstante, aunque la oferta presentada no cumpliera con estos requisitos mínimos, estos seguirán siendo exigibles y su incumplimiento dará lugar a las correspondientes deducciones, penalizaciones o sanciones.”

Las actoras alegan que la oferta de la adjudicataria y, en concreto, las Memorias de diseño presentadas incumplen en diversos extremos las exigencias de contenido a que se ha hecho referencia, y ello, según afirman en su recurso, en los siguientes términos:

- Objetivos: ninguna memoria de diseño incluye la documentación relativa a los objetivos.
- Recorridos: no se incluyen en las memorias de diseño planos de los recorridos en papel, digital o página web. La plataforma ofertada no es propiedad de Valoriza.
- Diseño: no se incluye diseño del servicio.
- Mejoras: las memorias no incluyen documentación relativa a mejoras sobre los mínimos exigidos en el pre-diseño.

Por añadidura, afirman que dichas Memorias omiten igualmente otros contenidos exigidos en determinadas previsiones del Pliego de Prescripciones Técnicas, omisiones que en su recurso concretan en los siguientes términos:

- No presentan plano sombreado de las zonas de actuación y pre-diseño (art. 10 PPT).
- No incluyen propuesta en conjunto para el servicio, ni aportan planos en papel y en Web (art. 13 PPT).
- No se realiza análisis de redes, ni se incluye listado de puntos conflictivos (art. 20 PPT).
- No se incluyen ejemplos de recorrido, horarios, ni posiciones intermedias para múltiples servicios de recogida (art. 34 PPT).
- No presentan ejemplos gráficos para las fracciones vidrio, envases ligeros, aceites vegetales usados y recogida selectiva (art. 35 PPT).
- No incluye ejemplo de recorrido para todos los tipos de vehículo en fracción resto (art. 36 PPT).
- No contiene itinerarios por días y horarios en recogida vidrio (art. 38 PPT).
- No incluye planos de recorrido de maquinaria para todos los servicios de recogida domiciliaria (art. 42 PPT).
- No aporta documentación alguna relativa al servicio de recogida de residuos y mercadillos (art. 44 PPT).
- No definen horarios, rutas o días de recogida de residuos en matadero y bio-sanitarios (art. 47 PPT).
- No incluye organigrama de personal en la memoria 12 (art.86 PPT).

Planteada así la cuestión, debe recordarse que, como este Tribunal ha señalado en diversas resoluciones (valga por todas la 127/2018) , existe ya una sólida doctrina sobre los supuestos en que cabe la exclusión de los licitadores por incumplir los requisitos técnicos exigidos en los pliegos, señalando a tal fin que el artículo 145 TRLCSP establece que la presentación de proposiciones supone la aceptación incondicionada del pliego, lo que ha de considerarse extensible a los requisitos técnicos.



También se ha dicho (resolución 560/2015, de 12 de junio) que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento.

En este punto resulta procedente acudir a la resolución de este Tribunal nº250/2013:

“... una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato –como sucede con la forma en que se realizarán las tareas de acondicionamiento e instalación a las que ahora nos referimos- sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012), y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones. En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (como acuerdan por tal motivo las resoluciones 246/2012, 91/2012, 90/2012, 219/2011), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso (Cfr.: Resoluciones 325/2011 y 19/2012)”.

De la doctrina anteriormente transcrita se deduce que lo que debe valorarse es si de la documentación aportada por la recurrente, de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas, cabe deducir un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego que permita deducir sin género de dudas que la descripción técnica del producto ofrecido no se corresponde con lo exigido en el pliego.

Todo ello, teniendo en cuenta la doctrina de la discrecionalidad técnica de la que debe partir en todo caso este Tribunal cuando se trata de revisar los criterios aplicados por el órgano de contratación que se refieren a cuestiones estrictamente técnicas, como es este caso, doctrina manifestada, entre otras, en resolución 516/2016:



“(…) el análisis ha de quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material que pueda afectarla. Lo que este Tribunal no puede realizar es sustituir la decisión sobre el concreto valor atribuido a un aspecto de la oferta por otro distinto, pues ello supone sustituir el juicio del órgano experto competente para ello por el juicio del Tribunal. La utilización del criterio de discrecionalidad técnica ya fue reconocido por este Tribunal en la Resolución de fecha 1 de agosto de 2013 en cuyo apartado Décimo se señalaba que la valoración está amparada por el principio de discrecionalidad técnica, no siendo posible la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente o por el de este Tribunal. Asimismo, dicha resolución señaló que “lo que se ha producido es una valoración de tales extremos de forma distinta a la pretendida por la recurrente. De esta forma, el objeto del recurso no es la corrección de una omisión, sino la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente, cuestión que este Tribunal no puede amparar en virtud del principio de discrecionalidad técnica”.

Con arreglo a esta doctrina, resulta evidente que no cabe apreciar la concurrencia de causa de exclusión de la oferta de la adjudicataria sobre la base de las presuntas omisiones de las Memorias de diseño por aquella presentadas, si no en la medida en que de ellas se desprenda un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego, por evidenciar que la descripción técnica del servicio ofrecido no se corresponde con lo allí exigido.

Ello hace que, en esencia, el alegato deducido por la actora deba reconducirse al examen de si, efectivamente, concurren los invocados incumplimientos de los extremos y exigencias concretas del Pliego de Prescripciones Técnicas a que también hace referencia (a saber, artículos 10, 13, 20, 34, 35, 36, 38, 42, 44, 47 y 86), y si dichas previsiones tienen carácter taxativo e indispensable, extremo en el que cabe indicar:

a) en relación con el artículo 10 del PPT, en él se exige (página 21) que “*las empresas que liciten deberán presentar plano sombreado de todas las zonas tratables por la Limpieza, indicando en color diferenciado el 100 % de las superficies tratables de lunes a sábado; así como utilizar otros colores para diferencias frecuencias*”. La adjudicataria y el órgano de contratación alegan que dicho plano consta efectivamente aportado en la



Memoria 14, bajo la rúbrica “Documentación Gráfica”. Examinado dicho archivo por este Tribunal, se advierte que en el mismo figuran, en efecto, planos diferenciados para cada uno de los sectores o zonas y para los distintos servicios, donde se reflejan los itinerarios y frecuencias, lo que descartaría, en principio, la existencia de la infracción invocada.

b) en relación con el artículo 13 del PPT, en él (concretamente en el apartado 13.I.3.3, página 34) se indica, en lo que atañe al servicio de “limpieza manual viaria”, que *“los licitadores en sus ofertas, harán una propuesta para este servicio en su conjunto”,* añadiendo que *“es importante que la empresa justifique que el 100 % de las superficies tratables son barridos todos los días de Lunes a Sábado, incluso con ayuda del BrMec y tratamientos con agua”* y que *“esta propuesta se pasará a planos que se presentarán en formato papel y en WEB.”*. El órgano de contratación y la adjudicataria alegan que los planos aportados en la citada Memoria 14 evidencian el cumplimiento de tal exigencia, señalando que, si bien se ha omitido la presentación en formato WEB, ello lo ha sido al amparo de lo previsto en el apartado 20 del Anexo del PCAP. En dicho apartado 20 , tras afirmar que *“los recorridos se pasarán a planos en formato papel y digital”* y que *“en el pliego se pide también, para todos los planos, que estos se pasen a página WEB”*, se indica también que *“si la empresa es capaz de aportar, a modo de DEMO, una plataforma de Control de su propiedad, de similares características a la que estamos pidiendo o incluso que esté funcionando en algún ayuntamiento del estado español; sería suficiente y no serían necesarios los planos en página WEB”*. Y lo cierto es que la adjudicataria habría acompañado una DEMO de la plataforma en ejecución en el ayuntamiento de Majadahonda, donde es prestataria del servicio, por lo que estaría dispensada de la aportación de los citados planos en página WEB.

