

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 28 de noviembre de 2019.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por las representaciones de Urbaser S.A y Valoriza Servicios Medioambientales S.A. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 27 de septiembre de 2019, por la que se desiste del procedimiento de contratación del “Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, mantenimiento de zonas verdes y naturales (4 lotes) del Ayuntamiento de Las Rozas” número de expediente 2018036SER este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados en el DOUE el 26 de noviembre y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Las Rozas alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 20 de diciembre de 2018, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 4 lotes

El valor estimado de contrato asciende a 66.102.508 euros y su plazo de

duración será de cuatro años con posibilidad de prórroga por un año más.

A la presente licitación se presentaron para el lote 1, seis licitadores, para el lote 2 tres licitadores, para el lote 3 nueve licitadores y lote 4 quince licitadores. Por su parte a la oferta integradora se presentan 6 propuestas.

Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado XX del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) en lo que afecta a los criterios relacionados con la calidad en los cuatro lotes:

“Lote 1: Recogida de residuos sólidos urbanos

B.- Criterios relacionados con la calidad: 1.

Suministro, ejecución de obra e instalación de contenedores soterrados compatibles con el sistema de recogida Easy. (10 puntos).

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 10x (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Número de unidades incluidas en la oferta del lidiador a valorar.

Ofmv = Mayor número de uds ofertado entre todos los licitadores.

Deberá expresar el número de contenedores, coste unitario y valor económico de la mejora.

La instalación de los contenedores ofertados deberá realizarse antes de la finalización del segundo año de ejecución del contrato.

2. Implantación de sensor volumétrico de llenado en contenedores, configurable remotamente y aplicación informática asociada; suministro e instalación (1 punto)

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = lx (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Número de unidades de sensores ofertado por el licitador en la oferta a valorar.

Ofmv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de sensores.

Deberá expresar el número de sensores a instalar y su precio unitario, además de su mantenimiento y reposición, durante los 4 años de vigencia del contrato, así como el valor económico de la mejora.

Dicha mejora deberá implantarse en el primer año de ejecución del contrato.

3. Instalación, mantenimiento y reposición de contenedores de RSU: (4 puntos) Se puntuará conforme a la siguiente fórmula:

$$P = 1,25x (Ccl / Ccl \text{ max}) + 0,5 x (Cct/Cct \text{ max}) + 2,25x (Ces/Ces \text{ max})$$

Siendo:

Ccl: Contenedor de carga lateral de 3200 litros.

Cct: Contenedor de carga trasera de 800 litros Ces: Contenedor de carga bilateral Sistema Easy de superfide de 3500 litros Ccl , Cct.

Ces = número de contenedores de cada tipo de la oferta a valorar Ccl max, Cct max.

Ces max = mayor número de contenedores de cada tipo ofertado.

Los contenedores a suministrar deberán mantener unas características similares, a los existentes en vía pública, de uniformidad en cuanto a tamaño, color y forma a fin de no distorsionar la estética de la vía pública de la ciudad y compatibles con el sistema de recogida existente.

Deberá expresar el número de contenedores de cada tipo, sobre el mínimo exigido en el pliego de condiciones técnicas, a instalar durante los 4 años de vigencia del contrato, coste unitario y valor económico de la mejora.

Su instalación deberá efectuarse en el primer año de vigencia del contrato, sustituyendo a los actualmente instalados.

4. Utilización de Unidad Recolectora de restos vegetales compuesta: de camión con contenedor de obras para grandes podas de urbanizaciones, camión pulpo para podas de ramas y camión de caja abierta para las bolsas de césped y poda menuda, incluyendo personal: (5 puntos).

Se puntuará conforme a la siguiente fórmula:

$$Px = 5x (Ofx/Ofmax)$$

Siendo:

Ofx = Número de unidades recolectora ofertado por el licitador x Ofmv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de unidades Recolectoras.

Deberá expresar el número de vehículos de cada tipo, sobre el mínimo exigido en el pliego de condiciones técnicas, a instalar durante los 4 años de vigencia del contrato, coste unitario y valor económico de la mejora.

Lote 2: Puntos limpios:

Criterios relacionados con la calidad:

1. Punto limpio móvil Vehículo equipado con contenedores especiales para recoger residuos de origen doméstico que, bien por ser reciclables, o bien por estar considerados como tóxicos y peligrosos, no deben eliminarse con el resto de los residuos domésticos. (4 Puntos)

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 4x (Ofx/Ofmv) \quad Ofx = 0,7xXVi+0,1xNr+0,2xNvi$$

Siendo:

Ofx = Resultado de la valoración de la mejora de la oferta del licitador a valorar

Of mv = Mayor valor Ofx obtenido en la valoración de las ofertas de todos los Licitadores.

Vi = Volumen útil del vehículo "i-n" disponible para depositar residuos.

Nr = Numero de tipo de residuos diferentes.

Nv = Número de vehículos.

