



Recurso nº 545/2021 C. Valenciana 117/2021

Resolución nº 854/2021

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

En Madrid, a 8 de julio de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.A.C.O., en representación de SOCIEDAD ANÓNIMA AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA, S.A. (SAV), contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Aldaia para contratar el "*Servicio de Recogida y Transporte de Residuos Urbanos*", expediente 2020/RJUC-SERV/05; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 4 de junio de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) anuncio relativo a la licitación mediante procedimiento abierto, por parte del Ayuntamiento de Aldaia del contrato de "*Servicio de Recogida y Transporte de Residuos Urbanos*", expediente 2020/RJUC-SERV/05. Consta igualmente la publicación del correspondiente anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP). Posteriormente se publicaron sendas rectificaciones de los anuncios en fecha 3 de julio de 2020 en la PLACSP y el 8 de julio de 2020 en el DOUE.

El contrato se califica como contrato de servicios con un valor estimado de 5.223.306,19 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. De acuerdo con el ANEXO XI CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN SUBJETIVOS SUJETOS A EVALUACIÓN PREVIA del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP):



“B) CRITERIOS CORRESPONDIENTES A UN JUICIO DE VALOR MÁXIMO 24 PUNTOS Valoración del Proyecto de gestión del servicio de acuerdo a lo indicado en los artículos de este apartado y al Pliego de Condiciones Técnicas Particulares.

..... 24 puntos

B.1.- Plan de caracterización de vehículos destinados al servicio, satisfaciendo los requerimientos mínimos fijados en el presente Pliego, con indicación de: niveles de emisión sonora en circulación y en operación (carga/descarga en caso de recolectores, lavado en caso de lava-contenedores), niveles de emisión de gases y partículas contaminantes y norma euro que satisfacen, consumos y características técnicas que mejoran las mínimas requeridas.

..... hasta 8 puntos.

B.2.- Plan de contenerización: Por cada fracción: indicación de propuesta de ubicación de contenedores. Caracterización: Dimensiones nominales, características funcionales, tipología de material, durabilidad. Se reflejará en Memoria Descriptiva y Planos. Se tendrá en cuenta la menor variación sobre las ubicaciones actuales, menor afección al tráfico y a los cambios de aparcamiento en las calles. hasta 8 puntos.

B.3.- Plan de operatividad del servicio: Indicando los procedimientos de trabajo para efectuar aquellas operaciones más frecuentes en la prestación del servicio (recogida de contenedores carga lateral, limpieza de contenedores, servicio de prerecogida, limpieza de ubicaciones, operaciones de mantenimiento...). Indicando rutas, horarios y rendimientos de trabajo en cada procedimiento de trabajo. hasta 8 puntos.”

Tercero. En fecha 19 de enero de 2021 se emite, a petición de la Mesa de contratación, informe por el Ingeniero Técnico Municipal que, en relación con la oferta de FOMENTO VALENCIA MEDIOAMBIENTE, S.L.U. (FOVASA) y SAV en los criterios B.1 y B.2, indica que:

“A.- PLAN DE CARACTERIZACIÓN DE VEHÍCULOS DESTINADOS AL SERVICIO



El estudio de todas las ofertas se ha realizado teniendo en cuenta lo estipulado en el Capítulo 11. Medios para la ejecución de los trabajos valorando a continuación las ofertas.

LICITADOR Nº 1: FOVASA

(...)

A-1 Con respecto a la reducción de emisiones de gases en el parque de maquinaria ofertado se estima que es conforme el planteamiento de reducción de emisiones. (1 punto)

A-2 Con respecto a los niveles de emisión sonora ofertados en operación, se estima que es conforme el planteamiento de reducción de emisiones. (1 punto)

A-3 Con respecto a los aspectos funcionales de los equipos ofertados, se estima que los mismos garantizar la correcta prestación del servicio. (2 puntos)

A-4 Con respecto a la disponibilidad de medios suficientes para hacer frente a cualquier avería de los vehículos al objeto de que el servicio no se interrumpa, se estima que se garantiza la disponibilidad de reserva de vehículos. (1 punto)

A-5 Con respecto a las tareas de mantenimiento de los vehículos, se estima que se garantiza el correcto mantenimiento del parque de vehículos. (0,5 puntos)

A-6 Con respecto a las tareas de lavado de los vehículos, se estima que se garantiza el correcto lavado del parque de vehículos. (0,50 puntos)

A-7 Con respecto a los aspectos técnicos que mejoran las características mínimas establecidas en el Pliego de Condiciones Técnicas Particulares objeto del contrato, se estima conforme por la aportación que en materia de sostenibilidad local aporta el licitador a las políticas locales de lucha por el cambio climático y fomento de actuaciones de ciclo verde en el ámbito local. (2 puntos).

Siendo la puntuación obtenida en este apartado por el licitador nº 1 FOVASA de 8 puntos.

(...)

LICITADOR Nº 4: SAV

A-1 Con respecto a la reducción de emisiones de gases en el parque de maquinaria ofertado se estima que es conforme el planteamiento de reducción de emisiones. (1 punto)

A-2 Con respecto a los niveles de emisión sonora ofertados en operación, se estima que es conforme el planteamiento de reducción de emisiones. (1 punto)

A-3 Con respecto a los aspectos funcionales de los equipos ofertados, se estima que los mismos garantizar la correcta prestación del servicio. (2 puntos)

A-4 Con respecto a la disponibilidad de medios suficientes para hacer frente a cualquier avería de los vehículos al objeto de que el servicio no se interrumpa, no se aporta motivación alguna. (0 puntos)

A-5 Con respecto a las tareas de mantenimiento de los vehículos, no se aporta motivación alguna. (0 puntos)

A-6 Con respecto a las tareas de lavado de los vehículos, no se aporta motivación alguna (0 puntos)

A-7 Con respecto a los aspectos técnicos que mejoran las características mínimas establecidas en el Pliego de Condiciones Técnicas Particulares objeto del contrato, no aporta a juicio del técnico que suscribe mejora alguna. (0 puntos)

Siendo la puntuación obtenida en este apartado por el licitador nº 4 SAV de 4 puntos.

B.- PLAN DE CONTENERIZACIÓN

El estudio de todas las ofertas se ha realizado teniendo en cuenta lo estipulado en el Capítulo 2 Normas Generales, y el Capítulo 10 Lavado y mantenimiento de los contenedores y ubicaciones del Pliego de Condiciones Técnicas Particulares.



Se ha valorado las tipologías de contenedores propuestos para cada fracción de residuo objeto del contrato, a partir de la capacidad volumétrica actual, valorando su integración en el espacio público y su homogenización de estética y diseño entre todas las fracciones contenerizadas.

LICITADOR Nº 1: FOVASA

(...)

Con todo ello, se consideran que presentan las siguientes mejoras en el presente apartado:

- . Incluye fracción orgánica*
- . Punto limpio en zona del mercado*
- . Contenedores de pilas en las islas*
- . Pintado zona contenedores*
- . Mejora del vallado de cierre en zonas contenedores con diseño y serigrafiado*
- . Se incluyen 25 contenedores de resto en polígonos, una de ellas isla completa*
- . 20 unidades de islas completas de contenedores con ruedas en centros municipales.*
- . 50 unidades de contenedores de reserva*

Siendo la puntuación obtenida en este apartado por el licitador nº 1 FOVASA de 8 puntos.

(...)

LICITADOR Nº 4: SAV

(...)



Con todo ello, se consideran que presentan las siguientes mejoras en el presente apartado:

. Pedal en contenedores RSU

. 5% contenedores adaptados

. 140 comercios recogida puerta a puerta

Siendo la puntuación obtenida en este apartado por el licitador nº 4 SAV de 5 puntos. No incluye la fracción de materia orgánica que han ofertado el resto de licitadores. Tiene el menor porcentaje de aumento de capacidad sobre el actual servicio.”

Cuarto. En fecha 21 de enero de 2021, la mesa de contratación procede a la aprobación del informe técnico de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, aprobando la siguiente puntuación:

Nº	Licitador	Plan vehículos	Plan contenerización	Plan operatividad	Puntuación Total
1	FOVASA	8	8	8	24
2	TETMA	6	8	8	22
3	FCC	6	6	3	15
4	SAV	4	5	3	12

En fecha 19 de febrero de 2021, la mesa de contratación acuerda clasificar las ofertas por el siguiente orden:

LICITADOR	Total
1 FOVASA	97,53
2 TETMA	90,73
3 SAV	88,00
4 FCC	83,48

Como consecuencia de lo anterior, el órgano de contratación en fecha 30 de marzo de 2021 acuerda “*Adjudicar el Contrato de servicios de Recogida y Transporte de Residuos Urbanos a favor de la oferta presentada por FOMENTO VALENCIA MEDIOAMBIENTE, S.L.U. – FOVASA...*”.



Quinto. En fecha 26 de abril de 2021 se interpone por SAV recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación, notificado el 6 de abril de 2021, solicitando la suspensión del procedimiento de contratación.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe.

Séptimo. En fecha 5 de mayo de 2021 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 7 de mayo de 2020 se presentan alegaciones por la entidad FOVASA.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 6 de mayo de 2021 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que:

“Podrá interponer el recurso especial 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”.

La recurrente es un licitador que, en caso de estimarse su recurso, incrementando la valoración de su oferta en los criterios B.1 y B.2, podría resultar adjudicatario del mismo, por lo que tiene un evidente interés legítimo.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP.

Así, conforme al artículo 44 de la LCSP:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

(...)

c) Los acuerdos de adjudicación.”

En el presente caso, el recurso se ha interpuesto contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000,00 euros.

Quinto. El recurso considera que la valoración de los criterios B.1 y B.2 resultó discriminatoria y arbitraria, infringiendo el artículo 145 de la LCSP al valorar circunstancias no reflejadas en los pliegos.



El órgano de contratación entiende que los límites de la discrecionalidad técnica han sido respetados en todo momento, no existiendo ni arbitrariedad, ni desviación de poder, ni ausencia de justificación, ni se ha puesto de manifiesto ningún error material, de modo que en la valoración se han tomado en consideración los aspectos especificados en los Pliegos que rigen la contratación, y no se ha omitido ninguno de los expresados.

Por su parte, FOVASA se opone al recurso por entender que los criterios valorados por el órgano de contratación han sido estrictamente los establecidos en los pliegos, y que no existe arbitrariedad o trato discriminatorio en la valoración de las ofertas, sino, más bien al contrario, la recurrente pretende imponer un criterio propio, interesado y fuera de las reglas establecidas por los pliegos.

Como punto de partida, dado que el recurso se centra en impugnar la motivación de la valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor, debemos recordar la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica de la Administración.

Como indicamos en nuestra Resolución nº 829/2019 de 24 de septiembre:

“Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Venimos manifestando al respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Así, por ejemplo, en la reciente Resolución nº 516/2016 ya razonábamos que “la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser

suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor”.

Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resoluciones nº 456/2015 y las que en ella se citan) que: “...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del Informe técnico, ya a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación.”

Conforme a la doctrina expuesta, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.

Si examinamos a la luz de tales consideraciones la controversia que es objeto de este recurso hemos de señalar que el análisis de este Tribunal debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.”

Es decir, únicamente podemos entrar a valorar si dicha motivación incurre en errores patentes, en discriminación o arbitrariedad, entendida como falta de motivación suficiente de la actuación impugnada; o en algún defecto procedimental.

