

**RECURSO 65/2016  
RESOLUCIÓN 69/2016**

**Resolución 69/2016, de 24 de octubre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Cespa, Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, S.A., contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) nº 159/16, de 11 de agosto, por el que se adjudica el contrato del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos del municipio de El Espinar.**

**I  
ANTECEDENTES**

**Primero.-** La Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) convoca procedimiento abierto para la adjudicación del contrato del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos del municipio de El Espinar, mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado el 4 y 16 de febrero de 2016, respectivamente, y en el perfil de contratante.

**Segundo.-** Por Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar nº 159/16, de 11 de agosto, se adjudica el referido contrato a la empresa Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. Dicha resolución se remite a la recurrente el 12 de agosto.

**Tercero.-** Previo su anuncio al órgano de contratación, el 31 de agosto de 2016 la empresa Cespa, Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, S.A., representada por Dña. yyyy, presenta ante este Tribunal un recurso especial en materia de contratación contra el referido Decreto de adjudicación, en el que discrepa de la decisión adoptada por el órgano de contratación que no asignó puntuación a su oferta económica, cuando debió hacerlo tras justificar la empresa la viabilidad de la oferta, incurso inicialmente en la presunción de temeridad, y aportar las aclaraciones oportunas sobre el estudio económico del servicio que fueron requeridas por la Administración.

**Cuarto.-** Recibido en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación, se da traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que

puedan formular las alegaciones convenientes a su derecho. La empresa adjudicataria hizo uso de este trámite y solicitó la desestimación del recurso, por las consideraciones que detalla en su escrito.

## **II FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**1º.-** La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

**2º.-** Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa Cespa, Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, S.A., para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP.

El recurso se interpone frente a la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada por una Administración Pública, inserta en el ámbito objetivo del recurso especial de conformidad con lo establecido en los apartados 1.a) y 2.c) del artículo 40, del TRLCSP.

El recurso especial se presenta dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 44.2 TRLCSP.

**3º.-** La solución de fondo exige determinar si la valoración de la oferta económica presentada por la empresa recurrente se ajustó a las determinaciones contenidas en la normativa de contratación y en los pliegos de condiciones que rigen la licitación, que constituyen la ley de contrato, tal y como viene afirmando reiteradamente nuestra jurisprudencia.

A este respecto, el artículo 115. 2 del TRLCSP establece que "En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo". Y en consonancia con ello, el artículo 145.1 del TRLCSP dispone que "Las proposiciones de los

interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.

Entre las menciones del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) deben figurar los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato, a tenor de lo previsto en los artículos 150.2 del TRLCSP y 67.2. i) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), que añade que deben especificarse por orden decreciente de importancia, y con la ponderación que se les atribuya.

En el caso examinado, la cláusula 14.C) del PCAP, relativa al sobre 3, “proposición económica y documentación relativa a los criterios de valoración automática”, dispone que “En este sobre se incluirán los siguientes documentos:

»a) La proposición económica (...).

»b) La propuesta económica irá acompañada de manera ineludible del estudio económico del servicio, que justifique la oferta presentada, y que será revisado por los servicios técnicos municipales junto con dicha oferta.

»En el caso de surgir discrepancias se citará al licitador correspondiente, concediéndole un plazo de tres días a efectos de la justificación del estudio presentado.

»Si no se justificara la congruencia del estudio con la oferta económica presentada, la mesa de contratación procederá a su rechazo.

»El cálculo de estos presupuestos anuales estará debidamente justificado, presentando los Licitadores una descomposición del precio total anual a abonar por el Ayuntamiento, distribuido en las diversas partidas que lo integren, distinguiendo al menos, los siguientes capítulos:

»- Gastos de personal.

»- Costes de explotación, detallando los gastos en combustibles y lubricantes, así como los mantenimientos y reparaciones.

- »- Seguros e impuestos de los vehículos.
- »- Vestuario y herramientas
- »- Instalaciones
- »- Amortización de la inversión total de vehículos, maquinaria y cualquier otro material inventariable.

