



Recurso nº: 1373/2023 C. Valenciana 304/2023

Resolución nº 1450/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 8 de noviembre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.L.G.M., actuando en representación de la empresa LABS & TECHNOLOGICAL SERVICES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de “*Asistencia técnica para la caracterización de residuos en RECIPLASA*”, en procedimiento convocado por RECICLADOS DE RESIDUOS DE LA PLANA, S.A.; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 24 de mayo de 2023 se publicó, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de licitación del procedimiento abierto para la contratación de referencia, cuyo valor estimado asciende a 1.258.800 euros.

Al procedimiento se presentaron seis empresas; entre ellas, la recurrente.

Segundo. Que previos los trámites oportunos, que constan publicados en el perfil del contratante, la Mesa de contratación, el 15 de junio de 2023 procede a la apertura del sobre B, que contiene la parte de las ofertas cuya valoración depende de criterios sujetos a evaluación previa, y el 28 de junio de 2023, previo informe de valoración del órgano técnico, procede a la apertura de las ofertas económicas.

A la vista del contenido de dichas valoraciones, la Mesa de contratación, de conformidad con el artículo 150 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), clasificó las ofertas en virtud de las puntuaciones recibidas, proponiendo la



adjudicación del expediente a la entidad TÉCNICAS DE CONTROL, PREVENCIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL S.L. por ser la oferta que obtuvo la mayor valoración conjunta, según los criterios de adjudicación establecidos en los Pliegos.

El órgano de contratación, recogiendo la propuesta de la Mesa de Contratación y el informe del departamento técnico de valoración, acordó en fecha 19 de julio de 2023, solicitar a TÉCNICAS DE CONTROL, PREVENCIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL, S.L. la documentación acreditativa y garantías correspondientes. De dicha propuesta de adjudicación se da publicidad en el perfil de contratante el 20 de julio de 2023.

Con fecha 12 de septiembre según consta en el expediente se acuerda la adjudicación –a su propio tenor, definitiva– del procedimiento de contratación. Dicha adjudicación se publica en el perfil del contratante ese mismo día.

Tercero. Con fecha 3 de octubre de 2023, LABS & TECHNOLOGICAL SERVICES, S.L. a través de su representante, interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal. Dicho escrito es completado el 6 de octubre de 2023, con otro escrito de subsanación en el que pone de manifiesto que lo que se recurre es el acuerdo de adjudicación definitiva.

Cuarto. Por la Secretaria del Tribunal se confiere trámite de audiencia a los posibles interesados, habiendo comparecido en el mismo mediante la presentación de escrito de alegaciones las mercantiles TÉCNICAS DE CONTROL, PREVENCIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL, S.L y TECNO AMBIENTE, S.L.

Quinto. Con fecha 11 de octubre de 2023, la Secretaria del Tribunal –por delegación de éste– resuelve 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 citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial en materia de contratación se interpone ante este Tribunal que es competente para su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 y 4 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de



Hacienda y Función Pública y la Comunidad Autónoma de Valencia, sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 27/05/2021), dado el carácter de poder adjudicador de la sociedad RECIPLASA, RECICLADOS DE RESIDUOS DE LA PLANA, S.A., con sede en Castellón de la Plana.

Segundo. El objeto del recurso, lo constituye un contrato de servicios que supera el umbral vigente para la interposición. Esto es, el valor estimado es superior a cien mil euros, por lo que, según lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP se trata de un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El objeto del recurso –frente a lo que sostienen el órgano de contratación y las empresas alegantes– es el acuerdo de adjudicación, acto al que se refiere expresamente el artículo 44.2.c) del citado texto legal. Y es que, aunque en el escrito inicial no se hace referencia expresa al acto impugnado (sólo a los motivos de impugnación, todos ellos referidos al informe técnico de valoración) en el escrito de subsanación presentado el 6 de octubre se dice expresamente que se impugna la adjudicación definitiva del contrato.

Tercero. La recurrente está legitimada para la interposición del recurso en su condición de licitadora conforme al artículo 48 de la LCSP, ya que sus intereses pueden estar afectados por la resolución del recurso que se adopte. Aunque en la clasificación de las empresas realizada por la Mesa de contratación ocupa la quinta posición, de rectificarse la valoración en la forma que indica, tanto de su oferta (10 puntos más) como de la adjudicataria (5 puntos menos) podría llegar a ser adjudicatario del contrato, superando a los licitadores que le preceden.

Cuarto. El recurso se ha presentado ante el registro telemático del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el 3 de octubre de 2023. Por tanto, se interpone en plazo ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 50.1.d) de la LCSP, no han transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a aquel en que se ha tenido conocimiento de la adjudicación (publicación del acuerdo de adjudicación en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público) y su interposición.

