

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

En Madrid, a 13 de noviembre de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 17 septiembre de 2020, por la que se adjudica el contrato “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 2018036 SER, 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:

$$Px = 10 \times (Ofx/Ofmv)$$

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:

$$P = 1,25 \times (Ccl / Ccl \max) + 0,5 \times (Cct / Cct \max) + 2,25 \times (Ces / Ces \max)$$

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 superficie 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 expresarse 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:

$$Px = 5 \times (Ofx / Ofmax)$$

Siendo:

Ofx = Número de unidades recolectoras 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:

$$Px = 4 \times (Ofx/Ofmv)$$

$$Ofx = 0,7 \times \sum Vi + 0,1 \times Nr + 0,2 \times Nvi$$

Siendo:

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

Ofmv = 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:

$$P = 2 \times (Ni/Nmax)$$

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:

$$Px = 5 \times (Ofx/Ofmv)$$

Siendo:

Ofx = Incremento del número medios humanos ofertado en la oferta a valorar, sobre el mínimo exigido en el PPT.

Ofmv= 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 = 4 x (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:

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

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:

$$Px = 5 \times (Ofx/Ofmv)$$

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:

$$Px=8 \times (Ofx/Ofmax)$$

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/i, para carga de camión o vehículo de reparto mediante descarga manual.

El número máximo valorable es de 4 instalaciones.

Esta mejora se puntuara:

$$Vg = \sum C_{im3} \times n_{si} \quad \text{"i" toma valores de 50 a 100}$$

Puntuación de la mejora de licitador a valorar = 2 x (Vg /Vg max)

Siendo:

C_{im3} = Capacidad en m³ del silo "i" ofertado.

n_{si} = 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:

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

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:

$$Px = 3 \times (Ofx/Ofmv)$$

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 cuadrados 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:

$$Px = 4 \times (Ofx/Ofmv)$$

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 cinegética.

Se puntuara conforme a la siguiente formula:

$$Px = 4 \times (Ofx/Ofmv)$$

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 0,4 x 0,4 x 0,3 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 rio, 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:

$$Px = 5 \times (Ofx / Ofmv)$$

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: Vertedero 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.- Contra el Acuerdo citado se interpusieron recursos especiales en materia de contratación que tras la tramitación oportuna fueron estimados por la Resolución 495/2019 de 28 de noviembre que acordó lo siguiente:

“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”.

El fundamento de derecho sexto recoge el criterio del Tribunal del siguiente modo: *“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”.

Cuarto.- En ejecución de la mencionada Resolución, la Mesa de contratación solicitó aclaraciones sobre aquellas ofertas que se consideraron ambiguas u ofertadas en unidades no idénticas entre ellas.

A la vista de las aclaraciones de las empresas se emitió informe de 8 de junio de 2020, en el que se analizaban las mismas y se proponía la valoración correspondiente y su motivación.

La Mesa en su reunión de 21 de junio de 2020, asumió en parte el informe técnico por las razones que constan en el acta y aprobó la puntuación y eleva propuesta de adjudicación de todos los lotes a favor de FCC Medio Ambiente (oferta integradora) con 51,13 puntos.

Finalmente, por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 17 de septiembre de 2020, se adjudica el contrato de acuerdo con la propuesta elevada. La adjudicación fue notificada a la recurrente el día 23 de septiembre de 2020.

Quinto.- El 15 de octubre de 2020, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A., (en adelante Valoriza) en el que solicita que se anule la adjudicación, que se puntúen las mejoras que especifica en su recurso, propuestas en su oferta, por considerarlas aceptables de acuerdo con los Pliegos y se vuelvan clasificar las ofertas aplicando dichas puntuaciones.

El 26 de octubre de 2020, 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). Solita la desestimación del recurso por las razones que se analizarán al resolver sobre el fondo.

Sexto.- Por la Secretaría de este Tribunal se da traslado del recurso al adjudicatario del lote y resto de interesados, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 56.3 de la LCSP y 29.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), por un plazo de cinco días hábiles, para que formule las alegaciones que considere oportunas.

Dentro del plazo señalado ha presentado alegaciones FCC Medioambiente S.A.U, en las que alega en primer lugar falta de legitimación de la recurrente, y cumplimiento estricto de la Resolución del Tribunal por arte del órgano de contratación ya que *“El mandato de la Resolución es inequívoco: la Mesa de contratación puede (i) solicitar aclaraciones a todos los licitadores respecto de todas las mejoras, y (ii) a la vista de las aclaraciones debe atribuir cero puntos a aquellas mejoras que incurran en error, sean absurdas o deban rechazarse conforme al artículo 84 del RGLCAP”*. Finalmente argumenta que la valoración ha sido conforme a derecho en todos los casos por lo que solicita la desestimación del recurso.

Séptimo.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP.

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.- En primer lugar, debe examinarse la legitimación de la recurrente ya que el órgano de contratación en su informe alega que teniendo en cuenta las puntuaciones, no se encuentra en posición de ser adjudicadora del contrato.

El Tribunal comprueba que la recurrente está clasificada en tercer lugar en las ofertas por lotes con bastante diferencia de puntuaciones respecto de la primera, solo en el lote 4 oferta integradora, obtiene la mayor puntuación.

No obstante ya que impugna la puntuación de cero puntos otorgada a algunas de las mejoras y al tener que aplicar una fórmula pueden variar las puntuaciones y por consecuencia la clasificaciones, en aplicación del principio pro actione, consideramos debe reconocerse legitimación a la recurrente, al tratarse de una persona jurídica, *“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 recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 17 de septiembre de 2020, practicada la notificación el 23 de septiembre, e interpuesto el recurso en este Tribunal el 15 de octubre de 2020, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra la adjudicación 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.

Quinto.- En cuanto a los motivos de recurso la recurrente alega en primer lugar que *“A la hora de plasmar en los pliegos los criterios de adjudicación, los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que, tanto la descripción de los criterios de*

adjudicación, como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos, queden fijados con el necesario nivel de concreción, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas, para evitar que se pueda generar arbitrariedad en su aplicación, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de los encargados de la valoración. Los criterios relativos a la calidad del servicio pueden ser perfectamente valorados mediante fórmulas en función de las características de la prestación que se quieran valorar como determinantes de la mayor calidad.(...) Se trata de requisitos que deben cumplir los licitadores con carácter previo a la adjudicación y que debían ser evaluados conforme a criterios objetivos, delimitados por el mismo objeto del contrato, por lo que estando sujetos a una fórmula matemática, en la que todos los elementos se encuentran perfectamente reglados y resumidos en la fórmula a aplicar, este método de valoración anula el margen de discrecionalidad técnica que, por contraposición, resta al órgano de contratación en la evaluación sujeta a un juicio de valor. Máxime cuando la administración ha contado con la posibilidad de pedir aclaraciones a todos los licitadores recabando datos que hicieran posible una comparación objetiva e imparcial de todas las mejoras propuestas”.

A continuación, añade que “excediendo de las indicaciones señaladas en la Resolución de este Tribunal se ha abierto un juicio valorativo apreciando no solo los requisitos previstos en el artículo 84 para el rechazo de una proposición, sino además de ellos, otros hasta un total de 12 motivos de rechazo.

Pero no sólo se han valorado más motivos para rechazar las mejoras mediante juicio valorativo subjetivo, sino que, además, se ha incurrido en incongruencias propias de dicha forma de valoración no automática reflejadas en el Acta de veintidós de julio de dos mil veinte”.

Por todo ello, impugna la puntuación de cero puntos otorgada en dos de las mejoras del lote 3 y solicita que se otorgue la puntuación correspondiente ya que considera son aceptables de acuerdo con el Pliego y se le ha dado un trato discriminatorio respecto a los demás licitadores:

Son las siguientes:

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

‘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”.

Oferta 2.460 unidades funcionales de sopladora eléctrica.

“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)”.

Oferta la utilización de 5 barredoras eléctricas.

Antes de analizar las argumentaciones de las partes y teniendo en cuenta los fundamentos de derecho de la Resolución 495/2019 anteriormente citada, considera necesario el Tribunal realizar las siguientes consideraciones generales sobre el procedimiento que se analiza en el presente recurso:

1º) Es evidente que los Pliegos adolecen de un defecto, las mejoras establecidas no están correctamente definidas de conformidad con lo establecido en el artículo 145.7 de la LCSP que textualmente indica: *“En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar*

suficientemente especificadas. Se considerar 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”.

Como reconoce el órgano de contratación y se puso de manifiesto en el anterior recurso en ninguna de las mejoras sobre calidad de la prestación se establecen límites, ni en ciertos casos están definidas de manera adecuada las unidades de formulación y sus componentes. Esto significa que puede producirse una distorsión de las ofertas de mejora, que pueden incluir valores totalmente desproporcionados, no desde el punto de vista económico sino desde el de las prestaciones objeto del contrato e incluso de los límites objetivos (superficies, número de unidades existentes, etc.) en los que se tiene que desarrollar el mismo.

2º) Teniendo en cuenta el estado de tramitación del procedimiento de licitación en el que no existen causas objetivas para el desistimiento y se ha llegado a la adjudicación del contrato, la única solución posible es aplicar de forma estricta el Pliego en cuanto a las mejoras establecidas, teniendo en cuenta la necesaria formulación en los términos de Pliego como la obligatoria comprobación de la posibilidad real de ejecución de la mejora que ha de suponer una ventaja de la prestación por lo que debe ser físicamente posible su realización.

3º) Nos encontramos ante criterios de aplicación automática por lo que ni el órgano de contratación puede pedir más de lo que se especificó en cada uno de los criterios ni las licitadoras en el trámite de aclaraciones pueden modificar su oferta ni la formulación de la mejora.

Por último, debe quedar muy claro que las mejoras forman parte de la oferta y por tanto deben estar contempladas en el estudio económico exigido y en los mismos términos y cuantías que se incluyeron en el apartado correspondiente a las mejoras pues de lo contrario se estaría admitiendo una modificación de la oferta de todo punto inaceptable y que implica la no puntuación de la mejora que se tendría por no puesta.

Esto no supone introducir ningún juicio de valor sino comprobar que los datos coinciden en los dos documentos, el estudio económico y la oferta de mejoras.

Partiendo de estas premisas, y a la vista de las argumentaciones de la recurrente el órgano de contratación explica la metodología realizada y señala que en el caso de Valoriza se ha seguido el criterio del informe técnico emitido, que justifica las puntuaciones de la siguiente manera:

Sopladora eléctrica:

“La licitadora para esta oferta, ofrece:

Nº de unidades funcionales sopladoras: 2.460. (...).

d) Inviabilidad de la oferta y/o incumplimiento del PCA:

- Existe un error en el concepto de unidad funcional ofertada, al no considerar que la unidad funcional trabaja al menos 225 jornadas/año (), tantas como el que establece anualmente el convenio del centro de trabajo de las Rozas de Madrid, firmado por Urbaser, prestatario actual del servicio, con los trabajadores que es de 225 jornadas año (249 jornadas anuales – 24 días de vacaciones)”.*

El Tribunal considera que en este caso además se ha formulado la mejora de forma errónea de acuerdo con la descripción del Pliego por lo que en ningún caso la mejora puede ser valorada.

Ya se ha señalado que nos encontramos ante criterios de valoración automática por lo que si el Pliego exige la oferta de unidades funcionales y describe qué se considera unidad funcional en este caso, no cabe ofertar jornadas que nos llevan a una reconversión y cálculo del criterio. Por lo tanto, la valoración con cero puntos es correcta y el motivo de recurso debe ser desestimado.

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.

“La licitadora oferta para esta mejora de calidad al servicio:

- Nº de unidades Barredoras eléctricas: 5”.

Posteriormente en la aclaración indica:

“La valoración económica de la oferta se realiza en base a la sustitución de las 5 barredoras mecánicas de aceras de 2 m3 establecidas en los anexos del PPT como maquinaria mínima adscrita al servicio, por 5 barredoras nuevas eléctricas , indicando que al estar los costes de explotación, mantenimiento, seguros y personal ya estaban incluidos y valorados en la oferta del precio del servicio sin mejoras, de modo que solo repercuten , en la valoración económica de la oferta de la mejora de calidad al servicio de utilización de barredoras eléctricas, el incremento de coste de utilización de las barredoras eléctricas frente a la utilización de barredoras diésel , por ser el primero superior”.

El informe técnico explica:

“Inviabilidad de la oferta y/o incumplimiento del PCA, debido a que:

1. Al ofertar sustituir 5 barredoras mecánicas diésel para barrido de aceras de 2 m3, por 5 barredoras eléctricas, no encontramos ante una variante, no admitida en el PCA, y no una mejora, dado que se altera la organización y el rendimiento de la prestación del servicio principal, a la vez que disminuye el número de maquinarias mínimas adscritas al servicio de unas determinadas características, en este caso del servicio principal se retiran o disminuye en 5 barredoras mecánicas de obligada disposición y adscripción al servicio principal según lo establecido en el apartado 1.1 del Anexo VI del PPT (...).

2. Por otra parte, las barredoras eléctricas tienen menor rendimiento de trabajo, potencia y autonomía que las barredoras mecánicas con combustible diésel, de modo que su sustitución afecta a la naturaleza, organización y prestación del servicio, alterando el dimensionado del servicio, menos rendimiento y autonomía implica necesidad de más recursos y tiempo para poder realizar el mismo trabajo, extremo este, como ya se ha indicado, que conlleva que lo ofertado, la sustitución de barredoras, sea una variante, es decir una oferta que conlleva una modificación de la forma de realizar la prestación principal y no una mejora al criterio de calidad como

tal, que como toda mejora implica que lo ofertado sea una prestación adicional a la prestación principal, es decir ofertar más medios, barredoras eléctricas, a la prestación principal, (artículo 145.7 de la LCSP)”.

Efectivamente, dadas las circunstancias que expone el órgano de contratación y que no son discutidas por la recurrente que solo hace referencia al número de barredoras, debemos considerar que la mejora propuesta supone una disminución de los medios exigidos para la prestación del contrato y por tanto queda neutralizada como tal por lo que está justificada la puntuación de cero puntos en este criterio.

En conclusión, en este caso no se han tenido en cuenta juicios de valor ni se ha interpretado el Pliego más allá de sus estrictos términos por lo que consideramos que la Mesa de contratación actuó correctamente respecto de las puntuaciones analizadas y procede la desestimación del recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, 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. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 17 septiembre de 2020, por la que se adjudica el contrato “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 2018036 SER.

Segundo. - 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.

Tercero. - 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.