»La suma de estos capítulos, constituye los costes de Ejecución Material sobre los que se aplicarán los porcentajes de Gastos Generales y Beneficio Industrial, y aplicando sobre el total el impuesto sobre el valor añadido (I.V.A.), se obtendrá el precio final de los servicio objeto de concurso”.

» c) (...)”.

Por su parte, la cláusula 17.1 del PCAP, sobre los criterios de apreciación automática, establece lo siguiente:

“A) Valoración de la proposición económica (32 puntos). La puntuación otorgada a cada proposición corresponderá a la aplicación de la siguiente fórmula:

»La oferta económica se valorará entre 0 y 32 puntos, conforme las siguientes reglas: La oferta económica tipo tiene 0 puntos, la oferta económica más baja 32 puntos. La puntuación de las ofertas se obtiene mediante la interpolación entre los extremos según la fórmula: (...)”.

El informe técnico de 8 de junio de 2016 pone de manifiesto las siguientes deficiencias en el estudio económico presentado por Cespa:

“Estudio somero, faltaría detallar y desglosar todas las partidas.

»Faltaría aclarar los siguientes conceptos:

»-Ante la ausencia de partida presupuestaria para puesta a punto y adecuación de la nave, faltaría justificar adecuadamente (gráfica y documentalmente) que la misma ya cuenta con todo lo descrito en la oferta técnica y que da cumplimiento a toda la legislación aplicable.

»-Justificación de la inversión para la adecuación de las instalaciones del punto limpio y gestión de residuos acumulados actualmente no admisibles, así como desglose adecuado del presupuesto de esta inversión.

»- Justificación de los gastos de funcionamiento, mantenimiento y explotación de la nave.

»-Justificación del coste de la gestión del residuo vegetal.

»-Coste de los seguros de los vehículos, detallando vehículo por vehículo, y en qué partida se imputan.

»-Justificación del gasto del alquiler del vehículo de inspección de los servicios técnicos municipales.

»-Documentación relativa a los vehículos propios de la empresa que pasarían al contrato de El Espinar (la documentación de los vehículos ya ha sido entregada en la justificación de la presunta baja temeraria)“.

Presentadas por Cespa las aclaraciones oportunas requeridas por la Administración, el informe técnico de 29 de junio de 2016 analiza pormenorizadamente la documentación presentada y pone de manifiesto la existencia de las siguientes deficiencias que, según el juicio técnico, determinan que no se asigne puntuación a la recurrente en el apartado relativo a la oferta económica. Indica el informe que “No se detallan y desglosan las partidas tal y como se solicita en el requerimiento, encontrando algunas realmente incompletas o poco valoradas, como la partida relativa a herramientas, con sólo 93 euros anuales, e imputados a la limpieza de contenedores, no imputando ningún coste de herramientas al mantenimiento y conservación de contenedores, por ejemplo.

»Se aporta documentación sobre la adecuación de la nave, y compromiso por parte del propietario en que se refleja que se haría cargo de las obras o adecuaciones que fueran necesarias para cumplir con la legislación vigente.

»No se ha justificado la inversión para la adecuación de las instalaciones del punto limpio y gestión de residuos acumulados actualmente no admisibles, así como desglose adecuado del presupuesto de esta inversión. Este concepto se justifica ahora como mejora sin coste para el Ayuntamiento, aunque

esta mejora no se había mencionado ni en el estudio económico presentado en el sobre 3, ni en la justificación de la presunta baja temeraria en la que incurre esta empresa. Esta inversión supone la adquisición de material inventariable, y, según la cláusula decimocuarta C del Pliego administrativo, estos conceptos son gastos de Ejecución Material y han de ir presupuestados anualmente como tales, por lo que no se justifica que se consideren mejoras. Igualmente en ninguna cláusula de los Pliegos que rigen el contrato se contempla que se puedan proponer mejoras sin coste para la administración.

»Sobre los gastos de funcionamiento, mantenimiento y explotación de la nave, estos se imputan a la partida de gastos generales. Cabe destacar que Cespa, en su justificación de presunta baja temeraria, describe sus gastos generales tales como: `Aquellos asociados al control y supervisión del contrato, a la formación de trabajadores, al pago de los tributos y tasas, los gastos de publicidad, a la obtención de licencias, el coste de responsabilidad civil, etc.`, sin en ningún caso hacer mención a los gastos de funcionamiento, mantenimiento y explotación de la nave. Según la cláusula decimocuarta C del pliego administrativo, los costes de explotación son gastos de ejecución material, por lo que no está justificado la inclusión de estos conceptos como gastos generales.

»Sobre la justificación del coste del residuo vegetal, en la justificación presentada se describe que `Cespa no ha imputado el coste de gestión de los residuos vegetales porque, de acuerdo con el modelo propuesto, se dará salida a este flujo de residuos a través de su reciclaje como compost. En caso de generarse algún rechazo o no conseguir convencer a la los ciudadanos, Cespa, a partir del riesgo y ventura asociado a la prestación de cualquier servicio, asumirá el coste de gestión de este residuo sin ser repercutido al Ayuntamiento de El Espinar`.

»En primer lugar, este modelo resulta distinto del modelo expuesto en la oferta técnica, que describía claramente cómo una parte del residuo vegetal se compostaba por la propia empresa y se entregaba al ciudadano y otra parte del residuo se llevaba a la planta de compostaje de los Huertos. Ahora el modelo se cambia a compostaje por la empresa de la totalidad del residuo, siendo la gestión del residuo en la planta de compostaje de los Huertos algo excepcional. Cabe destacar que una de las empresas licitadoras, Urbaser, planteó un modelo en el que compostaban la totalidad de los residuos vegetales por la propia empresa, y fue puntuada con la calificación Regular-Suficiente, con 1,2 puntos, al considerarse que técnicamente resulta irreal compostar todo el residuo en un

lugar que no es una planta especializada, con los propios operarios del servicio de recogida de residuos. Cespa, con el modelo propuesto, obtuvo la calificación de Muy buena-Excelente con 6,3 puntos.

»De esto se deduce en primer lugar una incongruencia entre la oferta técnica y la económica, y en segundo lugar la empresa se ha beneficiado de una puntuación en los criterios de valoración que dependen de un juicio de valor, que realmente no le corresponde.

»Finalmente, si hay que gestionar residuo vegetal, es un gasto de explotación, y corresponde cuantificarlo e imputarlo en los gastos de Ejecución Material del contrato, tal y como establece la cláusula decimocuarta C del Pliego administrativo.

»Los seguros han sido debidamente justificados.

»El alquiler del vehículo de inspección de los servicios técnicos municipales se justifica como mejora sin coste para el Ayuntamiento. En ninguna cláusula de los Pliegos que rigen la licitación se recoge la posibilidad de ofertar mejoras sin coste para el Ayuntamiento.

»En relación a los vehículos, Cespa justifica la propiedad de los mismos con alguna documentación de cada uno, como fichas técnicas, fichas de ITVs de años anteriores, seguros de años anteriores,...

»En la descripción técnica de la maquinaria reflejada en el Sobre 2, el modelo de vehículo lavacontenedores de carga lateral ofertado, propiedad de la empresa, es un lavacontenedores Ros Roca montado sobre chasis Marca Iveco Stralis modelo AD190S31-P, con normativa de emisión Euro 6.

»Resulta que, en la aclaración a la presunta baja temeraria, donde se aporta la documentación de los vehículos que se adscribirán al contrato, se adjunta la ficha técnica de un Renault Modelo 22ACA3, denominación comercial 250.18, normativa de emisión Euro 2.

»Por lo tanto, la oferta presentada por Cespa adolece de incongruencia entre la documentación técnica y la documentación económica de su oferta. La empresa ha intentado beneficiarse en los criterios de valoración que dependen de un juicio de valor al ofertar, en el sobre 2, un vehículo de reciente

fabricación, con normativas de emisiones mucho más restrictivas que el vehículo que oferta con la oferta económica, con mayor antigüedad y normativas medioambientales mucho más desactualizadas”.