En el presente recurso se alega, en primer lugar, que se han valorado aspectos no contemplados en los pliegos. En concreto, respecto del criterio B.1, entiende la recurrente que la valoración de la *“disponibilidad de medios suficientes para hacer frente a cualquier avería de los vehículos, al objeto de que el servicio no se interrumpa”*, *“Tareas de mantenimiento de los vehículos”* y *“Tareas de lavado de los vehículos”*, supone una desviación respecto a lo que en los pliegos se indicaba que iba a ser objeto de valoración, valorándose aspectos que constituyen obligaciones impuestas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT).

No podemos compartir la tesis de la recurrente. En primer lugar, debe recordarse que no nos encontramos ante una mejora, sino ante una valoración de la oferta, de modo que es natural que se valoren las prestaciones impuestas por el PPT. No es que se valore lo que va a hacer, sino cómo dice que lo va a hacer. De hecho, si atendemos a la motivación de la oferta de la recurrente, no se le otorga puntuación por dichas cuestiones, precisamente porque *“el licitador SAV no especifica nada en oferta”*.

Por otro lado, dichos aspectos no resultan contradictorios con lo que, de acuerdo al PCAP, iba a ser valorado en el criterio B.1, que expresamente aludía a que el Plan de caracterización de los vehículos satisficiera *“los requerimientos mínimos fijados en el presente Pliego”*.

No cabe apreciar, por otro lado, que valorar la disponibilidad de medios de sustitución de los vehículos, su mantenimiento y lavado, sean ajenos a la caracterización de los vehículos, que era lo que debía valorarse. Así, debe recordarse que, como ya ha señalado este Tribunal en Resolución nº 660/2015, con cita a la Resolución nº 93/2012:

“para apreciar la posible existencia de error en la valoración no se trata de realizar un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes, sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o

de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos".

Resulta razonable que se asigne más puntuación en el "*Plan de caracterización de vehículos*" a una oferta que especifica cómo va a garantizar la sustitución de los vehículos, su mantenimiento y lavado, frente a otra que omite cualquier referencia a dichas cuestiones.

Lo mismo cabe concluir respecto del criterio B.2, respecto del cual la recurrente considera que se han valorado cuestiones como "*la implantación de la fracción orgánica*", cuando el criterio se refería al "*Plan de contenerización*". Precisamente, la recurrente reconoce que los Pliegos contemplan la incorporación progresiva durante la vigencia del contrato de la recogida selectiva de residuo orgánico, por lo que no cabe apreciar error alguno en otorgar menos puntuación en el Plan de contenerización a una oferta que, como indica el informe de valoración "*Con respecto a la implantación de la fracción orgánica no se oferta la implantación de la materia orgánica. No se aporta capacidades, nº de contenedores y su distribución en dicha fracción no se estipula en oferta*" frente a otras ofertas que sí incorporan dichas circunstancias.

Por último, tampoco cabe apreciar, cómo alega la recurrente, arbitrariedad alguna, pues el informe está claramente motivado, con tal nivel de detalle que la propia recurrente considera que se han valorado cuestiones ajenas a las previstas en los pliegos, no correspondiendo a este Tribunal, como hemos indicado, valorar el mayor o menor acierto técnico de dicha motivación.

Tampoco cabe apreciar la discriminación alegada, pues no aporta la recurrente ningún supuesto de valoración diferente para circunstancias iguales, sino que lo que en realidad pretende es sustituir la valoración del técnico municipal por la suya propia, cuestión que no constituye discriminación, sino que entra, en su caso, en el ámbito de la discrecionalidad técnica propia de la valoración de aspectos sometidos a un juicio de valor.

Por ello, debe desestimarse el recurso.

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. J.A.C.O., en representación de SOCIEDAD ANÓNIMA AGRICULTORES DE LA VEGA DE VALENCIA, S.A. (SAV), contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Aldaia para contratar el “*Servicio de Recogida y Transporte de Residuos Urbanos*”, expediente 2020/RJUC-SERV/05.

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