

**Recurso 19/2017****Resolución 44/2017****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 2 de marzo de 2017.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.** contra el Acuerdo del Consejo de Administración de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A., de 17 de enero de 2017, por el que se adjudica el contrato denominado “Servicio de gestión del complejo medioambiental de Montalbán en la provincia de Córdoba” (Expte. SUM05SER201615), promovido por la citada Empresa, adscrita a la Diputación de Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 1 de junio de 2016 se publicó en el perfil de contratante de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (en adelante EPREMASA) y el 4 de junio de 2016 en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio de licitación mediante procedimiento abierto del contrato citado en el encabezamiento.



El valor estimado del contrato es de 27.149.462,40 euros y entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley (en adelante Real Decreto 817/2009) y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

**TERCERO.** Tras la tramitación del correspondiente procedimiento se dicta Acuerdo, de 17 de enero de 2017, por el que se adjudica el contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución a la entidad FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.. El 18 de enero de 2017 dicho acuerdo fue remitido mediante burofax a la ahora recurrente.

**CUARTO.** El 7 de febrero de 2017 tuvo entrada en el Registro telemático único de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (en adelante VALORIZA) contra el citado acuerdo de adjudicación. En su escrito la recurrente solicita además el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

**QUINTO.** Por la Secretaría del Tribunal, el 8 de febrero de 2017, se da traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le solicita el informe al mismo, el expediente de contratación, las alegaciones a la solicitud de mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación instada por la recurrente y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones, teniendo entrada dicha



documentación en este Tribunal el 15 de febrero de 2017.

**SEXTO.** Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 9 de febrero de 2017, se solicita a VALORIZA que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso. Dicha documentación fue remitida por la citada recurrente teniendo entrada en este Tribunal el mismo día.

**SÉPTIMO.** El 17 de febrero de 2017, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de licitadores concediéndoles un plazo de cinco días hábiles siguientes a su recepción para que presentaran las alegaciones que estimaran oportunas, habiéndolas presentado en el plazo señalado la entidades FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. (en adelante FCC) y CESPAS GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. (en adelante CESPAS).

**OCTAVO.** Mediante Resolución de 21 de febrero de 2017, este Tribunal acordó mantener la suspensión automática del procedimiento de adjudicación en cuestión.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 y 4 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por un poder adjudicador vinculado a la Diputación Provincial de Córdoba, derivando la competencia de este Tribunal



para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio formalizado el 16 de enero de 2013 entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial de Córdoba, al amparo del apartado 3 del artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, en su redacción anterior al Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por lo que de conformidad con la cláusula séptima de dicho Convenio, el mismo permanece vigente a la fecha de presentación del presente recurso, no habiendo sido denunciado por ninguna de las partes firmantes del mismo.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, y el objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del contrato, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 apartados 1.a) y 2.c) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*.

El acuerdo de adjudicación impugnado fue remitido a la entidad ahora recurrente mediante burofax el 18 de enero de 2017, por lo que al haberse



presentado el escrito de recurso el 7 de febrero de 2017 en el Registro telemático único de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente solicita en su recurso a este Tribunal que, con estimación del mismo, se declare la anulación del acuerdo de adjudicación impugnado y se ordene realizar una nueva clasificación de las ofertas conforme a las condiciones expresadas en los pliegos y en sus criterios de valoración, concretamente, otorgando las puntuaciones de la forma que se ha recogido en el recurso, con continuación del proceso de licitación hasta su adjudicación.

Funda su pretensión en tres motivos que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho. Por un lado, denuncia la falta de motivación del acuerdo de adjudicación, por otro la defectuosa valoración efectuada de algunos criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor y por último, alega determinado incumplimiento de la oferta de la adjudicataria en uno de los citados criterios de adjudicación.

En el primer motivo del recurso la recurrente alega falta de motivación del acuerdo de adjudicación.

Afirma que el informe técnico, de 25 de noviembre de 2016, de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor ha consistido, básicamente, en un escueto resumen de las ofertas de cada licitador, para cada uno de los apartados evaluables según el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y en una tabla que recoge los resultados de dichas valoraciones.



A su juicio, en estos extractos recogidos en el citado informe, no se definen ni detallan los motivos para otorgar la máxima puntuación a la oferta supuestamente más "adecuada" e "idónea", y a partir de ahí, efectuar un reparto proporcional de la puntuación que debía ser, de igual modo, motivada y causada.

Concluye la recurrente que es evidente la rotunda falta de motivación de la que adolece el referido informe y en consecuencia, el acuerdo de adjudicación que se recurre también adolece de esta falta de motivación, puesto que las conclusiones que se plasman en el mismo se remiten directamente a la puntuación recogida en dicho informe técnico.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que en el acuerdo de adjudicación no solo se indica el nombre del adjudicatario sino que también se incluye la valoración individualizada y los criterios comparativos de la valoración de las ofertas (sobre B y C) de cada licitador, determinando tanto en el informe de propuesta de adjudicación como en el informe de valoración del sobre B (ambos publicados en el perfil del contratante), las características y ventajas de la proposición de FCC e indicando en este último no solo los criterios y subcriterios aplicables sino un resumen de las ofertas técnicas de cada una de las licitadoras con la finalidad de poner de manifiesto las diferencias existentes entre cada una de ellas, y siempre salvaguardando el derecho de confidencialidad que a estos efectos ha determinado cada licitadora en sus ofertas.

FCC, como entidad interesada, señala que el informe técnico ha seguido el procedimiento legalmente establecido y los pasos lógicos de valoración de las ofertas: ha expuesto las puntuaciones y ha resaltado los aspectos de las diferentes ofertas que determinan que cada una tenga la puntuación obtenida, estando esta suficientemente motivada a los efectos de dotar a los licitadores de la información necesaria para presentar un recurso fundado.



CESPA, como entidad interesada, manifiesta que, al igual que VALORIZA, ha podido constatar que el informe de valoración técnica adolece de graves carencias, en cuanto a la motivación y fundamentación que hacen que la valoración efectuada pueda ser considerada arbitraria y parcial, debiéndose por tal motivo proceder a su anulación.

Vistas las alegaciones procede analizar el fondo de la cuestión en la que la recurrente denuncia falta de motivación del acuerdo de adjudicación.

En efecto, en el acuerdo de adjudicación que se impugna solo constan las puntuaciones obtenidas por las ofertas presentadas, sin que se expresen los motivos por los que se asigna, por ejemplo, 13,100 puntos a la oferta de FCC y 12,968 puntos a la de VALORIZA en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor.

Desde esta perspectiva, el acuerdo de adjudicación impugnado no está formalmente motivado tal y como exige el artículo 151.4 del TRLCSP, pero esta ausencia de motivación solo determinará la estimación del recurso por tal causa, si queda acreditado que la recurrente no ha dispuesto de información necesaria para la interposición del recurso y ello le ha originado indefensión material.

Este criterio ya ha sido sostenido por este Tribunal en sus resoluciones, entre las más recientes en la 266/2016, de 4 de noviembre, donde se cita la Resolución 323/2015, de 15 de septiembre, que señalaba que *«(...) se constata que dicha motivación resulta insuficiente y no cumple lo previsto en el artículo 151.4 del TRLCSP para la interposición de un recurso fundado.*

*Ahora bien, este Tribunal viene afirmando -entre otras muchas, en las Resoluciones 176/2014 y 182/2014, de 25 de septiembre- que lo determinante a la hora de interponer un recurso contra la adjudicación es que los licitadores hayan tenido información suficiente para poder combatir aquel acto, de modo que no basta la mera infracción formal de la norma que impone la motivación,*



*sino que la eventual anulación de la adjudicación exige que se haya producido indefensión material al licitador al no haber podido conocer las razones determinantes de las puntuaciones de las distintas ofertas, ni las ventajas y características de la oferta adjudicataria determinantes de su selección con preferencia al resto de ofertas.*

*Por tanto, si pese a la ausencia o insuficiencia de motivación de la resolución impugnada, la recurrente ha tenido acceso al expediente de contratación y ha conocido todas aquellas circunstancias con anterioridad a la interposición del recurso, resulta evidente que la indefensión material constitucionalmente protegida no se ha generado. En consecuencia, el recurso basado en la ausencia formal de motivación del acto impugnado no podría prosperar».*

Pues bien, en el supuesto examinado, la recurrente tuvo vista del expediente el 20 de diciembre de 2016, según manifiesta en su recurso, accediendo al informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios que dependen de un juicio de valor, según se desprende del contenido de su escrito de impugnación, en el que manifiesta que dicho informe técnico de 25 de noviembre de 2016 ha consistido, básicamente, en un escueto resumen de las ofertas de cada licitador para cada uno de los apartados evaluables según el PCAP y en una tabla que recoge los resultados de dichas valoraciones; ello evidencia, sin ningún género de dudas, que conoce el contenido íntegro del citado informe.

Procede pues analizar si dicho informe técnico contiene, tal y como preceptúa el apartado c) del artículo 151.4 del TRLCSP, el nombre del adjudicatario y las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

En síntesis, el informe técnico señala que se realiza para justificar la puntuación otorgada a las ofertas técnicas presentadas por los distintos licitadores, y se



desarrolla en un apartado denominado memoria, finalizando en una tabla que recoge los resultados de la valoraciones.

La memoria de dicho informe técnico se estructura, básicamente, en una primera parte donde se describe el criterio de adjudicación -según consta en el PCAP-, en una tabla con el resultado de la puntuación asignada a cada licitador y en un resumen de las ofertas de cada una de las empresas admitidas, donde se describen aquellas características de cada una de las proposiciones que, a juicio del órgano técnico, son destacables y valorables a los efectos del criterio de adjudicación en cuestión.

Así, a título de ejemplo, respecto al primero de los criterios de adjudicación que se recogen en el informe, “Planificación de la gestión de residuos peligrosos”, en el resumen de la oferta de FCC se recoge lo siguiente:

*“- Rehabilitación zona de almacenamiento de RP's en nave de fermentación: señalización en la entrada y protegida de la intemperie, colocación de vallado perimetral de unos 3 m. de altura, delimitando una zona de 60 m<sup>3</sup>, iluminación adecuada, señalización de seguridad, solera impermeabilizada mediante un tratamiento superficial, pendiente del 2% con arqueta estanca de recogida de fugas, cubetos estancos para recogidas de fugas.*

*- Incorporación de contenedores, bidones, sacos tipo big-bag, ducha lava-ojos..., algunos de ello sin especificar cantidades.*

*- Habilitación de zona de carga y descarga de residuos peligrosos, provista de un sistema de drenaje de derrames.”*

Y en la de VALORIZA:

*“- Adecuación de una zona para el almacenamiento temporal de RP's.*

*- Mejoras en el equipamiento para la gestión de los RP's: contenedores, sacos big-bag, cubetos de retención,..”*

En base a las especificaciones de ambas ofertas recogidas en el resumen del informe, a FCC se le asigna la máxima puntuación en ese criterio, 0,5 puntos y a VALORIZA, 0,2 puntos. Y así sucesivamente, de forma similar al ejemplo



transcrito, se analizan las ofertas en el informe técnico con arreglo al resto de criterios y subcriterios.

Por tanto, el mencionado informe técnico, de 25 de noviembre de 2016, de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor refleja aunque de modo sucinto las razones que, a juicio de la comisión técnica, determinaron la asignación de puntos a las ofertas, entre otras, de la adjudicataria y de la recurrente en dichos criterios.

Todo ello nos lleva a concluir que no se ha generado indefensión a la recurrente ante la falta de motivación del acuerdo de adjudicación. Por tanto, como ya hemos indicado en resoluciones anteriores, no puede prosperar este alegato del recurso basado en la ausencia formal de motivación del acto impugnado.

Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso interpuesto en el que la recurrente denuncia la falta de motivación del acuerdo de adjudicación.

**SEXTO.** En el segundo de los alegatos del recurso, la recurrente cuestiona la valoración efectuada de su oferta con arreglo a determinados criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor. En concreto, los relativos a la planificación de la gestión de los residuos peligrosos; a los subcriterios 2.A y 2.B de la planificación de la gestión de los residuos no peligrosos; al subcriterio 3.F del plan de mantenimiento y limpieza de equipos e instalaciones; al subcriterio 5.D del plan de seguridad medioambiental; y al subcriterio 4.A del plan de seguridad e higiene.

En síntesis, afirma la recurrente que ha identificado una serie de errores y deficiencias en cuanto a las apreciaciones contenidas en el informe técnico de valoración de su oferta, fundamentalmente por la omisión de ciertos aspectos que, sin embargo, dicho informe técnico ha tenido a bien considerar en la valoración de las ofertas de otros licitadores, y ello a pesar de que, a su juicio, la oferta que presentó también los contenía.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso y la entidad FCC en su escrito de alegaciones se oponen a lo manifestado por la recurrente. En concreto FCC, sostiene la inexistencia de errores o arbitrariedad en la valoración de las ofertas y la discrecionalidad técnica con que cuenta la Administración a la hora de realizar dicha valoración.

CESPA, como entidad interesada, en síntesis reproduce los términos alegados en su escrito de interposición de recurso contra la presente adjudicación, pendiente de resolución.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, las pretensiones por parte de la recurrente de que el órgano de contratación o la mesa, a través de la comisión técnica, han realizado una valoración incorrecta y parcial en determinados criterios evaluable mediante juicio de valor -“Planificación de la gestión de los residuos peligrosos”, “Planificación de la gestión de los residuos no peligrosos”, “Plan de mantenimiento y limpieza de equipos e instalaciones”, “Plan de seguridad medioambiental” y “Plan de seguridad e higiene”-, suponen una valoración paralela y alternativa a la del órgano de contratación a la hora de enjuiciar la oferta de los licitadores que se mueve, como ha señalado la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, integrado por un equipo de miembros -dos en este caso- con experiencia en el sector al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación.

Pues bien, la doctrina de la discrecionalidad técnica ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal al abordar la valoración de las ofertas con arreglo a juicios de valor. Así en Resoluciones anteriores (v.g. 114/2016, de 20 de mayo, 165/2016, de 14 de julio, 220/2016, de 16 de septiembre, 273/2016, de 4 de noviembre y 283/2016, de 11 de noviembre, entre otras muchas), hemos aludido a la Sentencia del Tribunal Supremo 23 de noviembre de 2007 (RJ\2007\8550)



que, a su vez, remite a la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que *“la existencia de la discrecionalidad técnica no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 24.1 de la Constitución, ni el principio de sometimiento pleno de la Administración pública a la Ley y al Derecho, ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican. Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados.”*

Así ocurre, sigue señalando la Sentencia, en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que solo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte a cuestiones de legalidad, pero sin que puedan sustituir en las valoraciones técnicas a los órganos administrativos calificadores.

Asimismo, este Tribunal ha invocado en las resoluciones citadas la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324) que afirma lo siguiente: *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la*



*Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador (...)».*

Por último, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), viene a señalar que la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores, impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico.

En el presente supuesto, la recurrente en su recurso pone de manifiesto su oposición a la valoración efectuada en determinados -seis- criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor.

1. Respecto del criterio relativo a la planificación de la gestión de los residuos peligrosos (cláusula 3.2.1.1. del PCAP), afirma que en su oferta propuso realizar la gestión de residuos peligrosos mediante la segregación en origen, envasado, etiquetado e identificación, almacenamiento y retirada de estos residuos, además de incluir mejoras relativas al almacenamiento de los mismos; por lo que dicha inclusión, a su juicio, debió ser valorada aparentemente con el mismo criterio con el que fueron valoradas las propuestas de FCC y la UTE SETEC-COPASA-SOGAPOL, y por tanto con una mejor puntuación. Sin embargo, señala que es evidente que su propuesta no se ha valorado positivamente, asignándole solo 0,2 puntos, frente a los 0,5 puntos otorgados a FCC y 0,3 a la citada UTE.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que se ha tenido en cuenta, dentro de la proposición de VALORIZA, su gestión de mejoras relativas a envasado y etiquetado, diferenciación e identificación de la zona de almacenamiento temporal, impermeabilización de la zona, sistemas de contención, red de drenaje perimetral, protegida de la intemperie, tal como



indica en su recurso.

En este sentido, manifiesta el órgano de contratación que la oferta presentada por VALORIZA, relativa a este criterio de adjudicación, se ha considerado genérica y poco concreta. A diferencia de otros licitadores, la ahora recurrente se ha limitado a reproducir las exigencias generales reguladas normativamente y recogidas en el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía con el objeto de cumplir con la legislación vigente. Sin embargo, afirma que, por ejemplo, FCC ha presentado una propuesta de mejora de zona de almacenamiento de residuos peligrosos concreta y detallada -sin limitarse a indicar las exigencias legales a través de un "copia y pega" de un artículo del Reglamento aplicable- en la que incluye aspectos valorados como pueden ser control de derrames, y aprovechamiento de espacios, aportando además otras mejoras de equipamiento de contenedores acordes con las necesidades de la instalación, considerándola la más adecuada al servicio.

2. Sobre el subcriterio relativo a la planificación del servicio propuesta a nivel de encargados, operarios y conductores para garantizar la trazabilidad del mismo en tiempo real, dentro del criterio de planificación de la gestión de los residuos no peligrosos (apartado 2.A de la cláusula 3.2.1.2. del PCAP), aclara la recurrente que en su oferta si bien sugería un posible régimen de funcionamiento para las líneas de tratamiento, en concreto, dos turnos de lunes a viernes, también dejaba abierta la posibilidad de modificarlo en base a las necesidades reales que demandara la operación del complejo.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se detalla de forma real, y conforme a los últimos datos disponibles en la fecha de su publicación, información sobre las entradas, producción y caracterizaciones obtenidas, con el objeto de facilitar a las empresas licitadoras un conocimiento real de la instalación, favoreciendo así el principio de igualdad de trato y de publicidad.



Señala, asimismo, que en dicho pliego técnico se puede apreciar que las entradas de residuos durante el sábado son similares a las producidas de lunes a viernes, disminuyendo considerablemente el domingo, por lo que, a efectos de entradas de residuos, el sábado tiene el mismo peso que las que se producen de lunes a viernes. Esta evidencia, afirma el informe al recurso, fue clara para todas los licitadores, salvo para VALORIZA que fue la única que no determinó la anterior cuestión, de ahí que en el informe técnico no se admita la viabilidad de la distribución horaria presentada por ella, ya que este es un dato diferenciador respecto a las propuestas del resto de empresas.

En cuanto a la posible petición de aclaración de su oferta que expone en su recurso, el órgano de contratación sostiene que no ha lugar a la misma, pues su oferta fue comprendida y entendida por los responsables técnicos, que de haber solicitado aclaración hubieran posibilitado la opción de mejorar la oferta, en detrimento del resto de licitadores que realizaron su oferta correctamente, partiendo de los mismos datos por igual, sin que se trate de una cuestión que pudiera ser objeto fácilmente de aclaración sin alterar los términos iniciales de la oferta.

Pues bien, respecto de la alegación de la recurrente de que en su oferta dejaba abierta la posibilidad de modificar los turnos en base a las necesidades reales que demandara la operación del complejo, este Tribunal ha de manifestar que en el supuesto examinado las proposiciones presentadas han de ser concretas y determinadas no pudiéndose dejar su concreción y determinación al arbitrio de una de las partes contratantes, ni del contratista ni del órgano de contratación. Sin duda, la configuración de una oferta abierta, inconcreta e indeterminada puede hacer la misma, al menos hipotéticamente, más atractiva para el órgano de contratación que puede decidir a su voluntad dentro de un amplio abanico, con quiebra de la regla general de que el cumplimiento y efecto de los contratos no puede dejarse al arbitrio de una de las partes contratantes y, por tanto, del



principio de igualdad de trato. En este sentido se ha manifestado este Tribunal en su Resolución 225/2016, de 23 de septiembre.

3. En cuanto al subcriterio relativo al equipamiento y recursos a emplear a fin de aumentar la densidad del material depositado en vertedero, dentro del criterio de planificación de la gestión de los residuos no peligrosos (apartado 2.B de la cláusula 3.2.1.2. del PCAP), afirma la recurrente que mediante la utilización de los mejores equipamientos y técnicas disponibles (compactador, número de pasadas, control topográfico, etc.), ha podido incluir en su oferta un aumento en la densidad de compactación del vertedero de hasta 1,2 T/m<sup>3</sup>, (0,3 T/m<sup>3</sup> sobre el mínimo de 0,9 T/m<sup>3</sup> establecido por los pliegos).

Sin embargo, manifiesta que resulta ciertamente sorprendente el hecho de que el grado de compactación considerado en su oferta no haya sido mencionado someramente en el informe técnico, ni tampoco alguna del resto de medidas propuestas, por lo que resulta fácilmente colegible que no han podido ser consideradas en la valoración de su oferta o, al menos, no con la misma consideración y resultados con que han sido aplicadas para valorar el resto de las ofertas, conculcando el principio de igualdad de trato y, por otro lado, no explicando pormenorizadamente las razones por las que su oferta no ha sido igualmente valorada.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que la puntuación obtenida en este subcriterio por la oferta de VALORIZA ha sido la máxima (2 puntos); este hecho representa, según el criterio definido en el pliego, que se le ha otorgado la máxima puntuación para ese subcriterio por presentar una planificación más adecuada al servicio propuesto.

Por otra parte, alega el órgano de contratación que VALORIZA expresa de manera errónea el criterio de valoración, interpretando que se "premiará" exclusivamente, según cita textualmente, a la empresa que mayor número de T/m<sup>3</sup> haya propuesto, olvidando que igualmente se valora el equipamiento y



recursos a emplear a fin de aumentar la densidad del material depositado en vertedero, como establece el pliego.

4. Respecto al subcriterio relativo a la colaboración para la realización del plan de limpieza de equipos o instalaciones con empresas que se dediquen específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social o personas pertenecientes a los colectivos señalados en el apartado 2 de la disposición adicional cuarta del TRLCSP, dentro del criterio de plan de mantenimiento y limpieza de equipos e instalaciones (apartado 3.F de la cláusula 3.2.1.3. del PCAP), afirma la recurrente que, tras un estudio del informe técnico de valoración, se constata de manera palmaria que la metodología de puntuación no se ha decidido en función del criterio de "idoneidad" contenido en el PCAP, sino en función del mayor número de horas propuestas; es decir, si bien dicho pliego estableció en su día que este apartado sería valorado a través de un criterio sujeto a juicio de valor, como es la "idoneidad"; en esta segunda fase, el informe técnico no ha respetado las reglas previamente establecidas, procediendo a la asignación de puntuación en este apartado empleando un criterio de valoración automática, esto es, número de horas propuestas, sin que el hecho de ofertar un mayor número de horas de limpieza -matiza la recurrente- implique directamente que el servicio sea más idóneo, puesto que puede que muchas de esas horas no sean necesarias.

Asimismo, siguiendo con el número de horas como forma de valoración, señala la recurrente que tampoco alcanza a entender la fundamentación asumida en el informe técnico para otorgar a la oferta de la entidad URBASER una puntuación de 1,125 puntos si en la misma, conforme se recoge en dicho informe, *"no concretan personal ni horas de trabajo que aportará dicha empresa"*.

A mayor abundamiento -declara la recurrente- tampoco parece que se haya tenido en cuenta en la valoración de las ofertas, la inclusión de los diferentes acuerdos de colaboración presentados -o no- por los licitadores en sus ofertas. Es más, aclara que el informe técnico no valora el hecho de que en su oferta se



haya presentado más de un acuerdo de colaboración -dos en concreto- frente a otras que únicamente han incluido uno de ellos.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que si bien es cierto que el número de horas ofertadas por cada licitador se ha tenido en cuenta para valorar la idoneidad de cada proposición en este ámbito -tal y como indica la propia VALORIZA-, lo cierto es que éste es un criterio más para tener en cuenta la mencionada idoneidad. Esta cuestión, aclara el órgano de contratación, lo demuestra el hecho de que existen ofertas donde no se recogen "horas" -como señala la propia recurrente respecto de la de URBASER-, y, sin embargo, se les ha puntuado, en concreto con 1,125 puntos, y a la recurrente con 10.920 horas/año ofertadas, se le ha valorado con 1,668 puntos. De lo anterior -señala el informe al recurso- se deduce que el elemento de horas no fue el único que se tuvo en cuenta para la valoración de la idoneidad exigida en pliego de condiciones, pues, además, dentro del amparo establecido en la normativa correspondiente, se valoraron elementos de adecuación específica, y no genéricos, como aportó VALORIZA en su oferta, que solo hace referencia a la realización de las tareas de limpieza con este tipo de colectivo de personas, sin especificar en ningún caso los motivos o justificaciones de las soluciones planteadas.

Por último, manifiesta el informe el recurso que sobre la no valoración de la presentación de más de un acuerdo de colaboración con empresas que se dediquen específicamente a la promoción e inserción laboral de persona en situación de exclusión social o personas pertenecientes a los colectivos señalados en el apartado dos de la disposición adicional cuarta del TRLCSP, es necesario indicar que dicha cuestión no aparece como criterio sujeto a valoración en los términos reflejados en los datos analizados y recogidos para el sobre B, que solo recoge que *“se deberán reflejar las tareas a realizar, frecuencia de las mismas y empresas colaboradoras”*.



5. Sobre el subcriterio relativo a la formación del personal en relación a la seguridad ambiental, dentro del criterio de plan de seguridad medioambiental (apartado 5.D de la cláusula 3.2.1.5. del PCAP), denuncia la recurrente que el informe técnico de valoración no tiene en cuenta el grado de mayor detalle de su oferta, que incluye, junto a su planificación, el número de horas de cada curso, aspecto este -el designar o no el número de horas ofertadas- que ha sido reflejado en el citado informe de valoración.

En este sentido, señala que según dicho informe tres de las ofertas presentadas, entre las que se encuentra la suya, han sido valoradas con la misma puntuación en este subcriterio, cuando su propuesta es la única que aporta más valor añadido que las del resto de licitadores, designando el personal al que va dirigido y especificando el número de horas de cada curso.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que en este apartado, la entidad VALORIZA expone su disconformidad, no con la puntuación obtenida por su oferta, sino porque, a su entender, debería haber obtenido una puntuación superior a la otorgada a las ofertas de FCC y CESPA.

Al respecto, aclara el órgano de contratación que el análisis de las ofertas se hace en conjunto, y no solo desde un punto de vista estrictamente matemático (a través del número de horas). Así, indica que, además del número de horas, son aspectos relevantes a nivel de formación el objetivo de los cursos, enfocados a la seguridad medioambiental de los trabajadores y de la instalación, así como el personal a quien va dirigido y la duración.

Afirma el informe al recurso que el hecho de que VALORIZA indique que en un subcriterio se haya valorado al máximo a varios licitadores, tan solo es demostrativo de que sus ofertas han estado al mismo nivel de idoneidad en este apartado, lo cual es demostrativo de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano técnico evaluador.



6. Por último, en cuanto al subcriterio relativo a la planificación de coordinación de actividades empresariales, dentro del criterio de plan de seguridad e higiene (apartado 4.A de la cláusula 3.2.1.4. del PCAP), señala la recurrente que no alcanza a entender cuál ha sido la forma de valoración llevada a cabo en el informe técnico sobre este subcriterio, otorgando a URBASER una puntuación de 0,05 puntos -sobre un máximo de 0,15-, a pesar de que el mismo informe técnico expresa que esta empresa no ha definido en su oferta ninguna planificación sobre coordinación de actividades.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que en este apartado la empresa VALORIZA tampoco presenta disconformidad con la puntuación obtenida en su oferta, sino que resalta la puntuación otorgada a la oferta de otra de las empresas licitadoras, concretamente a URBASER.

Al respecto, señala que el desarrollo de la oferta de URBASER en este apartado se basa en definir un objetivo general, una serie de objetivos específicos y una metodología a seguir indicando, que “dichas actividades no pueden ser planificadas a priori, por lo que las actuaciones se harán a demanda”.

Con estas premisas, subraya el órgano de contratación, y siguiendo el método de valoración de las ofertas definido en el PCAP y la discrecionalidad técnica a la hora de analizar en comparativo las ofertas, se puntúa la de URBASER conforme a la idoneidad que presenta en relación a la adecuación al servicio, otorgándole una puntuación mínima respecto de las otras empresas licitadoras, incluida VALORIZA cuya oferta en este ocasión ha obtenido la mayor puntuación.

Indicar que, en este concreto apartado que hemos analizado, el alegato de la recurrente de prosperar en nada afectaría al resultado de la adjudicación, pues no se dirige a obtener una menor puntuación de la oferta de la adjudicataria o una mayor de la suya, sino a evidenciar que, a su juicio y según manifiesta en el



recurso, se han cometido irregularidades y arbitrariedades durante la fase de valoración de las ofertas respecto de los criterios sometidos a juicio de valor.

En definitiva, a la vista de lo expuesto anteriormente, de lo previsto en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor analizados, de lo ofertado por las entidades licitadoras y del contenido del informe técnico emitido por la comisión evaluadora, según el parecer de este Tribunal, no se aprecia en la valoración de los criterios examinados falta de motivación, arbitrariedad o error patente que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos, y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales, no resulta acreditado que se hayan superado los límites de la discrecionalidad técnica alegados por la recurrente; es decir, hemos de concluir que los términos y alegatos en que se funda el recurso no desvirtúan la presunción de certeza de que goza el juicio técnico del órgano evaluador.

Procede, en consecuencia, desestimar este segundo de los motivos del recurso interpuesto.

**SÉPTIMO.** En el tercero de los motivos del recurso, la recurrente denuncia un determinado incumplimiento de la oferta de la adjudicataria en uno de los criterios de adjudicación.

Afirma que tanto el apartado 3.2.2.2. del PCAP, como el documento de corrección de errores nº 2016/S 107-191600 (páginas 5 y 8), establecen que, para poder ser valorados los criterios de mejora de adscripción de personal, es necesario que se aporten las evidencias que lo confirmen.

Sostiene que, a pesar de los claros y rotundos términos en los que se expresan tanto el PCAP como el documento de corrección de errores, FCC ha incumplido las antedichas exigencias, puesto que obra en el expediente un requerimiento de documentación remitido a la adjudicataria por parte del órgano de contratación, con fecha 12 de diciembre de 2016, donde se pide, entre otros, la solicitud del



título debidamente compulsado, además de otra documentación que debería haber sido incluida previamente en la oferta.

Así pues, a juicio de la recurrente, se constata que la valoración de la oferta de FCC, en este apartado de mejoras, aparentemente, se ha realizado sin que los datos que aportaran estuvieran “evidenciados”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que de acuerdo con el tenor de los preceptos del pliego citados, FCC recoge en el sobre C de su oferta tales previsiones identificando al “*personal de estructura adscrito a los siguientes puestos de trabajo identificando el nombre y aportando las evidencias precisas para la valoración de los criterios anteriores*”, que materializa a través de la presentación de títulos y currículos vitae, al margen de completar el cuadro solicitado en Anexo I, como oferta, de manera adecuada.

FCC en su escrito de alegaciones al recurso afirma que el PCAP en ningún momento solicita que se aporten documentos concretos que sirvan de prueba documental de la formación y experiencia profesional del personal a ofertar como mejora, sino que, simple y llanamente, solicita que los licitadores aporten evidencia de tales extremos, esto es que la formación académica sea constatable mediante titulación y que se presenten evidencias de los años de experiencia, sin mayores requisitos formales en relación con los documentos que se pueden presentar.

Vistas las alegaciones procede analizar el fondo de la cuestión en la que la recurrente alega un determinado incumplimiento de la oferta de la adjudicataria en uno de los citados criterios de adjudicación.

Al respecto, conviene traer a colación el criterio de adjudicación objeto de controversia en aquellos aspectos puestos de manifiesto por la recurrente. Dicho criterio se regula en la cláusula 3.2.2.2. del PCAP, que dice así, una vez incluida



la corrección de errores publicada en el Diario Oficial de la Unión europea, de 4 de junio de 2016, con número 2016/S 107-191600:

*“3.2.2.2. Mejoras recursos, infraestructura y servicios:*

*(...)*

*Mejora 9) Adscripción de personal*

*Se presentará la información relativa a la adscripción de personal de estructura (adscrito a gastos generales y no imputable de forma directa al contrato) destinado a la gestión de los servicios objeto del contrato, tanto a nivel de encargados y/o área técnica (administración, gestión técnica de contrato, calidad, seguridad y salud, medioambiente ...) reflejando la formación OFICIAL de cada uno de ellos así como los años de experiencia en puestos similares y la adscripción de tiempo al contrato (horas de trabajo semanales con permanencia en las instalaciones adscritas al contrato en la provincia de Córdoba).*

*Se valorará el Personal de estructura adscrito al contrato en el orden de prioridad de mejoras que figura en el pliego, valorando:*

- Formación Oficial: Se valorará en función de la formación oficial u homologada adecuada al puesto de trabajo adscrito*
- Tiempo de dedicación: Se valorará para cada puesto en función a las horas semanales de adscripción de cada trabajador (presencial en las instalaciones incluidas en el contrato) al contrato*
- Experiencia: Se valorará en función de los años de experiencia laboral demostrable en puestos similares*

*(...)*

*Siendo los factores de corrección a aplicar en la fórmula de cálculo de la puntuación de cada oferta para cada puesto incluido como mejora de personal los siguientes:*

*For: factor de corrección a aplicar según la formación académica evidenciada para cada puesto de trabajo en cada oferta conforme los criterios de valoración reflejados en la tabla siguiente*

*Exp: factor de corrección a aplicar según la experiencia evidenciada para cada puesto de trabajo en cada oferta conforme los criterios de valoración reflejados en la tabla siguiente*

*Ded: factor de corrección a aplicar según la dedicación evidenciada para cada puesto de trabajo en cada oferta conforme los criterios de valoración reflejados en la tabla siguiente*



(...)

*Se identificará el personal de estructura adscrito a los siguientes puestos de trabajo identificando el nombre y aportando las evidencias precisas para la valoración de los criterios anteriores), conforme al orden de prioridad establecido en la tabla siguiente: (...).”*

De lo anterior, y en lo que aquí interesa, se infiere que el licitador ha de evidenciar tanto la formación como la experiencia del personal que vaya a adscribir a la ejecución del contrato; circunstancia que la recurrente entiende que la oferta de FCC no ha realizado, a tenor de la documentación solicitada por el órgano de contratación.

Procede, pues, analizar el contenido y alcance de la exigencia de evidenciar dicha formación y experiencia y comprobar, en su caso, si la misma se ha ofertado en la proposición de FCC.

Pues bien, la cláusula 3.2.2.2 del PCAP en el apartado de mejora relativa a la adscripción de personal requiere que la formación sea oficial u homologada evidenciable mediante titulación y que se presenten evidencias de los años de experiencia en puestos similares. En efecto, se requiere que la formación académica se constate mediante titulación y que se presenten evidencias de los años de experiencia, sin que en ningún momento dicha cláusula exija requisito formal alguno sobre la documentación que se debe presentar.

Al respecto, la oferta de FCC en cuanto a los puestos de trabajo a desempeñar recoge los de ayudante técnico, técnico de calidad, técnico de medio ambiente y técnico en seguridad y salud, aportando para cada uno de ellos curriculum vitae y copia de títulos académicos expedidos por Universidades españolas, al menos una para cada puesto, así como determinadas titulaciones no universitarias de alguno de ellos.

Así pues, a juicio de este Tribunal, la oferta de FCC presentaba evidencias de la formación académica y de la experiencia laboral.



El requerimiento de documentación a FCC alegado por la recurrente, como manifiesta el órgano de contratación en su informe al recurso, lo es a los efectos previstos en el apartado H) de la cláusula 3.3 del PCAP «Requerimiento de documentación», que dispone que *“Con anterioridad a la notificación de la adjudicación, se notificará al licitador que haya realizado la oferta más ventajosa para EPREMASA conforme al presente pliego, la documentación que a continuación se indica:*

*H) Cualquier otro documento que solicite EPREMASA por considerarlos convenientes para la ejecución del contrato y para acreditar o aclarar la documentación remitida”.*

Dicho requerimiento, respecto del citado apartado H), le solicitaba a FCC, según consta en el expediente remitido a este Tribunal, para cada uno de los trabajadores, que aporte la siguiente documentación: informe de vida laboral emitido por la Tesorería de la Seguridad Social y/o certificado de empresas y copia compulsada de los contratos laborales y de los títulos presentados.

Ningún reproche ha de hacerse a la actuación del órgano de contratación, quien en previsión de lo establecido en el PCAP y a los efectos de acreditar -acreditar o aclarar en terminología del pliego- la documentación remitida, solicitó determinados documentos pero no porque los presentados en el momento de la valoración de las ofertas presentasen dudas o fuesen incompletos, pues como se ha expuesto anteriormente FCC en su oferta presentaba evidencias de la formación académica y de la experiencia laboral, conforme se le exigía en el citado pliego.

Procede, pues, desestimar este alegato del recurso en el que la recurrente denuncia determinado incumplimiento de la oferta de la adjudicataria en uno de los criterios de adjudicación.

Por último, la recurrente aunque de forma tangencial tras resumir en su escrito de recurso el contenido de los criterios de adjudicación evaluables mediante la



aplicación de fórmulas, denuncia el escaso peso que éstos tienen en la presente licitación, donde todos los licitadores pueden acceder al máximo de puntuación previsto para ellos de una manera sencilla, resultando crucial la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Pues bien, este Tribunal sin entrar a prejuzgar dicha afirmación de la recurrente, ha de poner de manifiesto, como tantas otras veces (v.g. Resoluciones 77/2015, de 24 de febrero, 120/2015, de 25 de marzo, 75/2016, de 6 de abril y 221/2016, de 16 de septiembre, entre otras muchas), que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por los licitadores, por lo que, en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó los pliegos en su día, necesariamente ha de estarse ahora al contenido de los mismos, que son ley entre las partes.

En consecuencia, en base a todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso interpuesto en su integridad.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.** contra el Acuerdo del Consejo de Administración de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A., de 17 de enero de 2017, por el que se adjudica el contrato denominado “Servicio de gestión del complejo medioambiental de Montalbán en la provincia de Córdoba” (Expte. SUM05SER201615), promovido por la citada Empresa, adscrita a la Diputación de Córdoba.



**SEGUNDO.** Aun cuando el artículo 47.4 del TRLCSP prevé el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación con la resolución del recurso, en este supuesto, al hallarse pendientes de resolución los recursos especiales en materia de contratación números 22/2017 y 27/2017 contra el mismo acto, debe continuar la suspensión automática cuyo mantenimiento fue acordado por este Tribunal en Resolución de 21 de febrero de 2017.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