Por lo expuesto anteriormente el informe concluye que “existen incongruencias en el estudio económico con lo solicitado en los Pliegos que rigen la licitación, y con la propia oferta técnica del licitador, y su falta de detalle y aclaraciones conllevan que no se pueda estudiar ni analizar la adecuación del mismo a la oferta técnica, ni garantizar que el servicio pudiera ejecutarse de manera eficiente. (...)”.

La Mesa de contratación asumió las conclusiones de este informe y propuso no otorgar puntuación a la empresa Cespa en el criterio de adjudicación correspondiente a la oferta económica, al amparo de la facultad reconocida en la cláusula 14ª.C.b) del PCAP, según la cual “Si no se justificara la congruencia del estudio con la oferta económica presentada, la mesa de contratación procederá a su rechazo”, según consta en acta de la sesión de 7 de julio de 2016 incorporada al expediente. La adjudicación recurrida se realizó conforme a la valoración propuesta por la Mesa.

A través del recurso, Cespa insiste en la adecuada justificación de su estudio con el debido desglose. Por su particular tratamiento en el informe de 29 de junio, refiere que el gasto en herramientas está justificado en la partida de mantenimiento de equipos, la cual sin embargo, según el informe al recurso del órgano de contratación, tras revisar el estudio no existe (observación 1). En el mismo sentido, la Administración considera que la inversión para la adecuación de las instalaciones del punto limpio y gestión de residuos acumulados supone la adquisición de material inventariable y debe, por ello, ser presupuestada con el consiguiente desglose, sin que sea admisible apelar a su oferta como mejora sin coste (observaciones 2 y 5). La recurrente se reitera asimismo en la posibilidad de incluir los gastos de consumos de la nave en la partida de gastos generales, que fue rechazada en el informe técnico y en el emitido sobre el recurso (observación 3); en la asunción por su parte de determinadas partidas sin coste para la Administración, tales como el coste de residuo vegetal, que funda en la dificultad de su cuantificación, razón que, sin embargo -como sostiene el informe al recurso- no llega a justificar las diferencias del modelo de gestión propuesto en el estudio económico en relación con el descrito en la oferta técnica y se contrapone además con la cuantificación del coste de gestión de los residuos generados en el punto limpio que sí efectúa la empresa (observación 4); tampoco



justifica el recurso la incongruencia apreciada por el informe técnico transcrito entre la oferta técnica y el estudio económico en relación con la antigüedad de los vehículos ofertados en uno y otro documento (observación 6).

De lo expuesto resulta que la empresa recurrente no acredita que la actuación administrativa contravenga la normativa de contratación ni el contenido de los pliegos. Como refiere el mismo informe técnico de 29 de junio de 2016, "El fin de este adecuado estudio económico no es otro que poder evaluar y analizar de manera clara si el servicio va a ser ejecutado de manera eficaz y eficiente, y evitar tensiones con el adjudicatario tales como incumplimientos de contrato, mala calidad en la prestación del servicio, o solicitud por parte del adjudicatario de revisiones de precios argumentando que no se alcanza el equilibrio económico del servicio". No se aprecia que en el juicio realizado se haya producido una discriminación entre los licitadores, ni incurrido en infracción legal en el cumplimiento de los requisitos y trámites del procedimiento de adjudicación.

De este modo, con el aval proporcionado por los informes técnicos, ratificados en vía de recurso, la Administración no ha apreciado la congruencia que demanda el pliego entre el estudio económico y la oferta de la recurrente, lo que determina que no se le asigne puntuación en el criterio correspondiente a la oferta económica de la cláusula 17.1.A), al amparo de la cláusula 14.C.b) del PCAP.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 47 del TRLCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero,

### **III RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Cespa, Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, S.A., contra el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) nº 159/16, de 11 de agosto, por el que se adjudica el contrato del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos del municipio de El Espinar.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación a los efectos indicados en la Resolución de este Tribunal nº 68/2016, de 24 de octubre, distada en el recurso 64/2016.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 49 del TRLCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).