



Recurso nº 368/2020 C. Valenciana 95/2020

Resolución nº 951/2020

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

En Madrid, a 4 de septiembre de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. A. M. R., en nombre y representación de EULEN, S.A., contra la Resolución de 31 de marzo de 2020, por la que la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alicante acuerda la adjudicación del contrato relativo al “*Servicio de conservación y mantenimiento de las zonas verdes de la ciudad de Alicante*”, (Lote 1, Expte. 30/19), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 17 de abril de 2019 aprueba la Memoria del órgano gestor para la contratación del “*Servicio de mantenimiento y Conservación de las zonas verdes de la ciudad de Alicante*”, haciendo constar la justificación de la necesidad del contrato, la división en lotes, el presupuesto base de licitación, el valor estimado, la financiación del contrato, responsable del contrato, medios de acreditación de la solvencia, justificación de los criterios de adjudicación, la tramitación y procedimiento de adjudicación.

Constan en el expediente informe favorable de 22 de mayo de 2019, emitido por la Jefa de Servicio del Órgano de Contratación, y Propuesta de Acuerdo Favorable de 22 de mayo de 2019 del Concejal de Infraestructuras y Mantenimiento. Asimismo, consta emitido informe favorable de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Alicante de 27 de mayo de 2019 e informe de fiscalización de 13 de junio de 2019.

El valor estimado del contrato asciende a 34.903.040,37 euros.



Segundo. El anuncio de licitación fue publicado el 8 de julio de 2019 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y el anuncio con los pliegos el 9 de julio de 2019. El 10 de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El plazo para la remisión de las ofertas se estableció hasta el 2 de septiembre de 2019, si bien posteriormente fue ampliado hasta el 30 de septiembre de 2019, ante las numerosas preguntas formuladas en relación a este expediente. De acuerdo con lo establecido en la certificación del registro de entrada, las ofertas recibidas son las siguientes:

CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO ALICANTINO PODA SL

GESTIÓN AMBIENTAL URBANA S.L.U.

GINSSA GESTIÓN INDUSTRIAL DE SERVICIOS S.A.

ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L.

INGENIERIA Y DISEÑOS TÉCNICOS S.A.U.

TALHER S.A.

FCC MEDIO AMBIENTE S.A.

STV GESTIÓN S.L.

ASFALTOS Y CONSTRUCCIONES ELSAN S.A.

OHL SERVICIOS INGESAN S.A.

CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES S.A.

LICUAS S.A.

URBASER S.A.



COMPAÑÍA VALENCIANA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO S.L.

S.A. AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA

LA CYCA PROJECTS AND SERVICES S.L.

EULEN S.A.

UTE CHM AUDECA GINSSA

UTE GESTASSER HERNANDEZ JARDINEROS

Tercero. De acuerdo con el Acta de la Mesa de Contratación de 2 de octubre de 2019, se requirió a las mercantiles CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO ALICANTINO PODA SL, GESTIÓN AMBIENTAL URBANA S.L.U., GINSSA GESTIÓN INDUSTRIAL DE SERVICIOS S.A., TALHER S.A., OHL SERVICIOS INGESAN S.A., LICUAS S.A., COMPAÑÍA VALENCIANA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO S.L., S.A. AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA, LA CYCA PROJECTS AND SERVICES S.L. y EULEN S.A. para que procedieran a la subsanación de los defectos que habían sido observados en la presentación de la documentación.

Al tiempo, se acordó encomendar a los servicios técnicos del órgano gestor la valoración de los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, cuyo informe debía emitirse antes del 21 de octubre de 2019. Posteriormente, fue acordada una ampliación del plazo para la emisión del informe, constando en acta de 23 de octubre de 2019. El 10 de diciembre se emite el informe por la Comisión Técnica de Valoración, en lo relativo a los criterios dependientes de juicios de valor, asignando las siguientes puntuaciones a las proposiciones presentadas:

Nº	EMPRESA	PUNTUACIÓN
1	GESTIÓN AMBIENTAL URBANA S.L.U.	41,30
2	STV GESTIÓN S.L.	39,40



3	EULEN MEDIO AMBIENTE S.A.	38,90
4	URBASER S.A.	37,20
5	ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L.	30,20
6	FCC MEDIO AMBIENTE S.A.	29,85
7	LICUAS S.A.	27,10
8	UTE AUDECA S.A.-CHM INFRAESTRUCTURAS S.L.	20,60
9	S.A. AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA	17,70
10	OHL SERVICIOS INGESAN S.A.	15,50

Cuarto. En la reunión celebrada el 22 de enero de 2020 se llevó a cabo la valoración de las bajas desproporcionadas y clasificación de las proposiciones por orden decreciente de las proposiciones admitidas en el procedimiento abierto relativo al contrato de referencia.