Deberá indicarse la valoración económica de la mejora, durante los 4 años de duración del contrato, mediante su desglose de coste de mano de obra y coste maquinaria.

*2. Contenedores cerrados anti vandálicos y/o herméticos en puntos limpios. (2 puntos)
Esta mejora valora dotar a los puntos limpios de contenedores que al final de la jornada puedan cerrarse y evitar el robo de residuos.*

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$P = 2x (Ni/Nmax)$$

Siendo:

Ni = Número de contenedores ofrecidos en la oferta a valorar "i".

N max = Número máximo de contenedores ofertados por un licitador.

Deberá indicar el número de unidades, precio unitario y valor económico de la mejora. Su instalación deberá estar finalizada en los seis primeros meses del primer año de duración del contrato.

3. Sistema de vigilancia de seguridad de los puntos limpios. (4 puntos) Esta mejora valora la dotación de un vigilante de seguridad en el horario que permanezca cerrado cada uno de los puntos limpios del municipio.

Se otorgarán 2 puntos por el servicio de vigilancia de cada punto limpio en horario que permanezca cerrado. Deberá indicar el número de unidades, precio unitario y valor económico de la mejora, la mejora se mantendrá durante la vigencia del contrato.

4. Suministro e implantación de medidas de atenuación acústica al ruido aéreo en la plataforma de tratamientos de restos vegetales (4 puntos)

En esta mejora se valorara, las medidas correctoras que se ofertan para reducir el ruido aéreo que puede producirse en el funcionamiento de la astilladora incluida en el Pliego de Condiciones Técnicas, partiendo que el valor máximo de inmisión de ruido al exterior permitido por normativa, en horario diurno de funcionamiento de estas instalaciones, es de 55dBA.

Se asignara un punto por cada bloque de 5 dBA de ruido aéreo minorado, con un máximo de 4 puntos.

Deberá describir la medida/s ofertada/s, las unidades, precio unitario y total, entendiéndose que el licitador se obliga a cumplir con el valor de atenuación de dBA ofertado independientemente del importe económico en que cuantifica la/s mejora/s, dado que la puntuación se da sobre minoración del ruido aéreo producido por el funcionamiento de la astilladora establecida en el apartado de medios mínimos adscritos a este servicio.

Lote 3 Limpieza viaria.

B.- Criterios relacionados con la calidad:

1. Medios humanos asignados al Servicio de Limpieza Viaria y Zonas Públicas. (5 puntos.)

Se puntura conforme a la siguiente formula:

$$Px = 5x (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

O_{fx} = Incremento del número medios humanos ofertado en la oferta a valorar, sobre el mínimo exigido en el PPT.

O_{fmv} = Oferta del lidiador que ofrece el mayor incremento del número medios humanos, sobre el mínimo exigido en el PPT.

Deberá indicar el coste de empresa (salario, seguridad social) por trabajador y valor económico de la mejora. La mejora se mantendrá durante la duración del contrato.

2. Implantación de un plan intensivo de limpieza zonas públicas (4 puntos).

Dicha mejora deberá implantarse al mes siguiente al inicio de prestación del servicio; podrá tener una duración de 2, 4 o 6 meses y se realizará con medios diferentes a los establecidos en el Pliego de Condiciones Técnicas.

Valoración económica -----€
 Jornadas barrendero (jb) -----jornadas
 Jornadas barredora (nhb) -----jornadas
 Duración (Nm) -----meses

Esta mejora se puntuara:

$$Vg = Nm \times (2,50 \times (Jb) + 1,50 \times (nhb))$$

Puntuación de la mejora de licitación a valorar = $4x (Vg / Vg \max)$

Siendo:

Nm = número de meses de la oferta del lidiador que se valora

Jb = número de jornadas de 8 horas de barrenderos de la oferta que se valora nhb = número de jornadas de barredora, de la oferta que se valora.

Vg = Valor de la mejora de la oferta que se valora.

$Vg \max$ = Valor global máximo de la mejora ofertada por todos los licitadores.

Deberá indicarse la valoración económica de la mejora de forma pormenorizada.

3. Número de unidades funcionales de sopladora eléctrica (6 puntos)

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 6 \times (Of \ x / Ofmax)$$

Siendo:

*Ofx = Número unidades funcionales de sopladoras eléctricas optadas por el lidiador.
Ofmax = Opta del lidiador que ofrece el mayor número de unidades funcionales de Sopladoras eléctricas.*

La unidad de funcional de sopladora eléctrica está formada por operario y maquina eléctrica, formando un único binomio Sopladora- Operario que preste servicio durante una jornada de 7 h, para lo cual, para poderse valorar esta mejora, podrán emplearse una o varias sopladoras cuya suma de autonomías permita alcanzar la unidad funcional

En cualquier caso la oferta de unidades debe ser coherente con el dimensionado del servicio.

Deberá expresar el número de unidades funcionales de sopladoras eléctricas, coste unitario y valor económico de la mejora.

