



Recurso nº 146/2014

Resolución nº 222/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de marzo de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. R. A., en representación de la empresa UNION CASTELLANA DE ALIMENTACION UCALSA, S.A., y D. Jesús Vázquez Guerrero, en representación de SOLVENTIA SOLUCIONES INTEGRALES, S.L, contra la adjudicación del contrato de servicios de “*Mantenimiento y explotación de plantas potabilizadoras, depuradoras y red de alcantarillado de la Base Aérea de Gando para 2014-2015*” - expediente nº 4 14 00 14 0001 00 (20140001)-, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Jefatura de la Sección Económico-administrativa 14 – Cuartel General del MACAN (en lo sucesivo, el órgano de contratación), convocó, mediante anuncio publicado en el DOUE y en el BOE, los días 8 y 21 de noviembre de 2013, respectivamente, licitación por procedimiento abierto para la contratación del servicio de mantenimiento y explotación de plantas potabilizadoras, depuradoras y red de alcantarillado de la Base Aérea de Gando. El valor estimado del contrato se cifra en 2.111.056,20 euros. En la licitación fueron admitidas cinco ofertas, entre ellas la presentada por la UTE de las empresas ahora recurrentes.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, así como con lo dispuesto en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) y en las demás normas de desarrollo aplicables en materia de contratación. El contrato, de la categoría 1 del anexo II del TRLCSP, está sujeto a regulación armonizada.

Tercero. En el Anexo VI de los pliegos se establecen los criterios de valoración, su ponderación y las fórmulas de puntuación. Los criterios que se puntúan de forma no automática son:

2. Trabajos adicionales o reposición de equipos obsoletos. Se pondera con un 35%:

“Solamente se valorará como mejora aquellos trabajos que, no estando incluidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, el adjudicatario se comprometa a realizarlos sin coste adicional para la administración y sean de interés para la Base...”

Los trabajos estarán ejecutados en los cuatro años que se estima dure el contrato inicial y sus prórrogas. Un 25% de la inversión ofertada (correspondiente a una anualidad) deberá estar ejecutada antes del 15 de septiembre de cada año. Caso de no prorrogar el expediente se descontará la parte proporcional no ejecutada correspondiente a los años de contrato....

Los trabajos adicionales deberán estar valorados en todas sus unidades de obra, a precios reales de mercado pudiendo corregirse si estos no se ajustasen a la realidad del mercado o en función del interés que tengan para la Base...

La puntuación se asignará dando 1 punto por cada 3.000 euros del precio de ejecución material, corrigiéndose con un factor comprendido entre 0 y 1 que representará el menor y el mayor interés que tengan para la Base.

No se valorarán aquellos trabajos adicionales que no se ajusten a lo indicado en los párrafos anteriores.

4. Estudio previo de soluciones, que se pondera en un 14%:

“Como estudio previo de soluciones se consideran todos aquellos esfuerzos realizados por los licitadores encaminados a mejorar, por encima de las condiciones exigidas en el Pliego, el trabajo realizado...”

Se valorará con 5 puntos cada estudio de soluciones que pueda ser de interés para la Administración. La puntuación máxima de este apartado será de 50 puntos”.

Cuarto. Mediante fax de 13 de enero de 2014, se le pide a la recurrente “aclaración sobre su oferta técnica para que precise respecto al criterio 2 *“si los 300.000,00 euros ofertados es para distribuirlos en los cuatro años o si cada año de contrato, incluida las prórrogas son de 150.000,00 euros por año”*. El mismo día contesta UCALSA que confirma su *“propuesta inicial incluida en el sobre Nº 2, de 150.000,00 € por año”*.

En la reunión de la Mesa de contratación de 22 de enero de 2014, en acto público, se dio lectura al informe técnico de 21 de enero con la puntuación de criterios valorables de forma no automática y se procedió a la apertura de las ofertas económicas. El mismo día, la Mesa elevó la propuesta de adjudicación en favor de DEGREMONT MEDIO AMBIENTE, S.A. (en adelante DEGREMONT o la adjudicataria), por obtener la mayor puntuación en los criterios de valoración (43,35 puntos, de los cuales 31,22 son en el criterio 2 de *Trabajos adicionales o reposición de equipos*, y 7,0 puntos en el criterio 4 de *Estudio previo de soluciones*). La UTE recurrente quedó clasificada en tercer lugar (obtuvo 37,38 puntos, de los que 25,25 en el criterio 2 y 7,0 en el criterio 4).

El órgano de contratación acordó la adjudicación el 7 de febrero y se notificó a la recurrente el mismo día.

Quinto. Contra el indicado acuerdo de adjudicación ha interpuesto recurso especial en materia de contratación la UTE UCALSA / SOLVENTIA, mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el 20 de febrero de 2014, anunciado previamente al órgano de contratación. Considera que la redacción de la cláusula sobre valoración de trabajos y equipos adicionales, *“puede resultar equívoca, y ello en cuanto que el contrato es POR DOS AÑOS, y el hecho de que haya prórrogas, es potestativo y sujeto a necesidades siempre variables”*.

En cuanto a la puntuación de su oferta, a petición de la mesa de contratación dejaron claro que ofertaban 150.000 € por cada año, pero en la valoración del criterio 2, *“por error en transcripción, los Vocales Técnicos han omitido consignar en la valoración ofertada por UCALSA SOLVENTIA, la cantidad conjunta y ofertada de 78.915,00 €”*, correspondiente a mejoras que se ofertaban para cada uno de los dos años de contrato inicial. Con ello, la puntuación total de su oferta en este criterio sería de 34,25 puntos, con lo que *“la suma total de puntos concedidos subsanado el error de omisión cometido en la*

valoración efectuada originaría que UCALSA SOLVENTIA ha presentado la oferta económica más ventajosa,... y se colocaría en primer lugar”.

Manifiesta la recurrente que es errónea la valoración de la adjudicataria en el criterio 2 porque se ha valorado su oferta en 348.712,26 €, y *“lo que exceda de 300.000,00 euros no debería ser objeto de valoración”*. También considera errónea la valoración de DEGREMONT en el criterio 4, donde se valora un máximo de 10 estudios. La adjudicataria incluyó 13 estudios y se deberían haber dejado fuera, no sólo los 3 ya incluidos en los trabajos adicionales (criterio 2), sino también un cuarto por *“analogía a la partida 1 consignada y duplicada en el reiterado Criterio 2”*.

Solicita que se anule la adjudicación y se acuerde la retroacción de actuaciones al trámite de considerar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.2 del TRLCSP, la adjudicación del contrato a favor de la UTE UCALSA SOLVENTIA, al resultar su oferta considerada y elegida como la económicamente más ventajosa para la Administración.”

Sexto. El 26 de febrero de 2014, se remite el expediente a este Tribunal, acompañado del informe del órgano de contratación, donde solicita la desestimación del recurso. Manifiesta que lo dispuesto en los pliegos no ofrece dudas *“sobre a qué periodo temporal debe imputarse la inversión que se oferta, pues se establece en función del plazo que se da para realizarla, cuatro años”*.

En cuanto a la valoración del criterio 2 en la oferta de la recurrente, su compromiso era la adquisición de equipos y sistemas en cinco proyectos que detallaba, por un valor de 150.000 euros. Al no dar más pormenores, se dedujo que el segundo año iba *“a repetir las mismas inversiones realizadas hace doce meses... Ni desde el punto de vista técnico, ni desde el punto de vista económico, resulta aceptable sustituir las mismas maquinarias y equipos cada año,..”*. Por eso, de las cinco propuestas de inversión que hacía sólo se valoró dos veces la que era susceptible de repetirse en la segunda anualidad (la provisión de 500 m. de tubería de 110 mm).

Respecto a la valoración de la oferta de la adjudicataria en el criterio 2, *“el importe que ha sido objeto de valoración para la empresa DEGREMONT en este apartado es de 267.557,51 euros después de los ajustes”*. En cuanto a la valoración del criterio 4 -estudio previo de soluciones-, considera el órgano de contratación *“que no existe incompatibilidad, y que deben ser objeto de valoración tanto los estudios técnicos como el*

compromiso de inversión en los mismos aunque traten sobre un mismo objeto de trabajo”.

Séptimo. El 4 de marzo, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes, habiendo evacuado este trámite la empresa adjudicataria, DEGREMONT, en fecha 10 de marzo de 2014.

Octavo. El 5 de marzo, el Tribunal resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Se recurre la adjudicación en la licitación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP.

Segundo. La competencia para resolver el recurso, corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del TRLCSP.

No obstante, debe precisarse que existe un límite a la competencia de este Tribunal respecto de la pretensión de la recurrente de que se considere la adjudicación del contrato en su favor. Como hemos señalado en resoluciones anteriores (como referencia la 191/2012, de 12 de septiembre), la función del Tribunal es *“exclusivamente una función revisora de los actos recurridos..., pero sin que, en ningún caso, pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación,... so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical”*. Por tanto, debe inadmitirse dicha pretensión por falta de competencia de este Tribunal.

Tercero. La legitimación activa de la recurrente deriva de su condición de licitadora. En la interposición del recurso se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. Las cuestiones de fondo a dilucidar son, en primer lugar, si el criterio 2 de valoración relativo a *“Trabajos adicionales o reposición de equipos obsoletos”*, está bien

definido en los pliegos y, en segundo lugar, si la puntuación otorgada a la recurrente en este criterio fue correcta.

Respecto a las alegaciones formuladas sobre la valoración de la oferta adjudicataria, carecen de trascendencia por cuanto, aunque se estimaran, no afectaría a la posición de la recurrente en la clasificación de ofertas.

En cuanto a la primera cuestión, hay que consignar que en la definición del criterio 2 de valoración, transcrita en el antecedente tercero, se precisa que los trabajos e inversiones que se valoran *“estarán ejecutados en los cuatro años que se estima dure el contrato inicial y sus prórrogas”*. Además, se establecen las cautelas necesarias para asegurar la realización de la inversión: cada año debe estar ejecutado un 25% y, si no hay prórroga, se descuenta del precio la parte no realizada. Contra lo alegado por la recurrente, la citada cláusula está redactada claramente y no resulta equívoca. Por lo demás, como alega el órgano de contratación, para ninguno de los demás licitadores existió duda alguna sobre el periodo temporal a que deba imputarse la inversión que ofertaban.

Quinto. Sobre la valoración de las ofertas técnicas, este Tribunal en numerosos casos (como referencia en la Resolución 80/2012, de 30 de marzo) ha expresado que, a los criterios evaluables en función de juicios de valor, les es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la denominada discrecionalidad técnica de la Administración, lo que implica que el análisis del Tribunal debe limitarse a los aspectos formales de la valoración y a examinar si se ha incurrido en errores o aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios.

La oferta de la UTE UCALSA / SOLVENTIA en el criterio 2, detalla los *“trabajos adicionales valorados en todas sus unidades de obra según documentación adjunta, por cada año de contrato,...”*, por un importe total de 150.000 euros, e indica también un importe igual de trabajos adicionales en el segundo año. La oferta así formulada se ratificó en la respuesta a la solicitud de aclaración. El recurso alega el error padecido al no computar parte de los trabajos adicionales en el segundo año.

Como quedó transcrito en el antecedente tercero, en la definición de los pliegos respecto al criterio 2, se indica que *“los trabajos adicionales deberán estar valorados en todas sus unidades de obra”* y que la valoración de esos trabajos puede corregirse *“... en función del interés que tengan para la Base...”*. Se precisa que se asignará 1 punto por cada

3.000 euros del precio de ejecución material, *“corrigiéndose con un factor comprendido entre 0 y 1 que representará el menor y el mayor interés que tengan para la Base. No se valorarán aquellos trabajos adicionales que no se ajusten a lo indicado en los párrafos anteriores”*.

En la oferta de la recurrente no se detallan las inversiones a realizar en el segundo año y en la aclaración de su oferta confirmó la cuantía de 150.000 euros por año. El informe técnico, hecho suyo por la Mesa de contratación, dedujo que en el segundo año las inversiones a realizar eran las mismas que en el primero. La propia recurrente, en sus alegaciones, reseña para el segundo año los mismos proyectos que en su oferta detallaba sólo para el primer año.

Los proyectos no considerados en el informe técnico para el segundo año, se refieren a: *“Automatización de las potabilizadoras I y II”* y *“Soplante EDAR”*, mediante el suministro de diverso equipamiento (controlador, motor, accesorios...) y la reparación de la *“Batería de condensadores planta II”*.

Como alega el órgano de contratación en su informe, tales inversiones sólo han sido objeto de valoración para el primer año, pues carece de sentido técnico o económico sustituir las mismas maquinarias cada año. El no haberlas considerado tiene el mismo efecto que corregirlas con el factor 0, dado el nulo interés para la Base de repetir la misma inversión el segundo año tal como permiten los pliegos. El hecho de que el informe técnico no puntúe esos proyectos entra dentro de la *“discrecionalidad técnica”*, para apreciar el *“interés que tengan para la Base”*.

Por tanto, no se aprecia error o arbitrariedad en la valoración de la oferta de la UTE recurrente. Por el contrario, es razonable y se ajusta a lo que se indica en los pliegos y, desde luego, entra dentro de lo que la discrecionalidad técnica permite el que los trabajos adicionales propuestos relativos a la renovación o reparación de equipos, se computen una sola vez.

Sexto. Por último, aunque, como indicamos antes, las alegaciones formuladas sobre la valoración de la oferta adjudicataria, carecen de trascendencia para la UTE recurrente, puesto que, aunque se aceptaran, seguiría clasificada en tercer lugar. En todo caso, hemos de dejar constancia que la puntuación de DEGREMONT en el criterio 2, se ha hecho de acuerdo con lo especificado en los pliegos: se le ha puntuado una inversión

total valorada, tras la corrección de precios, en 267.551,51 euros, a la que corresponden 89,19 puntos (1 punto por cada 3.000 euros, tal como establecen los pliegos), que, con la ponderación del 35%, suman 31,22 puntos en el total.

Respecto al criterio 4, aunque se considerara que no procedía incluir los estudios relativos a las mismas soluciones técnicas comprometidas como trabajos adicionales, tal incompatibilidad no tendría efecto alguno en la puntuación total. En efecto, la adjudicataria propuso 13 estudios previos; aunque se eliminaran los tres en que se puede considerar que hay duplicidad con los trabajos adicionales ofertados, con los diez restantes seguiría alcanzando el máximo de puntuación en este criterio.

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. M. R. A., en representación de la empresa UNION CASTELLANA DE ALIMENTACION UCALSA, S.A., y D. Jesús Vázquez Guerrero, en representación de SOLVENTIA SOLUCIONES INTEGRALES, S.L, contra la adjudicación del contrato de servicios de *“Mantenimiento y explotación de plantas potabilizadoras, depuradores y red de alcantarillado de la Base Aérea de Gando para 2014-2015”*

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo art. 45 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 del 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra

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