La Mesa de Contratación, en la reunión celebrada el día 11 de diciembre de 2019, acordó requerir a las mercantiles GESTIÓN AMBIENTAL URBANA, S.L.U., en el lote 1, ASFALTOS Y CONSTRUCCIONES ELSAN, S.A., OHL SERVICIOS INGESAN, S.A., COMPAÑÍA VALENCIANA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO, S.L., LA CYCA PROJECTES AND SERVICES, S.L. y la unión temporal de empresas formada por las mercantiles GESTASER, OBRAS Y SERVICIOS, S.L. y HERNÁNDEZ JARDINEROS, S.L.U., en el lote 2, para que justificaran las bajas ofertadas.

Las citadas mercantiles, presentaron dentro del plazo concedido al efecto, la documentación en la que expusieron las consideraciones que estimaron oportunas para justificar el carácter anormalmente bajo de sus ofertas.

A la vista de las documentaciones aportadas, la Comisión Técnica designada al efecto, emitió sendos informes de fecha 20 y 22 de enero de 2020, en los que manifestó que las



referidas mercantiles no justificaban debidamente las bajas ofertadas para ambos lotes, proponiendo la exclusión de las mismas en la clasificación.

Asimismo, se señala que obran en el expediente informes de la referida Comisión procediendo a la ponderación de los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas y a la siguiente clasificación de las proposiciones admitidas para los tres lotes. Así, respecto al Lote 1, relativo al mantenimiento general de zonas verdes se estableció la siguiente clasificación:

Nº	EMPRESA	A	B	TOTAL
1	S.T.V. GESTIÓN, S.L.	39,40	57,54	96,94
2	EULEN, S.A.	38,90	50,45	89,35
3	URBASER, S.A.	37,20	49,04	86,24
4	FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.	29,85	56,07	85,92
5	ACTÚA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	30,20	55,45	85,65
6	LICUAS, S.A.	27,10	44,31	71,41
7	UTE: AUDECA, S.A.- CHM, OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A.	20,60	44,55	66,15
8	OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.	15,50	33,25	48,75
9	S.A. AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA	17,70	30,80	48,50

(A: Ponderación de los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor).

(B: Ponderación de los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas).



Quinto. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 28 de enero de 2020 acordó aceptar los informes referidos y rechazar y excluir del lote 1 a la empresa GESTIÓN AMBIENTAL URBANA, S.L.U., clasificando las empresas en el orden anteriormente citado.

Asimismo, el 31 de marzo de 2020, adoptó el acuerdo de adjudicación de los Lotes 1 y 3 del contrato relativo al “*Servicio de mantenimiento y Conservación de las zonas verdes de la ciudad de Alicante*”, y en concreto, acuerda adjudicar el contrato relativo al Lote 1 a STV GESTIÓN S.L.

Sexto. El 27 de abril de 2020 se presenta en el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación por parte de una de las empresas licitadoras, EULEN S.A.

El recurso se basa en los siguientes fundamentos de derecho:

- En primer lugar, la oferta presentada por la adjudicataria incumple las obligaciones en materia laboral en relación al personal adscrito al contrato. Señala la recurrente que de la vista del expediente se constató que la oferta de STV no ha tenido en cuenta los costes salariales del personal a subrogar. En concreto, se indica que la oferta presentada por STV no contempla los complementos salariales (que forman parte del coste salarial) incorporados en el listado de subrogación, por lo que considera que el coste total de mano de obra ofertado por STV es inferior a los costes del personal objeto de subrogación.
- En segundo lugar, indica que la oferta de la adjudicataria no ha cumplido con los requisitos exigidos en el Pliego de Condiciones, en concreto, el Proyecto de Oferta Económica. Se explica que no ha incluido el contenido mínimo del coste de mano de obra; ni el contenido mínimo en relación a las referencias económicas; ni los incumplimientos adicionales de contenidos mínimos requeridos por el pliego u ofertados, detectados en el estudio de costes (sustitución de vacaciones, recursos humanos y subcontratas, etc).
- En tercer lugar, la baja ofertada en relación con el criterio número 2, esto es, la baja sobre la base precios de jardinería y paisajismo hace inviable la oferta.