Quinto. El recurrente entiende que debe revisarse la adjudicación, dado que –a su juicio– el informe de valoración es erróneo en dos cuestiones:



En relación con su propia oferta, ya que no se ha procedido a realizar una valoración adecuada en el punto referente a la idoneidad de la metodología de muestreo y caracterización, aspecto valorable mediante juicio de valor.

Respecto de la oferta del adjudicatario y otras dos empresas al entender que se les ha valorado por encima de lo que les correspondía en el criterio de índole automática relativo a los años de experiencia. En concreto, el recurrente manifiesta que:

“a las empresas TA, SM y Geprecon se les valora la experiencia con más de cinco años cuando según el informe de valoración no cumplen con este requisito. En concreto se les valora desde 2019 a 2023”.

Por su parte, el órgano de contratación rebate lo aducido por la recurrente, en la forma que se indicará en los fundamentos jurídicos siguientes.

Sexto. Respecto a la primera cuestión debe ponerse de manifiesto la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de evaluar los criterios de adjudicación basados en un juicio de valor. En concreto, cabe citar de la Resolución 480/2018, de 18 de mayo, citada expresamente en la nº 771/2022, de 23 de junio, y reiterada en las nºs 504 y 658/2023, de fechas 27 de abril y 25 de mayo, respectivamente; en la primera de ellas se razonaba:

“Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone 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, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis 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. Hemos así mismo declarado que 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, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

En el presente caso, el criterio de adjudicación evaluable mediante un juicio de valor establecido en el punto 11.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), al que se remite el de Cláusulas Administrativas Particulares, valoraba las propuestas teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Metodología del muestreo.
- Protocolo de caracterización.
- Campaña de muestreo, incluyendo un borrador del calendario de muestreo.
- Borrador del informe de caracterización.

Las propuestas se valoraban como idónea 20 puntos, buena 10 puntos, inadecuada 0 puntos.

El informe técnico concedió 10 puntos a la empresa recurrente basándose en que la metodología y el protocolo de caracterización no se había desarrollado en profundidad, reproduciendo prácticamente el mismo contenido que en el PPT. La oferta sí que incluye un borrador de la campaña de muestreo y una propuesta de informe de caracterización.

La recurrente postula que la propuesta presentada por su parte merecía una valoración de 20 puntos, al haber incluido en la memoria técnica en su punto 3.3.1 “*Metodología de Muestreo y Protocolo de Caracterización*” y en el Anexo V, la Instrucción técnica IT-110 que es el procedimiento interno de AGQ para realizar toda la metodología y protocolo de caracterización.



A su juicio, dicha Instrucción técnica detalla en profundidad todos los aspectos relativos al proceso requerido. La IT-110 está vigente dentro de nuestro sistema de calidad acreditado, bajo la norma UNE-EN ISO/IEC 17020, por ENAC Nº (167/EI276 Rev. 21) para el ámbito de inspección de residuos y, en concreto, en la actividad de caracterización de residuos en función de su composición, presencia, comportamiento y efectos toxicológicos.

La acreditación y mantenimiento del sistema de calidad, es revisado anualmente por ENAC y en las auditorías periódicas aspectos que se revisan son, por ejemplo, la idoneidad de los procedimientos en su descripción para el uso previsto. También considera llamativo que entidades no acreditadas bajo UNE-EN ISO/IEC 17020, en el ámbito de residuos como SM Sistemas Medioambientales S.L., dispongan de una valoración de idoneidad a la metodología de muestreo y caracterización y AGQ no.

El informe del órgano de contratación sobre el recurso, después de avalar lo dicho por el informe técnico respecto al hecho que la memoria técnica de AGQ prácticamente es transcripción del contenido del Apartado 5 del PPT `Metodología de la Guía de muestreo y caracterización de la fracción orgánica recogida selectivamente en el Consorcio de Gestión de Residuos C2', pone de manifiesto que la Instrucción técnica IT-110 que es el procedimiento interno que utiliza la recurrente para realizar toda la metodología y protocolo de caracterización, se ha considerado en la valoración como buena porque describe muchos aspectos necesarios para realizar la caracterización y que también están reflejados en la Guía de muestreo y caracterización de fracción orgánica (como por ejemplo materiales y equipos necesarios, procedimiento para la caracterización, ficha de caracterización, etc.) pero que se omiten otros aspectos, a diferencia de las ofertas presentadas por otras empresas, lo que ha propiciado que la evaluación de éstas haya sido superior.

Por último, y en relación con la referencia a la acreditación a UNE-EN ISO/IEC 17020 para el ámbito de inspección de residuos, pone de manifiesto que no era un requisito especificado en el PPT y, por lo tanto, no se ha tenido en cuenta a la hora de realizar la valoración de las propuestas.