c) en relación con el artículo 20 del PPT, en él se señala que en la oferta *“se debe establecer un análisis sobre posibles variantes donde se justifique porque se ha elegido la propuesta e incluir un análisis de redes con un listado de puntos conflictivos y horarios a evitar”*. La adjudicataria y el órgano de contratación alegan que, en rigor, dicho análisis de redes y análisis multivariante sí se contiene en su oferta en lo referido al servicio de recogida de residuos, así como también en lo que concierne a la limpieza viaria, aunque únicamente por referencia al baldeo a alta presión, señalando que, a su entender, el pliego solo lo hacía exigible en dicho particular.



Sin perjuicio de tales consideraciones, debe tenerse presente que el artículo 20 del PPT se contrae al contenido de la Memoria de organización de los servicios de limpieza viaria, siendo así que, por un lado, en la página 61, tras afirmar que *“las empresas tienen que presentar su propuesta de Diseño y Organización de los servicios de Limpieza Viaria que, para ser conformes, deben cumplir con los requerimientos y especificaciones mínimas del P.T.”*, enuncia luego los *“aspectos cuya exigencia es inamovible”* y, por ende, a cuyo incumplimiento debería constreñirse la pertinencia de la exclusión de ofertas, a saber:

“1. Número y categoría de los operarios a contratar, que en ningún caso puede ser inferior (en total ni por categorías) a los indicados en los pre diseños de este Pliego.

2. Maquinaria y medios materiales a adquirir, que igualmente se definen como mínimos los indicados en el Pliego.

3. Montante económico de libre disposición para mejoras de medios materiales y humanos.

4. Igualmente existe un Precio máximo, que es el Precio de Licitación.”

Puede comprobarse sin dificultad que la supuesta omisión a que alude en este particular la actora no guarda relación con los referidos *“aspectos inamovibles”*, por lo que, simplemente, incluso si se tuviera por hipotéticamente existente, no podría comportar la exclusión de la oferta, sino, a lo sumo, ponderarse en la valoración del criterio de adjudicación vinculado, a saber, el relativo al *“cumplimiento de los requisitos de diseño”*, criterio 3.1.1 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, en el que, significativamente, se establece una escala de valoración en la que se asume (asignándole una menor puntuación) el posible incumplimiento de alguno de los indicadores mínimos recogidos en el pre diseño del servicio, afirmando que *“cada indicador no definido, o en el que no se justifique el cumplimiento del valor mínimo fijado en el pre-diseño, dará lugar al descuento de puntos; tal y como se detalla:*

VT1.1i = 130 puntos; si justifican todos los indicadores y garantizan su valor mínimo.

VT1.1i = 100 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de uno de los indicadores.



VT1.1i = 70 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de dos de los indicadores.

VT1.1i = 40 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de tres de los indicadores.

VT1.1i = 0 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de más de tres indicadores. “

Por tanto, sin perjuicio de señalar que el incumplimiento imputado por la actora no se evidencia con total claridad, nunca podría conllevar la exclusión pretendida.

d) Las actoras alegan también que se incumple la exigencia del artículo 34 del PPT que, en punto al “control de servicios de recogida de residuos”, señala, en relación con “los que tienen un itinerario fijo”, que las “las empresas licitantes (...) presentarán un ejemplo de cada tipo de recorrido sobre la cartografía digital de la Ciudad de Melilla, en formato papel y en la DEMO o página WEB”, añadiendo que “para que el recorrido de un recolector esté bien definido debe mostrar: inicio y fin del recorrido, ubicaciones ordenadas de contenedores que debe atender (al menos 3 posiciones) y horarios en el recorrido para control de tiempos”. Se afirma que tales precisiones han sido obviadas en la oferta de la adjudicataria, al haber acompañado únicamente un ejemplo (en la memoria 4DIS) del recorrido del servicio de recogida de “recogida fracción papel y cartón carga bilateral” y otro de la “fracción resto carga bilateral en superficie”, siendo así que los servicios de recogida exigidos en el pliego son más, tal y como detalla el artículo 35 (donde se hace referencia, entre otros, a la recogida de vidrio y envases ligeros).

La adjudicataria alega que el recorrido ofrecido para la fracción papel-cartón es válido para las demás fracciones de residuos, toda vez que el número de contenedores de todas esas fracciones es idéntico, según refleja en el apartado 5.7 de su Memoria 4, lo que haría innecesaria su aportación reiterada.

En este punto, hemos de destacar que el artículo 42 del PPT, bajo la rúbrica “Memoria propuesta de organización de los servicios de recogida domiciliaria” se refiere a su contenido, señalando luego, en términos que comportan la definición de los extremos mínimos e insoslayables, lo que sigue:



“Estas propuestas deben estar conformes, cumplir con los requerimientos y especificaciones del P.T. y contener:

Compromiso de los operarios a contratar y la maquinaria a adquirir, que debe quedar claramente especificado en la oferta, teniendo en cuenta que:

-Hay que cumplir con el número mínimo de operarios a contratar, que está indicado en el pre-diseño de la C.A.M y que se presupuesta.

- Hay que cumplir con el número de equipos mecánicos que deben adquirirse, según se indica en el pre-diseño de la C.A.M. y que se presupuestan.

-Hay que realizar la propuesta que se considere más adecuada y evaluarla, indicando por qué se considera la más favorable en relación con otras posibilidades.”

Al igual que en el caso anterior, cabe concluir que dichas indicaciones comportan la determinación de los elementos indispensables de la oferta (número de operarios y número de equipos mecánicos) cuya omisión podría dar lugar a su exclusión. Es patente que el incumplimiento aludido por las actoras no se contrae a ninguno de tales extremos, por lo que, incluso si se tuviera por apreciable, solo podría tomarse en consideración en la valoración de los criterios de adjudicación y, en particular, en el criterio 3.3.1 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, relativo al cumplimiento de requisitos de diseño de la recogida de residuos, donde, al igual que en el supuesto contemplado en el apartado precedente, se contempla (asignándole una menor puntuación) el posible incumplimiento de alguno de los indicadores mínimos recogidos en el pre diseño del servicio, señalando que *“cada indicador no definido, o en el que no se justifique el cumplimiento del valor mínimo fijado en el pre-diseño, dará lugar al descuento de puntos; tal y como se detalla:*

VT3.1i = 70 puntos; si justifican todos los indicadores y garantizan su valor mínimo.

VT3.1i = 50 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de uno de los indicadores.

VT3.1i = 30 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de dos de los indicadores.

VT3.1i = 10 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de tres de los indicadores.

VT3.1i = 0 puntos; si no justifican o no garantizan el valor mínimo de más de tres indicadores”.

e) Alegan las actoras también que la adjudicataria no presenta ejemplos gráficos para las fracciones vidrio, envases ligeros, aceites vegetales usados y recogida selectiva, tal y como exige el artículo 35 PPT. En este punto, debe tenerse por reiterado lo señalado en el apartado precedente, sobre la inhabilidad de tal pretendido incumplimiento para determinar la exclusión del licitador.

f) En el mismo sentido, alegan las actoras que la oferta de la adjudicataria no incluye ejemplo de recorrido para todos los tipos de vehículo en la recogida de la fracción resto, tal y como exigía el artículo 36 del PPT, al señalar que la propuesta *“adjuntará el diseño de un recorrido de ejemplo, de cada uno de los tipos de vehículos, en planos, que permitan integrarlo en el sistema de control GPS-SIG”*. Sostienen las recurrentes que, tal y como se ha visto en el apartado d) precedente, la adjudicataria solo ha presentado dos ejemplos de recorrido para vehículos de carga bilateral, siendo así que el listado de vehículos que resulta del artículo 33 del PPT es mucho más extenso, haciendo mención a la recogida de carga superior y de carga trasera.

Debe reiterarse la conclusión expresada en el apartado d) precedente sobre la inhabilidad de tal pretendido incumplimiento para determinar la exclusión del licitador.

g) Las recurrentes alegan también que se ha incumplido la exigencia del artículo 38 del PPT sobre la expresión de los itinerarios por día y horarios de la recogida de vidrio. Dejando al margen que la adjudicataria señala que tal mención sí figura en los apartados 5.3 y 5.4 de su Memoria 4, debería reiterarse la misma conclusión ya expresada en los cuatro apartados precedentes sobre la improcedencia de la exclusión sobre tal base.

h) Las actoras aluden a continuación a la supuesta infracción de la previsión del artículo 42 del PPT, según el cual los licitadores habrán de incluir *“1 ejemplo, en planos con detalle, de los recorridos de maquinaria, integrable con sistema GPS-GIS”*. El alegato es,

en esencia, reiteración del ya analizado en los apartados d) y e), y debe merecer idéntica conclusión.

i) Las recurrentes alegan, subsiguientemente, que no se han incluido en la oferta de la adjudicataria referencia alguna al servicio de *“recogidas de residuos de mercados y mercadillos”*, tal y como era exigible a tenor del artículo 44 del PPT. El artículo 44 PPT, en efecto, señala que dicho servicio *“consiste en la recogida y transporte de los residuos obtenidos de las actividades desarrolladas en los mercados y mercadillos”*, añadiendo que *“a tal efecto, las empresas licitantes presentarán en sus ofertas un sistema que contemple el sistema de recogida de los contenedores y restos de limpieza del servicio de limpieza viaria, que coincidirá con el horario de finalización del mercado.”*

La adjudicataria alega, y en el mismo sentido se manifiesta el órgano de contratación, que, en rigor, éste no es un servicio diferenciado, sino que debe formar parte del servicio de recogida domiciliaria ordinario, y que así lo ha contemplado en su oferta.

El examen del pre diseño-del servicio que se contiene en el Anexo 3 del PPT confirma este alegato de la adjudicataria, toda vez que, efectivamente, en el mismo no se hace referencia diferenciada a dicha recogida de residuos de mercados y mercadillos. De hecho, la propia dicción del artículo 44 permite entender que, en rigor, no debe contemplarse como un servicio diferenciado, sino como un condicionamiento del recorrido y horario de prestación del servicio ordinario de recogida. Debe, por ello, desestimarse el alegato de la actora, dejando al margen que, en rigor y en línea con lo afirmado en los apartados precedentes, dicha eventual omisión no sería por sí constitutiva de causa de exclusión de la oferta.

j) Sostienen las actoras, igualmente, que la adjudicataria no define en su oferta los horarios, rutas o días de recogida de residuos en matadero y bio-sanitarios, tal y como exige el artículo 47 PPT. La adjudicataria opone a dicho alegato que tal servicio sí es contemplado en las páginas 11 y 12 de su Memoria 5, lo que así corrobora el órgano de contratación. Debe, por ello, desestimarse el alegato que, en todo caso (ha de insistirse en ello), no sería por sí constitutivo, incluso de ser hipotéticamente cierto, de causa de exclusión de la oferta.



k) Finalmente, alegan las recurrentes que la oferta de la adjudicataria no incluye el correspondiente organigrama de personal en la Memoria 12, “Memoria Propuesta Técnica para la organización de la Gestión de Personal”, tal y como exige el artículo 86 del PPT.

La adjudicataria, por su parte, manifiesta que dicho organigrama consta en la Memoria 7, por así exigirlo también el artículo 59 del PPT.

Ciertamente, el contenido del organigrama requerido en este artículo 59 (según el cual *“los licitadores indicarán en sus propuestas la organización de la gestión administrativa con la que se contará, indicando mediante un organigrama, la estructura administrativa del servicio, con detalle de los medios asignados de forma exclusiva a la contrata, así como los medios generales de la empresa adjudicataria a disposición de la contrata pero no asignados de manera exclusiva a ésta”*) y el así aportado por la adjudicataria (que lo reproduce en la página 74 de sus alegaciones) es de menor detalle que el requerido en el artículo 86 (al que se contrae el alegato de las actoras), en donde se precisa que habrá de expresarse una *“propuesta detallada de las previsiones de plantilla mediante organigrama de personal”*, con desglose de las distintas categorías laborales allí expresadas (peones de diversas categorías, conductores, capataces de diversas categorías, personal para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por absentismo laboral, enfermedad, accidentes, y otras causas debidamente justificadas, personal de talleres, almacenes u otros servicios, personal para ejercer labores de administración y personal de coordinación, supervisión y dirección o gerencia). Sin embargo, no es menos cierto que en la Memoria 12 la adjudicataria acompaña un listado de la totalidad de los puestos de trabajo ofertados, que vendría a complementar a aquél, como también que, en rigor, la mera omisión formal del organigrama, incluso si se tuviera por existente, no es extremo que por sí solo (en tanto no se evidencie que se incumplen los requerimientos sobre número y categoría de los operarios a contratar) pueda determinar la exclusión de la oferta, sin perjuicio de su ponderación en la valoración del criterio 3.6.1, relativo al cumplimiento de los requisitos de diseño de las Memorias de organización.

Debe, por tanto, desestimarse este primer motivo de recurso en lo que atañe a los supuestos incumplimientos de las Memorias presentadas por la adjudicataria, en tanto,



incluso de tenerse por ciertos, no tendrían entidad para determinar la exclusión de su oferta al no comportar por sí el efectivo incumplimiento de las exigencias del PPT en aquéllos aspectos calificados como “inamovibles”.

Ello no obstante, las actoras aluden también en ese primer motivo de recurso a un segundo grupo de incumplimientos de las previsiones del PPT que se contraerían, en puridad, al propio contenido de la oferta y no ya sólo de sus Memorias. En concreto señalan que la oferta de la adjudicataria incumple los requerimientos mínimos en relación con los medios humanos resultantes del apartado 27.1 del Anexo I del PCAP y de los artículos 58 y 61 del PPT, así como los que, en punto a la prestación del servicio y medios materiales a tal fin necesarios resultan de los artículos 13.1.3, 14.III.1, 23.III, 24.I y 25.I PPT. Se abordarán estas alegaciones, que sí afectarían a dichos aspectos “inamovibles” del PPT (número de operarios y medios materiales), de forma pormenorizada en el fundamento subsiguiente.

Séptimo. En relación con este segundo bloque de pretendidos incumplimientos del PPT en la oferta de la adjudicataria, cabe indicar:

-Las actoras sostiene que se ha infringido la exigencia del apartado 27.1 del Anexo I del PCAP, pues, si bien la adjudicataria ofrece un número de jornadas anuales que excede del mínimo señalado (mínimo que se cifra en 344,29 jornadas anuales), no respeta la proporción por categoría que resulta del cuadro allí plasmado. Tal alegato no puede, sin embargo, prosperar, pues, en rigor, el citado cuadro se corresponde, tal y como claramente expresa el Pliego, a una estimación de 360,76 jornadas equivalentes anuales. Sin embargo, como ya se ha dicho, lo exigido con carácter mínimo a los licitadores es, tal y como luego se indica en ese mismo apartado 27, un número inferior de jornadas, a saber, *“344,29 de las jornadas anuales equivalentes que se desprenden del cuadro anterior, con la misma proporción por categoría”*. Ello quiere decir que los valores exigidos con carácter mínimo en punto a la distribución por categorías no son, en rigor, los reflejados en el aludido cuadro (que expresa los valores correspondientes a un total de 360,76 jornadas anuales), sino los sobre dicha base proporcionalmente correspondientes a un total de 344,29 jornadas. Introducida dicha corrección (es decir, multiplicando dichos valores por la fracción 344,29/360,76), se aprecia que los valores ofertados por la adjudicataria en su Memoria 12, apartado 2.2.3, y reflejados por las



actoras en la página 40 de su recurso (que se corresponden a su oferta de 354,45 jornadas anuales) superan los valores corregidos así exigidos como mínimos, por mucho que, lógicamente, sean inferiores a los valores absolutos o de máximos reflejados en dicho cuadro. Por tanto, no existiría, en rigor, infracción de las previsiones del PPT, debidamente interpretadas.

-Las recurrentes alegan, igualmente, que el artículo 61 del PPT (página 144) exige que el taller de mecánica y reparaciones de contenedores y papeleras esté compuesto por al menos *“2 jefes de taller 3 of. de 1ª y 7 of. de 3ª, durante 297 días al año”*, siendo así que, a su entender, la oferta de la adjudicataria incorporaría únicamente dos oficiales de primera y no así los tres exigidos. La adjudicataria alega que ha dado cumplimiento a la exigencia del pliego, en tanto si bien oferta solo dos oficiales de 1ª dentro del personal de conservación y mantenimiento, oferta también otro oficial del 1ª dentro del personal de dirección y administración del servicio (lo que suma tres), afirmando que es así como se recoge en el apartado 0.2.2 del pre-diseño (dentro del Anexo 4, pre-diseño servicios afines).

-En este extremo, debe señalarse que existe una evidente discrepancia entre la dicción literal del artículo 61 del PPT y el pre-diseño. En efecto, la dicción del referido artículo 61 PPT exige que el taller cuente con tres oficiales de 1ª en el taller de mecánica y reparaciones, siendo así que ese mismo artículo 61 (en la página 145 del pliego) exige, adicionalmente, en relación con *“el grupo informático del que depende la plataforma de control”*, la adscripción de un *“jefe informático, 2 auxiliares, a 1 of. 1ª mecánico eléctrico-electrónico y 1 of. de 3ª eléctrico-electrónico, durante 297 días al año, lo que supone la creación de un equipo de trabajo que anteriormente no existía.”* Es decir, la dicción del artículo 61 del PPT exigiría, aparentemente, un total de cuatro oficiales de 1ª, uno en el grupo informático y tres en el taller.

La oferta de la adjudicataria y, en concreto, el contenido de su Memoria 12, que reproduce en la página 78 de su escrito de alegaciones, hace referencia, efectivamente, a la adscripción de un oficial de 1ª mecánico eléctrico-electrónico dentro del personal de dirección y administración del servicio, pero solo incluye a dos oficiales de 1ª dentro del personal de conservación y mantenimiento. Aparentemente, por tanto, parecería que debería tenerse por incumplida la exigencia del artículo 61 del PPT, toda vez que lo allí



requerido son, expresamente, tres oficiales de 1ª en el taller, sin que quepa computar a tal fin el oficial de 1ª mecánico, pues éste es específicamente requerido en el grupo informático. Y ya se ha dicho que ese es uno de los aspectos que el antes referido artículo 20 del PPT (página 61) enumera como aquéllos *“cuya exigencia es inamovible”*, a saber, el *“número y categoría de los operarios a contratar, que en ningún caso puede ser inferior (en total ni por categorías) a los indicados en los pre diseños de este Pliego”* (los otros, como ya se indicó antes, serían la maquinaria y medios materiales a adquirir, el montante económico de libre disposición para mejoras de medios materiales y humanos y el precio máximo, que es el precio de licitación).

Sin embargo, lo cierto es que en el pre-diseño del servicio que obra en el Anexo 4 del PPT y, en concreto, en su apartado 0.2.2 (página 102 del archivo 8.1 del expediente), al detallar el presupuesto de los servicios afines y en lo que atañe al Taller de Mecánica, se expresa que el número de operarios por día de servicio en la categoría “oficial de 1ª” es de 2, que no de 3, a los que se suman otros 2 en la categoría de jefe de taller y 7 en la de oficial de 3ª. Esta previsión se ve indirectamente corroborada en el apartado 0.2.1 (página 101 del citado archivo 8.1), en el que se señala que los talleres cuentan *“con un número fijo de 11 operarios”* (lo que se correspondería con 2 jefes de taller, 2 oficiales de 1ª y 7 oficiales de 3ª).

Existiría, por tanto, una aparente contradicción entre el artículo 61 del PPT y el apartado 0.2.2 de su Anexo 4, contradicción que no puede perjudicar al licitador, ya que, tal y como ha declarado reiteradamente este Tribunal (por todas, la Resolución nº 49/2011, de 24 de febrero), *“si las dudas de interpretación en los pliegos no es posible solventarlas de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público, debe acudirse al Código Civil, cuyo artículo 1.288 dispone que “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*. Por tanto, como allí se afirma, *“cuando, como es el caso, los términos de los pliegos no son claros, plantean dudas sobre su intención y no hay una única interpretación lógica de los mismos aun estando a su sentido literal, la oscuridad o ambigüedad, o la contradicción en las cláusulas de los pliegos, en modo alguno puede interpretarse a favor de la parte que la haya ocasionado, esto es, el órgano de contratación.”*



Debe, por tanto, concluirse que, pese a la aparente inadecuación de la oferta de la adjudicataria a la exigencia del artículo 61 PPT, dada la contradicción entre esta previsión y el Anexo 4 del PPT (a cuyo contenido sí se acomodaría dicha oferta), no existe fundamento bastante para la exclusión.

-Las actoras alegan también que la oferta de la adjudicataria infringe el artículo 58 del PPT, en el que, tras expresar que la empresa contratista designará a un Director o Delegado y un Subdirector, se señala que el *“Director será un Técnico Titulado Superior con dedicación exclusiva a la contrata, domicilio en el Término Municipal de Melilla y con una experiencia mínima de 10 años en la gestión de servicios iguales a los del objeto de concurso”*, mientras que el Subdirector *“será un Técnico Titulado Superior o Medio con dedicación exclusiva a la contrata, domicilio en el Término Municipal de Melilla y con una experiencia mínima de 5 años en la gestión de servicios iguales a los del objeto de concurso”*. En efecto, las actoras destacan que la adjudicataria ha designado como director a un Titulado medio, infringiendo así lo señalado en el PPT.

La adjudicataria alega que ese pretendido incumplimiento es un mero error material, pues el designado como Subdirector es el Titulado Superior que reúne los restantes requisitos exigidos para el Director en el PPT, mientras que el designado Director es el titulado de grado medio, alegando que se han cambiado los títulos por error.

La alegación de la adjudicataria ha de ser compartida. Solo caben dos opciones: o se ha incurrido por la adjudicataria en esa involuntaria y errónea asignación de cargos, o la adjudicataria ha querido incumplir de forma rebelde las prescripciones técnicas exigidas en la licitación en la que voluntariamente participa, para que la excluyan. Como esta última alternativa es claramente contraria a la realidad de la voluntaria participación de la adjudicataria en el procedimiento, con el lícito fin de cumplir los requisitos y ganar la adjudicación del contrato, nos inclinamos por la primera opción, reconociendo que el incumplimiento indicado es un claro e involuntario error al indicar los cargos correspondientes a cada titulado según lo exigido en los pliegos, error que calificamos como material o de hecho, que admite su corrección.

-Las actoras sostienen, por añadidura, que la oferta de la adjudicataria incumple las exigencias resultantes del apartado 13.I.3 del PPT, en el que, en punto a la limpieza

manual viaria (LMV) exige en la realizada con carritos portabolsas 58 recorridos en horario de mañana y 2 de tarde en el Distrito 6, mientras que en la realizada con carritos portabolsas y porter o motocarro exige, adicionalmente, *“tres recorridos en horario de mañana, para atender barrios periféricos como: Poblado, Urbanización Pinares, Cerro de Palma Santa y Urbanización Las Palmeras”*. A su entender, estas previsiones habrían sido infringidas por la adjudicataria, que oferta únicamente la realización de 60 recorridos (en lugar de los 63 exigidos).

La adjudicataria niega este óbice, afirmando que su oferta contempla la realización de 58 recorridos en turno de mañana, 5 de tarde y 3 de noche.

En este punto, sin perjuicio de constatar que el número de recorridos ofertado por la adjudicataria excede al exigido como mínimo en el pliego, cabe, sin embargo, apreciar que no se ajusta estrictamente la distribución horaria a la allí recogida (faltarían, en principio, 3 recorridos de mañana, excediendo los de tarde y noche ofertados a los exigidos). Ello no obstante, una vez más ha de destacarse que éste no es particular que incida en los extremos cuya exigencia el PPT configura como *“inamovable”*, por lo que, en rigor, no sería causa bastante para la exclusión de la oferta, sin perjuicio de la trascendencia que, en su caso, debiera alcanzar en la valoración de su oferta.

-Las recurrentes alegan que la oferta de la adjudicataria incumple también la exigencia del artículo 14.III.1 del PPT, que exige la adscripción de dos barredoras en horario de mañana, alegando que dicha adjudicataria ha ofertado una sola barredora *“que alterna 4 días en la zona norte y 3 días en la zona sur”*.

Si bien este incumplimiento, de resultar acreditado, sí incidiría en los extremos antes referidos como *“de exigencia inamovable”*, lo cierto es que, tal y como manifiesta la adjudicataria en sus alegaciones (página 80), de la página 38 de su Memoria 2 y, particularmente, de un cuadro que allí reproduce, se desprende que su oferta sí refleja la aportación de dos equipos con una barredora mecánica en turno de mañana a razón de 297 jornadas cada uno, lo que excluiría el pretendido incumplimiento denunciado.

A continuación, se hace referencia a la supuesta infracción de la previsión del artículo 23.III del PPT, según el cual, en el caso de que existan dos festivos consecutivos, para el



segundo día festivo “*se duplican los equipos de aseo urbano del primer día Festivo*”. Sin embargo, se alega por la adjudicataria que en la página 8 de su Memoria³ se ofrecen 76 jornadas de festivos, especificando que comprende 68 jornadas de festivos y 8 de dobles festivos, lo que comporta que se habría atendido la exigencia del PPT, al computarse dos veces los días de doble festivo.

-Las actoras aluden también a la supuesta infracción del artículo 24.1 del PPT, que remite, en cuanto al servicio de limpieza de mercados y mercadillos, al pre-diseño obrante en la hoja Excel allí referida, afirmando que la oferta de la adjudicataria incorpora un peón de baldeo menos que los exigidos en dicho pre diseño y que, por añadidura, no acompaña los planos en dicho artículo también requerido.

Respecto de los planos, alega la adjudicataria que figuran en la Memoria de limpiezas especiales, siendo lo cierto que, como ya se expresó con anterioridad, nunca podría su omisión comportar la exclusión de su oferta. En cuanto al peón de baldeo, cuya omisión sí tendría relevancia por afectar a uno de los aspectos calificados como “*de exigencia inamovible*”, se advierte que en el Anexo 2 del PPT, apartado 03.3, referido al pre-diseño del servicio de mercados y mercadillos, se exige con claridad la adscripción de un conductor y seis peones, de ellos “*5 con carros y 1 en BalMix*” (en tal sentido página 42 del archivo 8.1 del expediente), siendo así que la adjudicataria en sus alegaciones afirma haber adscrito únicamente 1 conductor y 5 peones por entender que eso es lo exigido en el pre-diseño. Lo alegado por la adjudicataria no se compadece con la dicción antes referida, que claramente exige la adscripción de seis peones. Es cierto que luego, en el cuadro de costes de personal (folio 45 del archivo 8.1) del citado pre-diseño, se computa a talos efectos un operario por día de servicio en la categoría de conductor y solo 5 (que no 6) en la de peón, pero no lo es menos que, como allí se indica de forma expresa, ello es así porque un peón “*se carga en L.V.*”, añadiendo que “*es el del BalMix*”. Esta referencia claramente abunda en la exigencia de 6 peones, sin que quepa apreciar contradicción por el hecho de que, a los efectos del cálculo del coste del servicio, el correspondiente a uno de ellos se diga incluido en el cálculo del coste del servicio de limpieza viaria (“*L.V.*”). Consecuentemente, debería concluirse que, como señalan las recurrentes, la oferta de la adjudicataria, al adscribir únicamente un conductor y cinco peones a este servicio (como indubitadamente reconoce haberlo hecho en la página 15



de la Memoria 3), incumpliría las exigencias del pliego en un aspecto de taxativa exigencia, lo que constituiría causa de exclusión de su oferta.