Dicha mejora deberá implantarse en los tres primeros meses de prestación del servicio.

4. Utilización de Unidad Recolectora de restos vegetales compuesta', de camión con contenedor de obras para grandes podas de urbanizaciones, camión pulpo para podas de ramas y camión de caja abierta para las bolsas de césped y poda menuda, incluyendo personal: (5 puntos).

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 5x (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Número de unidades recolectora ofertado por el licitador.

Ofmv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de unidades Recolectoras.

Deberá expresar el número de vehículos de cada tipo, sobre el mínimo exigido en el pliego de condiciones técnicas, a instalar durante los 4 años de vigencia del contrato, coste unitario y valor económico de la mejora.

5. Utilización de Barredora compacta eléctrica de, al menos, dos cepillos, con sistema de recirculación de agua presurizada, capacidad de tolva-almacenamiento de broza de, al menos, 2 m3, con autonomía mínima de 8 horas. (8 puntos).

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px \sim 8x (Ofx/Ofmax)$$

Siendo:

O_{fx} = Unidades de barredora eléctrica ofertadas por el licitador de la oferta a Valorar.

O_{fmv} = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de barredoras eléctricas.

6. Suministro e instalación de silos de acumulación de sal (2 puntos).

Suministro e instalación sobre estructura vertical metálica de silos de sal, con capacidad comprendida entre 50 m³ y 100 m³ a/í, para carga de camión o vehículo de reparto mediante descarga manual

El número máximo valorable es de 4 instalaciones.

Esta mejora se puntuara:

Vg- $Y.Cim3xnsi$ "i" toma valores de 50 a 100.

Puntuación de la mejora de lidiador a valorar - $2x (Vg /Vg \max)$.

Siendo:

$Cim3$ = Capacidad en m³ del silo "i" ofertado.

nsi = número de puntos de silos ofertados de capacidad "i" (< 4 silos admisibles por oferta).

Vg = Valor de la mejora de la oferta que se valora.

$Vg \max$ = Valor global máximo de la mejora ofertada por todos los licitadores.

Lote 4: Mantenimiento de zonas verdes y naturales:

Criterios relacionados con la calidad:

1, Medios humanos asignados al Servicio de conservación y mantenimiento de zonas verdes. (5 puntos).

Se puntuará esta mejora conforme a la siguiente formula:

$$P = 2,25 X (N_{pj} i / N_{pj} \max) + 1,75 x (N_{axj} i / N_{axj} \max) + 1 x (N_{oj} i / N_{oj} \max)$$

Siendo:

N_{pj} = Número de peón de jardinería ofrecidos en la oferta a valorar.

N_{axj} = Número de auxiliar de jardinería ofrecidos en la oferta a valorar.

N_{oj} = Número de oficial de jardinería ofrecidos en la oferta a valorar.

$N_{pj} \max$, $N_{axj} \max$, $N_{oj} \max$; Mayor número de personal para cada una de las categorías ofertados por los licitadores.

Deberá indicar el coste de empresa por trabajador y valor económico de la mejora. La mejora se mantendrá durante la duración del contrato.

2. *Suministro, instalación de pavimento drenante en alcorques (3 puntos).*

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 3x (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Número alcorques ofertados por el licitador x a instalar pavimento drenante.

Ofmv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de alcorques con pavimento drenante.

Deberá indicar el número de unidades, precio unitario y valor económico de la mejora. Su instalación deberá estar finalizada en los dos primeros años de duración del contrato.

3. *Ampliación de las instalaciones de riego con telegestión. (4 Puntos).*

En este apartado se valora la mejora de la gestión del consumo de agua en las labores de riego, valorándose los metros cuadros de superficie que oferta el licitador para dotarlo de un sistema de telegestión compatible con el existente en el municipio.

Se puntuará esta mejora conforme a la siguiente formula:

$$Px = 4 X (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Superficie, en m2, de zona verde a implantar instalación de riego con sistema de telegestión por el licitador en la oferta a valorar.

Ofmv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de m2 de superficie con riego mediante telegestión.

Deberá indicar el número de unidades, precio unitario y valor económico de la mejora. Su instalación deberá estar finalizada en los dos primeros años de duración del contrato.

4. *Talanqueras de madera. (4 puntos) Esta mejora al servicio se puntuara, el suministro e instalación de metros lineales de talanquera con malla cinagética.*

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 4 X (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx - Metros lineales de talanquera ofertados por el licitador en la oferta a valorar.

Ofmv - oferta que ofrezca el mayor número de metros lineales de talanquera.

Deberá indicar el número de unidades, precio unitario y valor económico de la mejora.

Su instalación deberá estar finalizada en los tres primeros años de duración del contrato.

() Talanquera de madera cilindrada de pino tratada en autoclave o tanalizada con postes de diámetro de 10 cm, en paños de 2,0 m de longitud, cimentada sobre dado de hormigón de 0,4x0,4 x0,3 m.*

Sujeción mediante tomillos barraqueros encastrados (tirafondos) de un mínimo de 17 cm de longitud.

Postes verticales de altura total 1,25 m. Larguero diagonal entre 8 y 10 cm de diámetro.

Entre los postes horizontales y terrenos no habrá un espacio superior a 10 cm. Malla cinética de 100-8-15.

5. Instalación de caucho en áreas de juego infantiles. (5 puntos).

En esta mejora se valora los m² de superficie de instalación de pavimento continuo de seguridad (caucho) de al menos 4 cm de espesor, apto para una altura crítica máxima de 1,3 m, compuesto de capa de 3 cm de caucho negro SBR mezclado con 15% de resina y capa de 1 cm de caucho vulcanizado con color en masa EPDM mezclado con 20% de resina, sobre solera, incluida, de hormigón HM-20 en áreas infantiles, de 10 cm de espesor, extendida sobre lamina aislante, incluida, de polietileno de 0,20 mm y capa de arena de río, incluida, de 5 cm de espesor sobre terreno preparado y compactado previamente, unidad ejecutada completa para ser certificada para su uso.

Se puntuara esta mejora conforme a la siguiente formula:

$$Px = 5x (Ofx / Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Superficie, en m², de instalación de caucho en áreas infantiles incluida en la oferta del licitador a valorar.

Of mv = Oferta del licitador que ofrece el mayor número de m² de superficie de instalación de caucho en áreas infantiles. Deberá indicar el número de unidades,

precio unitario y valor económico de la mejora. Su instalación deberá estar finalizada en los dos primeros años de duración del contrato”.

Segundo.- Tras la apertura de los sobres que contienen tanto la oferta económica, como las mejoras relacionadas con la calidad como las mejoras relativas a criterios de sociales, al ser todos ellos evaluables mediante la aplicación de fórmulas, se procede por la Mesa de Contratación en primer lugar a determinar que ofertas están incursas en baja temeraria. Resultando desproporcionadas dos ofertas del lote 4, que posteriormente acreditaron su viabilidad, siendo excluida de la licitación OHL Servicios-Ingesan en cuanto a los lotes 3 y 4 por no ajustar su proposición al modelo establecido en el PCAP.

Una vez definidas las ofertas a calificar se emite informe de los servicios técnicos. La Mesa de Contratación a la vista de las ofertas presentadas y del informe emitido, solicita se emita nuevo informe según la siguiente instrucción:

“Por la presente le comunico que la Mesa de Contratación en sesión celebrada con fecha cinco de julio de dos mil diecinueve, en relación al procedimiento de contratación con número de expediente 2018036SER -Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento de zonas verdes y naturaleza adopto, entre otros, el siguiente acuerdo:

Solicitar al Jefe de Servicio de Espacios a la Ciudad, J.A.M.G., la emisión de informe que aclare los asuntos que a continuación se indican, en relación al informe ya emitido con fecha once de junio de dos mil diecinueve:

A la visto del contenido de dicho informe y con carácter previo a que la Mesa de Contratación efectúe la propuesta de adjudicación que proceda, dado el alcance de las ofertas presentadas por diversos licitadores que arrojan cifras de difícil cumplimiento en algunos casos por práctica imposibilidad física del mismo, y teniendo en cuenta que en algunos casos dichos valores corresponden a empresas que forman parte del mismo grupo (Vertedero de Residuos S.A., Socamex S.A., y Urbaser S.A.) con el objeto de garantizar que la valoración de dichas ofertas no influye en el resultado final eliminando de esta manera la posibilidad de que valores de difícil o

imposible cumplimiento hayan podido alterar el resultado de la licitación, teniendo en cuenta, además el elevado importe del contrato, considero necesario que se emita un nuevo informe técnico en el que se valoren, nuevamente y de acuerdo con los criterios contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la totalidad de las ofertas, sin considerar las presentadas por:

Lote 1: Verterdero de Residuos S.A. 3.720 camiones; Socamex S.A. 40.080 sensores.

Lote 2 Urbaser S.A.: 2.000 contenedores cerrados.

Lote 3: Vertedero de Residuos S.A. 9.500; Valoriza, servicios medioambientales 2.460 sopladoras.

Lote 4: Elsan 78.000 alcorques; 2.400.000 m² de riego por telegestión y 185.000 metros lineales de talanquera; Vertedero de Residuos S.A., 3.720 camiones y 9.500 camiones.

Ofertas integradoras: Valoriza servicios ambientales S.A. 2.460 sopladoras, Urbaser S.A. 2.000 contenedores cerrados.

Por último, en cuanto hace a la oferta efectuada por Urbaser S.A. de 45 barredoras eléctricas, debe acreditarse que la implantación de dicha mejora es técnicamente posible, en cuanto hace a la superficie objeto de actuación, ya que de considerarse inviable debería incluirse igualmente en el citado cálculo”.

Ante dicho requerimiento se emitió nuevo informe de valoración que proponía como oferta más ventajosa en su relación calidad precio a la integradora propuesta por Urbaser.

Tras lo cual, se requirió a dicha empresa para que presentase ante la Mesa de contratación la constitución de la garantía definitiva y complementaria, la documentación que acredita su personalidad, su solvencia y la adscripción de medios materiales y humanos.

A la vista de dicha documentación la Mesa de contratación comprueba que una de las mejoras sobre calidad no está ofertada de conformidad con el texto del PCAP. En concreto la reposición de contenedores en el punto limpio, Urbaser ofrece 2000,

pero son de tamaño pequeño, los propios de recogida de pilas y de material sanitario, que repondrá a lo largo de los cuatro años de duración del contrato, cuando el PCAP establece que se servirán en un plazo de seis meses.

A la vista de los problemas interpretativos de las mejoras planteadas y la disparidad entre las ofertas presentadas, la Mesa de Contratación, previos los informes correspondientes, considera que los PCAP adolecen de unos criterios de adjudicación precisos y claros, por lo que no se pueden evaluar las ofertas de forma igualitaria, por lo que considerando que se trata de una infracción de las normas sobre adjudicación de los contratos, propone al órgano de contratación el desistimiento de la contratación.

El Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas acuerda el desistimiento del procedimiento de contratación del “Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, mantenimiento de zonas verdes y naturales (4 lotes) del Ayuntamiento de Las Rozas” en fecha 27 de septiembre de 2019.

Tercero.- El 5 de noviembre de 2019, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Valoriza Servicios Medioambientales en el que solicita se anule el desistimiento del procedimiento de contratación, se excluya la oferta de Urbaser al lote correspondiente a la Gestión del Punto limpio y se vuelvan a calificar y clasificar el resto de ofertas.

El 6 de noviembre de 2019, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Urbaser S.A., donde aclara la mejora sobre la reposición de contenedores en el punto limpio, indicando que se trata de los contenedores destinados a la recogida de pilas y de residuos sanitarios e invocando la legislación sobre el plazo máximo que dichos contenedores son viables, llenos o vacíos. Solicita concretamente sea admitida su explicación de la ofertas, se anule el desistimiento acordado y en consecuencia se adjudique a su favor la totalidad del contrato por haber presentado la mejor oferta integradora.

El 19 de noviembre de 2019, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Cuarto.- Valoriza S.A., solicitó la suspensión del procedimiento en su recurso, no habiéndose manifestado este Tribunal anteriormente. Se ha de destacar que la medida cautelar de suspensión no tiene cabida en este momento procesal, pues el desistimiento en sí mismo es una suspensión y la tramitación de un nuevo procedimiento de contratación será indudablemente más lenta que la adopción de acuerdo por este Tribunal, tal y como se demuestra con la presente resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por personas legitimadas para ello, al tratarse de dos personas jurídicas, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma

de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Asimismo el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que *“Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*.

La acumulación de diversos recursos administrativos constituye una facultad del órgano competente para su resolución que puede acordar de propia iniciativa. Vistos los recursos objeto de la presente resolución, se aprecia identidad en el asunto, se trata del mismo expediente de contratación y se basan en motivos de impugnación coincidentes. Por ello, este Tribunal considera necesaria la acumulación de las mismas.

Cuarto.- Los recursos especiales se plantearon en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 22 de septiembre de 2019, practicada la notificación el 15 de octubre de 2019, e interpuestos los recursos, en este Tribunal los días 5 y 6 de noviembre de 2019, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto.- El recurso se interpuso contra el desistimiento de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Sexto.- En cuanto a las pretensiones planteadas por los recurrentes, consistente en la anulación de la Resolución de desistimiento, conviene recordar previamente que el artículo 152 de la LCSP regula el supuesto de desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración en los siguientes términos *“La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse*

por el órgano de contratación antes de la formalización. (...) Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. (...) El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación”.

En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de julio de 2010 señala, en relación al desistimiento del contrato, que *“El desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional ante una situación que, en la medida de lo posible, deberá evitarse que se produzca. Y en todo caso, la Administración sólo podrá desistir del contrato cuando razones de interés público así lo aconsejen. No se configura como una opción de libre utilización por la misma, sino como una solución a la que únicamente podrá acudir cuando la prosecución de las actuaciones o de la ejecución del contrato perjudique el interés público o sea incompatible con él. De ahí que la justificación de la decisión de la Administración de resolver el contrato haya de constar en el expediente administrativo y de ella deberá tener oportuno conocimiento el contratista a los efectos pertinentes, incluida la posibilidad de alegar contra la decisión de desistir y de impugnar la realidad misma de sus fundamentos en relación con las exigencias del interés público”.*

Así, la decisión de desistimiento de un contrato debe ser, en primer lugar, motivada lo que permite conocer, por los propios interesados y por los órganos administrativos o judiciales que hayan de realizar su control de legalidad, las razones que han conducido a su adopción.

En segundo lugar, como afirma este Tribunal en su Resolución 1/2016, de 13 de enero, *“el desistimiento no es una prerrogativa de la Administración pues el artículo 210 (actual 152 LCSP) solo recoge las de interpretación, modificación y resolución de los contratos, se trata de una potestad reglada y ha de estar basado en razones*

objetivas. A diferencia de la renuncia, en el desistimiento no se produce una desaparición sobrevinida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento.

El desistimiento es una forma de finalización unilateral del procedimiento, previo a la adjudicación que solo cabe cuando se da el supuesto fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y es diferente al desistimiento como causa de resolución contractual. Eso impone que el ejercicio de esa potestad administrativa se conecte con la consecución de un interés público, es decir, no es una opción de libre utilización por parte de la Administración sino una solución que únicamente procede cuando supone una infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación”.

Recapitulando, los requisitos para acordar conforme a derecho un desistimiento son:

- 1.- En cuanto al momento procedimental, que se produzca antes de la adjudicación.
- 2.- Deberá estar fundado en una infracción no subsanable:
 - de las normas de preparación del contrato, o
 - de las reguladoras del procedimiento de adjudicación.
- 3.- Justificación en el expediente de la concurrencia de la causa.
- 4.- Notificación a los licitadores.

Pasamos a analizar cada uno de los requisitos exigidos en el artículo 152 que fundamentar la decisión de no adjudicar un contrato.

Primera.- Límite temporal, el desistimiento ha de ser previo a la adjudicación o a la formalización del contrato. Este primer requisito se cumple en este caso.

Segunda.- La primera cuestión a delimitar es el propio concepto de *“infracción no subsanable”*. Al efecto se ha pronunciado el Informe 15/2009, de 3 de noviembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía, *“sobre diversas cuestiones relativas a actuaciones de las Mesas de contratación. Desistimiento: infracción no subsanable”*, en el cual se concluye que *“Las infracciones no subsanables a que se refiere el artículo 139.4 de la LCSP (hoy 152 LCSP) a efectos de desistimiento del procedimiento no se deben justificar en la previa existencia de una causa de nulidad, que en todo caso exigiría la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio para su declaración, sino en la concurrencia de hechos que, contrarios a las normas establecidas para la preparación del contrato o reguladoras del procedimiento de adjudicación, impiden la continuidad del procedimiento por conculcar disposiciones cuya subsanación no es posible, y a tal efecto será el órgano de contratación el que deberá motivar su decisión justificando la concurrencia de la causa”*.

El Acuerdo 11/2014, de 20 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, argumenta que *“Lo determinante es, por tanto, que exista una infracción de las normas de preparación o de los procedimientos y que éstas, por su relevancia jurídica, sean insubsanables, lo que supone, en la lógica de la dogmática de la invalidez, que exista un vicio de nulidad de pleno derecho, ya que solo son insubsanables los vicios de nulidad, en tanto vicios de orden público.*

No basta, en consecuencia, meras irregularidades, ni vicios que tengan consideración de anulabilidad para poder acordar el desistimiento”.

Como infracciones susceptibles de determinar el desistimiento se han considerado, el error en la calificación del objeto del contrato, la discordancia entre lo que pretendía contratar la administración convocante y el objeto del contrato según los pliegos, la fórmula consignada en los pliegos que haga imposible la valoración de las ofertas o su omisión, el conocimiento del contenido de la oferta con anterioridad a la apertura de las proposiciones si hubiera un solo licitador; el modo erróneo de exigir la acreditación de la solvencia, etc. En principio de acuerdo con lo anterior la

Resolución recurrida se funda en la ambigüedad, falta de concreción y límites en la redacción de las mejoras referentes a la calidad, que imposibilita aplicar adecuadamente los formulas y pone en riesgo el principio de trato igualitario a todos los licitadores.

Cabe también señalar que el desistimiento como apreciación de una vulneración insubsanable de las normas del procedimiento o de los actos preparatorios, supone una decisión extrema de finalizar el procedimiento sin llegar al trámite que ordinariamente pone fin al mismo que es la adjudicación, por ello debe hacerse una interpretación restrictiva de la concurrencia de los supuestos habilitantes. La gravedad de la infracción debe ser proporcional a la consecuencia que comporta la declaración de desistimiento, siendo preciso tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes a fin de ponderar la importancia de los vicios o defectos cometidos determinantes de la insubsanabilidad.

La finalización del procedimiento mediante desistimiento cuando se descubre una causa que impide continuar con el mismo, supone rehacer de nuevo los documentos en que se cometió la infracción o un nuevo procedimiento, adecuando los trámites omitidos o nulos. Si el momento temporal de apreciación de la nulidad es el inicial, cuando todavía no se han conocido las ofertas de los licitadores sería admisible una interpretación más “*amplia*” de lo que ha de entenderse incluido dentro del concepto “*infracción insubsanable*”, sin embargo cuando el procedimiento ha avanzado llegando incluso a la clasificación de las ofertas, habiendo sido advertidas las presuntas infracciones en un momento inicial del procedimiento, en el que debió valorarse la decisión de desistimiento procediendo a suspender el mismo sin la apertura de ofertas, la interpretación de la existencia de la infracción ha de ser más restrictiva. Advertir de la existencia de incongruencia en las ofertas y continuar el procedimiento, como ocurre en este caso, es contradictorio con la posterior decisión de apreciar como motivo para finalizar el procedimiento lo antes no valorado como suficiente, para tomar tal decisión.

En el caso analizado, el defecto en que se sustenta la decisión de desistimiento fue conocido por todos los integrantes de la Mesa de Contratación por la simple lectura de las ofertas, pero esta pluralidad de criterios no fue óbice para continuar con el procedimiento ni siquiera ofreció dificultad alguna al técnico que elaboró el informe de calificación de ofertas que si bien no fue inicialmente admitido por la Mesa de Contratación que tras incluir ciertas precisiones lo hizo suyo acordando la propuesta de clasificación de las ofertas.

Solo en la fase de aportación de la documentación recogida en el artículo 150.2 a la oferta mejor clasificada surgen las dudas sobre la determinación de los criterios de valoración.

En este punto es necesario detenernos para destacar que en el presente procedimiento no se ha optado por la presentación de un proyecto que deberá cumplir con los requisitos exigidos en el PPT, sino que se ha considerado que la mera presentación de ofertas conlleva la asunción de dichas obligaciones, siendo las mejoras objeto de controversia, criterios de adjudicación, no de admisión. Ello es importante pues nadie ni nada puede interpretar los criterios que han llevado a los licitadores a elaborar su propuesta, que habrán ofrecido más mejoras a cambio de mayor precio o viceversa. Recordemos que al tratarse de criterios de valoración no son de obligada puja o aportación.

Es muy importante esta diferencia inicial, pues un incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos conlleva la exclusión de la oferta, mientras que una menor o inexistente oferta en un criterio de adjudicación provoca un efecto en la puntuación de la oferta, pero no en su admisión.

Los informes que motivan el Acuerdo de Pleno adoptado reconocen que la determinación de las mejoras que afectan a la calidad no están correctamente definidas de conformidad con lo establecido en el artículo 145.7 que textualmente indica: ‘En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación,

estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas así con su necesaria vinculación al objeto del contrato”.

Es obvio, que en ninguna de las mejoras sobre calidad de la prestación se establecen límites, ni están fijadas de manera adecuada las unidades de formulación, tal y como puede apreciarse en su textual recogido en los antecedentes de hecho de esta resolución.

Ahora bien siguiendo el informe emitido por el Director del Servicio de Coordinación Jurídica, de fecha veinte de septiembre, la posibilidad de solicitar aclaraciones a las ofertas es doctrina propia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el cual en su sentencia de 10 de diciembre de 2009 (asunto T-195/08) ya abordaba esta posibilidad. Los límites a esta aclaración son varios destacando la imposibilidad de variar la oferta y la salvaguarda del principio de igualdad entre licitadores.

El Ayuntamiento de Las Rozas, en pleno uso de sus derechos, ha solicitado a la primera clasificada Urbaser aclaración a su oferta. Aclaración que no ha sido admitida, primero por los servicios técnicos y posteriormente ni por la Mesa de Contratación ni por el Pleno del Ayuntamiento.

Llegados a este punto puede ocurrir que la aclaración consiga su propósito y se admita la mejora o bien que se haya formulado erróneamente, como en el caso del incremento por sustitución de los contenedores del punto limpio, en este caso es cierto que el PCAP no determina la capacidad del contenedor, pero la exigencia de cumplir la mejora en seis meses y no a lo largo de cuatro años, como indica Urbaser nos avoca, sin lugar a dudas a la inadmisión de ésta en aplicación del artículo 84 del Real Decreto 1098/2001 que aprueba el Reglamento General a la Ley de Contratos de la Administración Pública, el cual considera que *“una oferta que no guarde concordancia*

con la documentación examinada y admitida, excediese el presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido o comportase error manifiesto en el importe de la proposición o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada”.

Ahora bien, no podemos reducir las aclaraciones de las ofertas solo a la primera clasificada y su resultado hacerle extensivo a todas las demás, tal y como manifiesta Valoriza en su recurso, *“pues pagarían justos por pecadores”*.

Se ha de advertir que el órgano de contratación tiene perfectamente determinadas cuales son las mejoras que han podido ser ambiguas u ofertadas en unidades no idénticas entre ellas y que son:

Lote 1: Utilización de unidad recolectora de restos vegetales: Vertedero de Residuos S.A. 3.720 camiones; Implantación de sensor volumétrico de llenado en contenedores: Socamex S.A. 40.080 sensores.