En definitiva, atendiendo a la motivación del órgano de contratación respecto de la valoración de la oferta en este aspecto y a los argumentos de la recurrente, no cabe sino afirmar que se trata de diferencias en la valoración técnica, sobre las que este Tribunal no



puede pronunciarse. Dicho esto, no se aprecia que se haya incurrido en error, ni arbitrariedad, a pesar del alegato de la actora, pues de la lectura de los informes técnicos de evaluación resulta que se han analizado de forma precisa las ofertas de los licitadores, destacando los puntos a favor y en contra de cada una, y que los argumentos de esa parte quedan totalmente desvirtuados, pues el órgano de contratación se ha movido dentro de los márgenes de la discrecionalidad técnica a que se aludía anteriormente con la cita y extracto de nuestra doctrina, por lo que el recurso en relación con este apartado no puede prosperar.

Séptimo. La recurrente postula como segundo motivo de impugnación que ha habido un error al valorar los años de experiencia de algunas de las empresas que concurren a la licitación; entre otras, la adjudicataria. Como se ha indicado afirma que:

“según el propio informe de valoración a TA, SM y Geprecon se la valora la experiencia con más de cinco años cuando según el informe de valoración no cumplen con este requisito. En concreto se valora desde 2019 a 2023”.

El órgano de contratación entiende que, como se indicó en el informe técnico, la puntuación para este criterio fue la máxima para todas las propuestas, pues todas las empresas ofertantes cuentan con más de 5 años de experiencia y con un número de muestreos para los dos últimos años superior a 10. Aclara que en el cuadro de valoración se consideró los últimos cinco años, entendiéndose con el periodo comprendido entre 2019 y 2023, (ambos incluidos), por lo que todas las empresas cumplen con la experiencia requerida para otorgarles la máxima puntuación, tal y como consta en las proposiciones recibidas.

Sin embargo, el criterio automático establecido en cuanto a los años de experiencia se refiere viene determinado en el punto 11.2 del PPT y es del siguiente tenor literal:

“11.2 Experiencia del licitador en la realización de proyectos de caracterización de residuos, en función de los años de experiencia (hasta 10 puntos).

Años de experiencia en proyectos de caracterización de residuos.

Puntos:

>5: 10



1-3: 5

<1: 0

2. *Experiencia del licitador en trabajos similares realizados en los últimos dos años, en función del número de muestreos realizados (hasta 10 puntos).*

N.º Muestreos realizados Puntos:

>10: 10

5-10: 5

<5: 0"

Atendiendo al primero de ellos, la experiencia del licitador en la realización de proyectos de caracterización de residuos (hasta 10 puntos), lo cierto es que la máxima puntuación otorgada es para una experiencia mayor (ni siquiera igual) a los cinco años. Siendo un criterio automático (se tiene o no la experiencia por encima del número de años indicado) no cabe interpretación alguna por parte del órgano de contratación. Esto es, no puede considerarse que la experiencia entre los años 2019 a 2023 es equivalente a los más de cinco años exigidos, máxime si ese periodo de tiempo no llega ni siquiera a los susodichos cinco años; así, por ejemplo, en el caso de la empresa adjudicataria GEPRECON, los servicios prestados que más atrás se remontan en el tiempo y que se relacionan en su oferta, corresponden a agosto de 2019 mientras que su proposición va fechada a mayo de 2023, lo que impide acreditar que su experiencia sea superior a cinco años. No se desprende, en cambio, que el otro criterio de índole automática –el número de muestreos realizados–, al que la actora parece aludir cuando en su escrito de recurso transcribe el contenido de la evaluación respecto a ambos, haya sido aplicado en contra de los pliegos.

Siendo, por lo tanto, palmario el error de valoración en lo tocante al criterio '*Años de experiencia en proyectos de caracterización de residuos*', procede aceptar el argumento del recurrente en este punto. Al aceptar que ha habido un error en la valoración que pudiera implicar cambios en la adjudicación del contrato procede la estimación del recurso, ordenando –con la anulación de la adjudicación– la retroacción del procedimiento hasta el momento inmediatamente anterior a la valoración de los criterios



de índole automática, a fin de que sean otra vez valoradas las proposiciones por mor del criterio *‘Años de experiencia en proyectos de caracterización de residuos’* conforme a lo regulado en los pliegos rectores de la presente licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.L.G., actuando en representación de la empresa LABS & TECHNOLOGICAL SERVICES contra el acuerdo de adjudicación del acuerdo de adjudicación del contrato de *“Asistencia técnica para la caracterización de residuos en RECIPLASA”*, en procedimiento convocado por RECICLADOS DE RESIDUOS DE LA PLANA, S.A., que deberá proceder conforme a lo expuesto en el último Fundamento de Derecho de la presente Resolución.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES