



Recurso nº 030/2014 C.A. Valenciana 010/2014
Resolución nº 122/2014

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

En Madrid, a 14 de febrero de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D.^a L.L.J., en nombre y representación de THALER, S.A, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación del Ayuntamiento de Pedreguer (Alicante) del expediente de licitación del contrato de “Servicios de gestión de residuos municipales, la limpieza viaria y otros servicios complementarios al municipio de Pedreguer”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Pedreguer convocó, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante el 22 de agosto de 2013 y el 20 de agosto de 2013 en el Diario Oficial de la Unión Europea, licitación para contratar, por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y sujeto a regulación armonizada, los “servicios de gestión de residuos municipales, la limpieza viaria y otros servicios complementarios al municipio de Pedreguer”, con un valor estimado de 2.600.000 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en las disposiciones de desarrollo de la Ley y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Tercero. Contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación de 12 de diciembre de 2013 se ha interpuesto recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación, la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe.

Quinto Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes en fecha 4 de febrero de 2014, habiéndolas formulado el adjudicatario, TÉCNICAS Y TRATAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., que considera que la exclusión es conforme a lo establecido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de condiciones técnicas, y que incluso el recurrente reconoce expresamente que su oferta no se ajusta a los mismos, no recogiendo propuesta sobre la recogida puerta a puerta de residuos sólidos urbanos.

Sexto. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su reunión del día 5 de febrero de 2014, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP, de forma, que según lo previsto en el artículo 47.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y el Convenio suscrito al efecto entre la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Tercero. El acto recurrido ha sido dictado en el seno de un proceso de licitación relativo a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, siendo por ello susceptible de

recurso especial en materia de contratación al amparo de lo previsto en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de un licitador que ha concurrido al procedimiento.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente fundamenta la impugnación del acuerdo de exclusión en el incumplimiento por la mesa de contratación de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no establece como causa de exclusión la falta de especificación en la propuesta de la recogida puerta a puerta de residuos sólidos urbanos, por lo que aquélla no debió excluirla de la licitación, sino valorar con menor puntuación la oferta presentada.

Por su parte, la mesa de contratación fundamentó su acuerdo de exclusión en el informe elaborado por el arquitecto técnico municipal sobre las valoraciones del sobre C, en el que se indicaba, con respecto de la recogida de residuos que la empresa TALHER, que su oferta no presenta propuesta para la recogida selectiva de residuos puerta a puerta, considerando, por tanto, que no cumple con el objeto del contrato ni con el pliego de condiciones técnicas.

Sexto. Para resolver la cuestión planteada es preciso que con carácter previo se analice el régimen de prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos previsto en el pliego de condiciones técnicas.

El artículo 2 del citado pliego establece que entre los servicios que comprende el contrato objeto de licitación se encuentra la recogida de residuos sólidos urbanos (residuos domésticos, comerciales y de servicios asimilables a domésticos, fracción rechazo), considerando residuos domésticos los “producidos por los vecinos, que se depositen delante de las viviendas según horarios establecidos (sistema puerta a puerta), o bien, depositados en los contenedores habilitados a tal efecto a la vía pública (contenedores a la calle y diseminado)”.

Según el pliego, los servicios se realizarán mayoritariamente por el sistema de recogida puerta a puerta, precisando que este sistema es el aplicable al casco urbano, quedando

excluidas las tres urbanizaciones del municipio y el diseminado, que minoritariamente se realizará por el sistema de contenedores en superficie y soterrados.

El pliego define como sistema de recogida puerta a puerta, el que se realiza de forma segregada para las diversas fracciones de los residuos municipales, en base a un calendario prefijado, ante la puerta de cada vivienda o comercio, y reitera que este modelo será aplicable al casco urbano, exceptuando del mismo las 3 urbanizaciones (La Sella, Monte Pedreguer y La Solana (Solana I y Solana II-UE 1)) y el diseminado, en los que seguirá vigente el sistema actual de contenedores.

En particular, en cuanto al servicio de recogida puerta a puerta de envases ligeros y papel/cartón, el pliego de condiciones técnicas precisaba que “los concursantes en sus proposiciones deberán incluir una propuesta técnica (en el sobre de documentación correspondiente a la valoración de criterios que dependen de juicios de valor) y una oferta económica (en el sobre de documentación correspondiente a la valoración de criterios evaluables de forma automática) por prestar (de acuerdo con las normativas vigentes de gestión de residuos) un servicio de recogida puerta a puerta de las fracciones papel/cartón y envases ligeros”, debiéndose descomponer las ofertas económicas en varios conceptos, entre otros, el “personal y vehículos para la recogida puerta a puerta y transporte”.

Por último, en el artículo 6 se disponía que “las ofertas deberán incluir un estudio detallado de la Organización de cada Servicio con una relación minuciosa de cuantificación de los servicios a realizar, métodos a emplear, control, lugares de mandamiento y todo lo que el concursante estime oportuno para definirlo mejor”.

Séptimo. Sentado lo anterior, interesa reiterar que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. Este criterio ha sido recogido en diversas resoluciones por este Tribunal señalando que “los pliegos reguladores de la licitación constituyen la ley del contrato, como viene reiteradamente afirmando la jurisprudencia, siendo éstos el elemento reglado que permite un control posterior de la misma, lo que supone que la Administración no puede alterar

unilateralmente las cláusulas de los pliegos en perjuicio de los licitadores y que los licitadores deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos, en este caso, presentar su oferta conforme a los requisitos técnicos contenidos en éstos y que en caso de no hacerlo deban ser excluidos de la licitación”.

Esta vinculación, en cuanto a la Administración, supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos en perjuicio de los licitadores y, por tanto, la valoración realizada por la misma ha de ajustarse a lo previsto en los pliegos. Respecto de estos últimos supone que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos, en este caso, realizar la oferta con sujeción a las especificaciones técnicas efectuadas en el PPT.

En particular, la Resolución nº 019/2013 de este Tribunal señalaba lo siguiente:

“Como criterio para decidir en este supuesto, en el que lo que se plantea es una contradicción entre lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación y la oferta de los licitadores, debe recordarse que el artículo 145.1 del TRLCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna. La mención al pliego de condiciones particulares se extiende al pliego de prescripciones técnicas, como ha afirmado este Tribunal en reiteradas ocasiones, como en la Resolución 4/2011 de 19 de enero, cuando se afirma que: “es indudable que el pliego de cláusulas administrativas particulares que debe regir cada licitación tiene en ésta valor de ley, aunque no debe olvidarse la obligatoriedad de que en él se observen tanto las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público como de la legislación complementaria y de desarrollo de la misma. El artículo 129 –actual artículo 145.1 TRLCSP- de la mencionada Ley recoge la primera de las cuestiones indicadas, al decir que “las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”. En consecuencia, no cabe dudar de que las causas de exclusión previstas en el pliego son de aplicación obligatoria para los órganos de contratación, pero de ello no debe extraerse la conclusión de que fuera de ellas no existe ninguna otra que pueda o deba tomarse en

consideración. En particular, todos aquellos supuestos que impliquen falta de cumplimiento de las disposiciones que rigen la contratación pública y, en especial, la presentación de proposiciones y el contenido de las mismas, deben ser tenidas en cuenta para establecer si la oferta hecha por el interesado se ajusta o no a los requerimientos exigidos tanto por el pliego de cláusulas administrativas particulares como por el de prescripciones técnicas o por la normativa que rige las licitaciones”.

Por último, aun cuando el artículo 129 del TRLSP se refiere tan solo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, no debe circunscribirse al contenido de éstos la exigencia de que se ajusten a ellos las proposiciones. Por el contrario, de la presunción de que la presentación de las proposiciones implica la aceptación de sus cláusulas o condiciones, debe deducirse que también es exigible que las proposiciones se ajusten al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato. A este respecto, debe tenerse en consideración lo dispuesto en el artículo 100.1 de la Ley de Contratos del Sector Público que dispone: “El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley”.

De acuerdo con lo anterior, la exclusión de la entidad recurrente por omitir en su oferta propuesta sobre los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos por el método puerta a puerta de acuerdo con las especificaciones técnicas previstas en los pliegos, dado el carácter vinculante de éstos, lleva a este Tribunal a confirmar la exclusión del recurrente.

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 L.L.J., en nombre y representación de THALER, S.A, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación del Ayuntamiento de Pedreguer del expediente de licitación del contrato de “Servicios de gestión de residuos municipales, la limpieza viaria y otros servicios complementarios al municipio de Pedreguer”, confirmándolo en todos sus extremos.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

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 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.