No obstante, como afirman la adjudicataria y el órgano de contratación se contempla en el prediseño de limpieza de mercado un conductor para la baldeadora y 5 peones, y VSM en su página 15 memoria 3, oferta 5 peones con carro portacubos y un conductor de la baldeadora, por lo cual no se incumpliría tal exigencia, que sería de 5 peones.

Es cierto que en el prediseño, *“Reflexión y diseño servicio de mercados y mercadillos”*, se concretan los recursos humanos en 6 peones, 5 con carros y uno en BalMix, este en Baldeo Mixto. Pero también lo es que en el cuadro 03-6 *“Presupuesto Otros servicios especiales de limpieza”*, 01 *Costes de personal*, en el apartado *Limpieza Mercado y mercadillos*, en el concepto *“Peón día especialista”* se indica: *“1 se carga en LV: es el del BalMix”*; y a continuación, tras especificar jornadas anuales/servicio y jornadas anuales operario, concreta el *“nº de operarios /día de servicio, en 5”*, lo que ha podido llevar, tal y como aparece el texto, a considerar que el número de peones totales exigido son 5, pero que uno de esos 5 se carga en LV : que es el del BALMix, pues en caso contrario, debería haber indicado que son 6, si bien uno se cargaría en LV, que es el del BalMix.

Por tanto, indudablemente existe un error, pero también es cierto que el PPT en esta parte de prediseño de la limpieza en mercados y mercadillos no es preciso, incluso es confuso, por lo que ha podido inducir al error descrito.

Ante tal aparente contradicción en el Pre diseño contenido en la documentación preparatoria del contrato, es de aplicación lo declarado en nuestra Resolución nº **985/2015 de este, citada por la propia UTE FCC-URBASER en su recurso:**

“Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas prescripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorarla adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato.

Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones



empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.

Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado”.

En nuestro caso no podemos afirmar que el incumplimiento sea claro, puesto que el elemento objetivo afectado no está perfectamente exigido y determinado en el PPT, pues en este, si bien parece que primero exige seis peones en limpieza especial de mercados y mercadillos, luego, al presupuestarlo, parece exigir 5 peones, uno de los cuales sería el del BalMix para baldeo mixto, lo que ha podido determinar la confusión y error del adjudicatario, lo que nos lleva a que ese error sea solo eso, y no determine la exclusión de la adjudicataria, sin perjuicio de que, por otra parte, al comprometerse a cumplir los términos de los pliegos y someterse a los mismos, deba, en su momento, cumplir lo requerido para esa limpieza especial en lo relativo al correcto número de peones especialistas de día a adscribir a esa limpieza especial, con portacubos y en BalMix.

En consecuencia, la alegación de las recurrentes no debe prosperar como causa de la exclusión pretendida.

-Las recurrentes señalan también que se ha infringido el artículo 25.I del PPT, en tanto en él se exige, en relación con los servicios especiales de feria, que las recogidas de residuos orgánicos y similares tengan lugar dos veces al día, afirmando que la adjudicataria ofrece una sola recogida. Sin embargo, lo cierto es que examinada la oferta de la adjudicataria, no es dable, salvo error u omisión, apreciar con claridad dicho

incumplimiento, que niegan tanto aquélla en sus alegaciones como el órgano de contratación en su informe.

-Las actoras alegan, a continuación, que la adjudicataria ha infringido la previsión del artículo 28 del PPT, en el que se exige, en relación con los servicios de limpieza en fiestas y actividades, un servicio reforzado consistente en *“tomar equipos de aseo urbano en servicio y retirarlos de su actividad usual en un 50%, y complementándolos con otro 50% de medios específicos para la actividad”*. A juicio de las actoras, la adjudicataria atiende este requerimiento por el simple expediente de *“extraer el 100% del personal (...) del destinado al servicio ordinario”*.

La adjudicataria alega haber dimensionado este servicio de acuerdo con las exigencias del pliego, adscribiendo seis operarios en turno de tarde de lunes a sábado y veinticinco en horario de mañana durante quince jornadas al año.

Si bien es cierto que los términos de prestación del servicio ofertados por la adjudicataria no son inequívocos, no lo es menos que el incumplimiento alegado no se advierte tampoco con la necesaria claridad, por lo que no resulta apto para fundamentar la exclusión pretendida.

-Se invoca también la pretendida infracción del artículo 33 del PPT que, en relación con la recogida de residuos, exige la prestación del servicio de *“recogida de carga trasera”* en el Barrio de Medina Sidonia, por referencia a *“39 contenedores de 1.100 l existentes”*. La adjudicataria alega que la recogida de dichos contenedores se realizará con la ruta de recogida de carga lateral, tal y como expresa el apartado 5.4 de su Memoria 4, donde la carga de trabajo de su ruta de recogida lateral es de 208 contenedores, cifra que resulta de adicionar a los 169 contenedores de carga lateral referidos en ese mismo artículo 33 los 39 contenedores de carga trasera a que aluden las actoras (169+39=208).

Asumido que el órgano de contratación afirma que los recolectores ofertados *“disponen de un implemento para la recogida de contenedores de carga trasera”*, debería convenirse en que no existe prueba suficiente del incumplimiento, en sentido material, de la previsión a que se ha hecho mención.



-Se alude, igualmente, a la supuesta infracción de los artículos 54 y 33 PPT, de los que resultaría la obligación de limpieza con periodicidad semanal de todos los contenedores dedicados a la fracción resto, siendo así que las actoras entienden que la oferta de la adjudicataria no contempla específicamente la limpieza de los 39 contenedores de carga trasera.

El alegato tiene similitud con el examinado en el apartado precedente. La adjudicataria señala que en su oferta se refleja (apartado 5.4 de la Memoria 4) un total de 208 contenedores en la ruta de “Lavado CL”, es decir, lavado de carga lateral, valor agregado que comprendería tanto los 169 contenedores de carga propiamente lateral como los 39 de carga trasera que, conforme a lo antes expuesto, pueden ser recogidos con los recolectores de carga lateral, alegato que corrobora el órgano de contratación. Consecuentemente, debería también concluirse en la inexistencia de prueba suficiente del material incumplimiento de la citada previsión del PPT.

-A continuación, se cuestiona el cumplimiento de la exigencia del artículo 48 PPT, en el que, en relación con la “recogida de hostelería”, se establece que el recolector de carga trasera deberá atender la recogida de 32 contenedores situados en lugares de difícil acceso. Entienden las actoras que la oferta de la adjudicataria no contempla este servicio.

Ni la adjudicataria ni el órgano de contratación rebaten, salvo error u omisión, este alegato. No obstante, lo cierto es que la dicción del artículo 48 del PPT no es absolutamente taxativa, pues, tras señalar que *“la recogida de hostelería es a petición del usuario, por lo que inicialmente no pedimos diseño del recorrido”*, añade que *“lo normal es que este recolector de carga trasera atienda también un resto de 32 contenedores de 1.100 litros, que quedan instalados en lugares de difícil acceso para otros recolectores de mayor tamaño”*. La ambigua expresión empleada (“lo normal” no comporta una exigencia ineludible) impide apreciar la concurrencia de incumplimiento determinante de exclusión.

-Finalmente, las actoras recuerdan que el artículo 91 del PPT, bajo la rúbrica *“equipos informáticos y de comunicaciones”*, señala que *“especial importancia cobran en el presente contrato los equipos a instalar, tanto en la Empresa como en los S.T. de la C.A.M. para el seguimiento por SIG-GPS del control de recorridos y actividad, así como*



los relativos a las comunicaciones por PDA de los operarios". Y, en este contexto destacan que, si bien la adjudicataria ofrece en su Memoria 9 el control de la calidad de trabajo de los operarios por los capataces indicando que *"es apuntado en la PDA"*, sin embargo no incorpora a su oferta la dotación de PDAs en términos concordantes, limitándose a señalar que el control y seguimiento de los servicios se realizará con 27 equipos de telefonía fija y 18 de telefonía móvil.

La adjudicataria señala, y así lo manifiesta también el órgano de contratación, que la referencia contenida en su oferta, por mucho que haga mención genérica a equipos de "telefonía móvil", debe entenderse hecha a PDAs, señalando que una PDA no es más que un *"teléfono inteligente que permite tareas de computación y comunicaciones"*. Valoradas conjuntamente tales alegaciones, no se aprecia tampoco la concurrencia de prueba bastante del pretendido incumplimiento, que no sería por ello susceptible de erigirse en causa exclusión de su oferta.

Octavo. En segundo lugar, las empresas recurrentes sostienen que el informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, que fue asumido por el órgano de contratación y fundamenta el acuerdo impugnado, carece totalmente de motivación, habiendo sido elaborado por personal directivo sin competencia técnica adecuada.

Hemos de rechazar, en primer lugar, la parte del motivo relativa a la alegación de que el informe de valoración de las ofertas técnicas sobre la base de criterios sujetos a juicio de valor ha sido elaborado por personal directivo sin competencia técnica adecuada. El órgano de contratación explica debidamente en su informe a este recurso quién ha firmado y quien ha efectuado materialmente ese informe, los técnicos que han colaborado en la valoración de las ofertas técnicas y en la elaboración del informe, quienes tienen la competencia técnica adecuada.

En primer lugar explica que el informe de valoración técnica ha sido firmado por el Director General de Gestión Técnica y el Director General de Gestión Administrativa de la Consejería de Coordinación y Medio Ambiente, debido a la importancia del mismo, ya que lo habitual es que sea sólo uno de ellos el que firme el informe de valoración que solicita la mesa de contratación, tanto en las licitaciones de obras como en las de servicios, por lo que es de suponer que tienen competencia para ello y así se la reconoce la propia Mesa

de Contratación, sobre todo teniendo en cuenta que son los autores del PCT y del PCA.

A lo anterior añade la explicación de que *“el informe ha sido realizado con la colaboración de otros dos técnicos de la Consejería que, al igual que los mencionados directores, tienen probada experiencia en la dirección de contratos de obras y servicios (más de 10 años la mayoría de ellos) y, lo que es más importante, en la evaluación de sus ofertas técnicas. Además, la agregación de las puntuaciones y la confección final del informe ha sido realizada por el Director General de Gestión Técnica, que ha sido el redactor material del Anexo 09 del PCT, que incluye los criterios de puntuación de las ofertas, por lo que es de suponer que esté algo capacitado para aplicarlo”*.

Y añade que *“La valoración del criterio de puntuación más complejo que pudiera encontrarse en el PCT se basa en el análisis de la organización y rendimiento de un equipo de trabajo compuesto de personal y maquinaria, que cualquier técnico medio (titulación actual de grado) en arquitectura, ingeniería o carrera técnica, debe saber realizar correctamente antes de terminar sus estudios. Por tanto y dado que las personas que han participado en la valoración de las ofertas cumplen sobradamente esta premisa (se trata de un Licenciado en Ciencias Económicas, dos Ingenieros de Caminos Canales y Puertos y un Arquitecto Técnico), no se puede entender el argumento de la UTE FCC-URBASER en este sentido. Sobre todo teniendo en cuenta que el informe de valoración de la propuesta técnica que se realizó en la licitación del contrato vigente de limpieza viaria y recogida de RSU, en el que la mencionada UTE resultó adjudicataria, fue firmado únicamente por el Director General de Gestión Administrativa y entonces no les pareció que no tuviera competencias para ello”*.

En consecuencia, como concluye el OC *“la Mesa de Contratación solicitó informe de valoración técnica a la Dirección General de Medio Ambiente, tal y como hace habitualmente y esta elaboró un informe que incluía, tanto el detalle de puntuación como la justificación de la misma y que fue realizado por cuatro personas capaces y competentes (tanto por su formación académica como por su experiencia profesional) y detalladamente supervisado y firmado no sólo por uno (que es lo ordinario), sino por los dos Directores Generales de la Consejería de Coordinación y Medio Ambiente”*, por lo que la alegación segunda de este motivo no puede estimarse.

En segundo lugar, respecto de la primera parte del motivo alegado que examinamos en este FD, consiste en la alegación de “falta de motivación del informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor”.

Esta parte del motivo tampoco puede prosperar, ya que las razones que exponen los recurrentes no se ajustan a la realidad de los datos que figuran en el informe de valoración ni a la operativa de aplicación de los criterios sujetos a juicio de valor incluidos en el Anexo 09 del Pliego de Condiciones Técnicas (PCT), tal y como razonó el OC en su informe.

Explica el OC en su informe, que el informe técnico de valoración fue remitido a la Mesa con fecha 10 de enero de 2018 y *“constaba de una tabla con el detalle de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los criterios objeto de valoración de las dos empresas que concurrieron a la licitación y de una justificación a modo de listado de comprobaciones del cumplimiento de los requisitos exigidos en el pliego para cada una de las memorias y sobre la presentación y justificación de cada uno de los indicadores que debían incluirse un cada una de ellas”*.

A continuación explica la operatoria seguida sobre la base de cómo estaban configurados los criterios sujetos a juicio de valor para comprender la motivación de las puntuaciones asignadas.

Así dice: *“Esta afirmación se explica en que los criterios sujetos a juicio de valor que se recogen en los pliegos, tienen una naturaleza “semi-automática”, esto es, la aportación, o no, de los requerimientos técnicos en la oferta de los licitadores. En este sentido, es necesario emitir un juicio de valor en el sentido de comprobar si los licitadores han aportado, o no, los requerimientos exigidos (lo que se valida a través de un “ok” en el Informe) para, a partir de este momento, otorgar la puntuación que estaba recogida en el propio criterio.*

Así fue como operó el órgano de contratación en su Informe, en el que da detalle de la valoración del cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en las memorias de diseño del pliego de limpieza viaria y recogida de residuos en la CAM (2018.2022). De este modo, en el apartado de Observaciones, deja constancia de los cumplimientos

efectuados por los licitadores en sus ofertas. En este sentido, las únicas penalizaciones que obtiene la recurrente son las correspondientes a no haber justificado una serie de rendimientos relativos a la justificación de indicadores, así como una menor puntuación en el apartado de mejora en compromiso de stock mínimo (36,63 puntos en lugar del máximo de 40 puntos). Cuestiones binarias que no necesitan una explicación exhaustiva más que un SÍ o un NO correspondiente a si ha recogido, o no, este requerimiento en su oferta.

En ningún caso puede llegar a afirmarse que la valoración impugnada adolece de una defectuosa motivación o de una manifiesta infracción del ordenamiento, pues la asignación de puntos ha sido apoyada en razones que permiten conocer los criterios esenciales de la toma de decisión, es decir, la “ratio decidendi” del órgano de contratación determinante del acto, que no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, sino que basta con que sea racional y suficiente.”

El OC desvirtúa las afirmaciones de las recurrentes sobre la falta de motivación de la valoración efectuada, ya que sí existe un listado de comprobaciones de las ofertas técnicas, pues el listado de comprobaciones al que se alude por las empresas recurrentes, “*aunque efectivamente está confeccionado a modo de tabla, recoge como se ha dicho una comprobación completa de la presentación de los documentos exigidos para cada memoria, una comprobación de la definición y justificación de cada uno de los indicadores, incluyendo el valor asignado al mismo por cada licitador y unas observaciones relativas a la conformidad o no conformidad de la justificación presentada, que es la que justifica y motiva la puntuación otorgada*”.

Por tanto, ha de concluirse que el listado de comprobaciones y el cuadro de valoraciones efectuadas determina un conjunto que expresa adecuada y suficientemente las razones de las puntuaciones asignadas con arreglo a los criterios aplicados, cuya naturaleza semiautomática permite y admite esa forma de expresar el contenido motivador de la valoración efectuada al aplicarlos.

Por tanto, el motivo no debe prosperar.

Noveno. Subsidiariamente, los recurrentes sostienen que existen errores en la valoración de la oferta de la adjudicataria en lo que atañe a los criterios sujetos a juicio de valor, que, a su entender, deben ser corregidos en términos que conllevarían la adjudicación del contrato a la Unión Temporal de Empresas integrada por las recurrentes.

En primer lugar, la UTE recurrente se refiere a que desconoce en cuál de los indicadores ha sufrido descuento de puntos, en concreto 30. El OC informa que ello se ha producido *“en el criterio VT1.1, relativo al cumplimiento de los requisitos de diseño de la Memoria 2 (ha obtenido 100 puntos de los 130 posibles), por no haber justificado debidamente el valor mínimo exigido en el pre-diseño al indicador BR-2, que hace referencia a la longitud de recorrido efectiva (trabajando) de los equipos de barrido mixto, las barredoras y las minibarredoras. Esto se fundamenta en que la UTE no ha incluido un análisis donde se compruebe que el rendimiento exigido a cada uno de esos equipos está por debajo del rendimiento teórico que garantiza el fabricante en función de la velocidad de trabajo del equipo, tras haber sido debidamente corregido para tener en cuenta la situación real de servicio (tiempos de desplazamiento, paradas, factores externos, etc.)”*, lo cual viene reflejado en el informe de valoración, lo que como pone de manifiesto el OC *“ha podido comprobar la UTE recurrente en la copia del informe presentada por ellos junto con el recurso se puede ver que han punteado y escrito a mano sobre el detalle de valoración, justo en este punto”*. Por tanto, la alegación no debe estimarse.

En segundo lugar, alegan las recurrentes que es imposible que no hayan justificado alguno de los indicadores de la Memoria 2 al haber obtenido la máxima puntuación en los criterios relativos a las mejoras de todos los indicadores. Esta alegación la desvirtúa el OC al poner de relieve nuevamente que *“el sistema de valoración permite otorgar la máxima puntuación al compromiso de mejora del valor exigible a un determinado indicador, como límite asumido por la empresa en el desempeño del contrato, para la aplicación de deducciones, penalizaciones, etc. (cosa que ocurre para 600 de los 1000 puntos en juego y que sólo depende de que la empresa exprese y asume ese compromiso) y, a la vez, realizar un descuento de puntos por considerar que no se ha contemplado o justificado debidamente el valor mínimo asignado en el pre-diseño a ese mismo indicador (cosa que sólo ocurre para parte de los otros 400 puntos en juego y que sí requiere un*



análisis y una justificación técnica completa por parte de los ofertantes).”. Y añade que de estimarse ese motivo, debería devolverse a la adjudicataria los 60 puntos en que se ha mirado su valoración por los mismos motivos por los que reclaman las recurrentes en esta alegación. Por tanto, el motivo debe desestimarse. La alegación debe, por tanto, desestimarse.

En tercer lugar, pretenden las recurrentes que se revise la puntuación de la oferta de Valoriza, que rechaza el OC porque la mayoría de los aspectos reclamados corresponden a criterios automáticos o semiautomáticos, en los que basta la manifestación de un licitador de asumir un valor concreto de los indicadores afectados de cara al futuro desempeño del servicio para que se le otorgue la puntuación correspondiente que viene previamente tasada en el Anexo 09 del PCT. Y añade “Por ello, la mayoría de contradicciones o errores que la UTE FCC-URBASER encuentra supuestamente en la oferta de VALORIZA no son tales y, aunque en alguno de los casos pudiera serlo, por encontrarse valores diferentes para un mismo indicador en diferentes lugares del pliego; el equipo evaluador debería en todo caso valorar asumiendo la interpretación más favorable para el cumplimiento del pliego”.

Además, indica el OC que “si se optase por adoptar un criterio diferente y asumir que en caso de contradicción o diferencia en los valores de un mismo indicador se debería aplicar el criterio más desfavorable para el licitador, también debería revisarse la puntuación asignada a la UTE, ya que en su oferta también existen este tipo de contradicciones o ambigüedades, por ejemplo en el horario de finalización de limpieza de mercados se fija las 19.00 h como objetivo de terminación del servicio en la página 16 de la memoria 3 y las 18:30 en la página 67. Evidentemente, como puede ser comprobado, se ha dado a la UTE la máxima puntuación en la mejora de este indicador (criterio de valoración VT2.2.c)”.

Compartimos el criterio explicativo expuesto por el OC de que las puntuaciones asignadas se ajustan a los criterios establecidos en el Anexo 09 del PCT, por lo que el motivo debe desestimarse.

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.A.R.G., en representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A., así como por D.G.A.S., en representación de URBASER S.A., contra la Orden de 12 de febrero de 2018, por la que se adjudica el contrato de *“Limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos de la Ciudad Autónoma de Melilla”*, expte. 7931/2017, convocado por la Consejería de Hacienda.

Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, según lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP.

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 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 Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo de 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.