Lote 2: Contenedores cerrados antivandálicos y/o herméticos en puntos limpios: Urbaser S.A. 2.000 contenedores cerrados.

Lote 3: Número de unidades de sopladora eléctrica: Vertedero de Residuos S.A. 9.500; Valoriza, servicios medioambientales 2.460 sopladoras. Resto de ofertas dispares.

Lote 4: Elsan 78.000 alcorques; 2.400.000 m2 de riego por telegestión y 185.000 metros lineales de talanquera; Vertedero de Residuos S.A., 3.720 camiones y 9.500 camiones

Ofertas integradoras: Valoriza servicios ambientales S.A. 2.460 sopladoras, Urbaser S.A. 2.000 contenedores cerrados.

Por lo tanto sería suficiente con aclarar estas mejoras o incluso todas, si la mesa de contratación así lo considera, por parte de todos los licitadores, que además no podrán modificarlas por estar valoradas económicamente, siendo uno de los extremos a justificar el coste que se ha determinado en cada una de ellas.

En el caso de que las ofertas incurran en error, sean absurdas o reúnan cualquiera de los requisitos que el artículo 84 del RGLCAP establece podrán ser rechazadas, en la mejora concreta que adolezca de estos defectos, y por lo tanto no entraran a formar parte de la fórmula de calificación y su puntuación será de cero.

A mayor abundamiento recordar que los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

La regulación legal del PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, concretamente en el caso de los contratos de servicio los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores de la prestación objeto de la contratación, y que por lo tanto implican unos mínimos que deben realizarse así como las posibles mejoras a esos mínimos establecidos. Recae por tanto en los poderes adjudicadores la responsabilidad de definir en los pliegos las exigencias que delimitarán la adjudicación y ejecución del contrato de forma que resulten proporcionadas y permitan la ejecución del mismo en

sus propios términos, comprobando su cumplimiento en fase de licitación y posteriormente de ejecución.

En este caso concreto el órgano de contratación ha optado por el establecimiento de mejoras referentes a la calidad como criterio de valoración cuya calificación no precisa de un juicio de valor, por lo que ahora no puede analizar la mejora propuesta con emisión de dicho juicio, pues esa forma de proceder conllevaría la alteración del procedimiento sobre la marcha y a la vista del resultado de la licitación, intentando un cambio en las condiciones de la misma, que supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

Por último resaltar que una mejora que no se ejecuta tal y como se ofreció conllevará la imposición de penalidades por incumplimiento parcial del contrato, resaltando que el coste de las mejoras es ínfimo en relación con el precio del contrato, aunque el órgano de contratación haya preferido puntuar con solo 2,5 punto el precio sobre un total de 20 puntos por lote, lo que supone apenas un 12% de la puntuación total.

Por lo tanto la mejor relación calidad precio, justificación esgrimida por el órgano de contratación para desistir de la adjudicación no puede venir determinada por la contraposición de precio de la ejecución del servicio en relación al coste de las mejoras previstas, pues las magnitudes económicas son tan distantes que no son determinantes de la mejor oferta.

En resumen, no se cumplen las condiciones exigidas en el artículo 152 de la LCSP para desistir de la adjudicación del contrato que nos ocupa por no justificar el interés público en este desistimiento y por no alcanzar a defectos insubsanables. Por todo ello se estiman los recursos interpuestos por estos motivos, anulado el acuerdo de desistimiento adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas y retrotrayendo el procedimiento al momento previo a la valoración de las ofertas, solicitándose aclaraciones de sus ofertas a todos los licitadores, indicando que en

modo alguno podrán ser modificadas e incluyendo un estudio económico de estas que verifique que no se han variado, prosiguiendo con el procedimiento de licitación de conformidad con los artículos 145 y siguientes de la LCSP.

Séptimo.- En cuanto a la pretensión de Valoriza de anular la clasificación de ofertas que erigía como primera a la presentada por Urbaser en su opción de oferta integradora, la estimación del recurso por el motivo anteriormente desarrollado, conlleva una nueva calificación y en consecuencia clasificación de ofertas, por lo que su pretensión ha perdido su objeto.

En su virtud, previa deliberación, por mayoría, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Acumular los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por la representación de Urbaser S.A. y Valoriza Servicios Medioambientales S.A., contra el Acuerdo del Pleno de Las Rozas de fecha 27 de septiembre de 2019, por el que se acuerda el desistimiento del contrato de “Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, mantenimiento de zonas verdes y naturales (4 lotes) del Ayuntamiento de Las Rozas” número de expediente 2018036SER

Segundo.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto, anulando el acuerdo de desistimiento adoptado y retrotrayendo las actuaciones al momento de valoración de las ofertas, todo ello de conformidad con los argumentos y conclusiones expuestas en el fundamento sexto y séptimo de derecho.

Tercero.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la

interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.