- En cuarto lugar, la oferta de no permite cubrir los costes de medios necesarios para asumir mejoras y materiales del servicio.
- En quinto lugar, existen incongruencias respecto a los precios obtenidos por programas de trabajo en el Proyecto de Oferta Económica presentado por la adjudicataria.

Solicita, en su virtud, que se excluya la oferta de STV GESTIÓN S.L., se anule la adjudicación realizada en su favor y que se retrotraiga la valoración al momento en que se realizaron las ofertas.

Consta emitido informe por el órgano de contratación el 6 de mayo, solicitando la desestimación del recurso, haciendo referencia a cada uno de los argumentos esgrimidos por la recurrente en su escrito.

En concreto, y por lo que se refiere a la evaluación de la oferta presentada por S.T.V. GESTIÓN S.L. realizada por la Comisión Técnica, el informe indica que se han cuantificado el número de empleados en 131 ajustándose a los programas y tareas indicadas en la oferta técnica, lo que permite contemplar el número de empleados necesarios para cubrir los puestos, incluyendo las sustituciones. A su juicio, el POE es capaz de incluir vacaciones y bajas por enfermedad, en los términos previstos por el PGS. En cuanto al método de cálculo, entiende que el licitador ha seguido el procedimiento previsto en el Anexo 10, aplicando un coeficiente de absentismo 1.0, lo que significa que no ha fijado ninguno, lo que se considera por la Comisión como poco razonable, pero entiende que no está prohibido. Señala que no es necesario ni está previsto fijar un coeficiente multiplicador para vacaciones y sustituciones, entendiendo que la plantilla propuesta de 131 empleados en mano de obra directa cubre las necesidades de puesto de trabajo incluidas en aquéllas.

Añade que, en cuanto al compromiso de subrogación, STV GESTIÓN S.L. asumió expresamente éste y, considerando suficiente la dimensión de la plantilla no dudó el órgano de contratación de su posible incumplimiento.



Por lo que se refiere a la falta de justificación o la no inclusión de otros costes que aduce el licitador recurrente, considera el informe que en la valoración de la oferta económica no procede excluir una oferta que se ajusta a las fórmulas y criterios previstos para traducir el PGS en un POE, que no ofrece dudas en cuanto a su viabilidad ni existe una presunción de que resulte desproporcionada.

En cuando al siguiente motivo de oposición, referido a “*Base de Datos de Jardinería y Paisajismo*”, se señala por el recurrente que la baja ofertada hace inviable la oferta. Así, dentro de los mecanismos contractuales se encontraba la reserva de un 6% como máximo a trabajos discrecionales o no previstos en los distintos programas. Para ello, se utilizarían los precios contenidos en el instrumento citado, aplicándoles una baja del 87%, siendo este el procedimiento seguido también para ampliaciones de servicio. El órgano de contratación considera que tales operaciones no tendrán efectos sobre la oferta económica, al menos en el 94% del presupuesto, conforme a los programas de gestión de servicio y presupuestos que conforman la oferta. El informe explica que si bien las ampliaciones y trabajos discrecionales suponen una lógica económica diferente y que una baja como la propuesta por STV GESTIÓN S.L. es importante, no se fija en los pliegos un umbral de temeridad de modo que hubiera sido arbitrario considerar que la oferta no podía ser cumplida. En todo caso, entiende que el licitador es consciente de que ha de cumplir dichos compromisos. La media de porcentajes de baja en los licitadores que concurrieron fue del 50%, superando dicho porcentaje cinco de ellos.

También indica la recurrente que la oferta de la adjudicataria no permite la cobertura de costes necesarios para asumir mejoras y materiales de servicio. En este punto considera el informe del órgano de contratación que la recurrente comete graves errores en su argumentación. Dice que la recurrente confunde los costes con las mejoras, comparando el coste total de dos mejoras con el coste anual manifestado por STV GESTIÓN S.L. El informe señala que han comprobado que las mejoras habían sido incluidas en la documentación y presupuestos correspondientes, con su cuantificación.

También se hace referencia a incongruencias respecto a los precios obtenidos por programas de trabajo en el POE presentado por STV, lo que se basa en la comparación del



hipotético coste por unidad de arbolado con el dato de la base de datos por paisajismo más porcentaje de baja del 87%. Indica el órgano de contratación que no deben mezclarse dichos costes, pues son prestaciones separadas dentro de cada contrato.

Séptimo. El 4 de mayo de 2020, la secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, trámite que ha sido evacuado por la empresa adjudicataria, STV GESTIÓN S.L. el día 11 de mayo de 2020, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

En concreto, señala la empresa adjudicataria que de ser cierta la cifra afirmada por la recurrente en cuanto a los costes laborales y ese concepto que oportunamente crea para el recurso, denominado, como decimos “coste año medio”, también su oferta incumpliría las obligaciones impuestas en el Convenio Colectivo de aplicación. En segundo lugar, señalan que se han incluido todos y cada uno de los costes conforme al Convenio Nacional de Jardinería tanto de todo el personal a subrogar, como del personal de nueva contratación (a la vista del personal mínimo exigido en los Pliegos), incluyendo todos los pluses de convenio, pluses consolidados, antigüedad media, actualizaciones, cobertura de vacaciones, absentismo, etc. El coste de personal ofertado por STV GESTION SL se encuentra oportunamente justificado en la memoria económica.

Señala que ha justificado la totalidad de los costes, de acuerdo con lo establecido en el Proyecto de Oferta Económica. Indican que no es cierto que la baja ofertada en relación a los precios de jardinería y paisajismo haga inviable la oferta, y añade que no existe umbral de temeridad alguno que permita deducir la inviabilidad de la baja ofertada sobre dicho criterio.

La oferta realizada cubre las mejoras y materiales destinados al servicio, explicando que los importes justificados por STV GESTION SL y los del Ayuntamiento no son homogéneos. Además, los importes de STV GESTION SL son anuales (anualizados entre los 5 años de contrato (3+2)) y los del Ayuntamiento son importes que corresponden con la inversión total, de tal manera que, para compararlos, habría que multiplicar los costes anuales que muestra STV GESTION SL en su oferta por los 5 años del contrato.



Niega, finalmente, la existencia de incongruencia respecto al programa de trabajo del proyecto de oferta económica.

Octavo. Solicitada por el recurrente la medida cautelar de suspensión del expediente de contratación, de conformidad con los artículos 49 y 56 de la LCSP, ésta es acordada de forma automática con efectos desde el 27 de abril de 2020.

Noveno. Por Resolución 526/2020, de fecha 8 de abril de 2020, este Tribunal estima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Gestión Ambiental Urbana SLU (GEAMUR), contra su exclusión en el lote 1 del presente procedimiento de contratación, acordando anular los actos que la acordaban de la mesa de contratación y, en consecuencia, el posterior acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alicante, de fecha 28 de enero de 2020, que reproduce aquel otro, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a dicha exclusión para que sea admitida la oferta de la empresa recurrente, continuando el procedimiento por sus trámites.

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 46 de la LCSP y la Resolución de 10 de abril de 2013, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 48 LCSP, está legitimado para interponer el recurso en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

En el presente caso, la recurrente es una empresa que ha participado en la licitación, habiendo quedado con segunda mejor clasificada, de modo que se vería beneficiada de forma directa por virtud de una eventual estimación del recurso.



Tercero. El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión respecto de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es de 34.903.040,37 euros, siendo por tanto superior al exigido en el artículo 44.1.a) de la LCSP para los actos recurribles.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 50 LCSP.

Quinto. El acto impugnado es el acuerdo de adjudicación del contrato a STV GESTIÓN S.L.

Como hemos manifestado en el antecedente de hecho octavo, la Resolución 526/2020 de este Tribunal estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa GEAMUR contra su exclusión del procedimiento, anulando los actos de la mesa de contratación y, en consecuencia, el de la Junta de Gobierno Local que la imponían.

Dicha Resolución 526/2020 acordó también la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión anulada, lo que implica la anulación del acto recurrido en el presente Recurso 368/2020: la resolución de adjudicación del lote 1 del contrato de servicios de mantenimiento y conservación de las zonas verdes de la ciudad de Alicante a la empresa STV GESTIÓN SL.

Existe, pues, una pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso, por lo que el mismo debe ser inadmitido.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A. M. R., en nombre y representación de EULEN, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 adoptado el 31 de marzo de 2020 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alicante, en el procedimiento abierto



convocado para el “*Servicio de conservación y mantenimiento de las zonas verdes de la ciudad de Alicante*”. Expte. 30/2019.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 LCSP.

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 58.2 LCSP.

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 la Comunidad Valenciana, 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.