

**RECURSO 167/2023
RESOLUCIÓN 16/2024**

Resolución 16/2024, de 8 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso interpuesto por la empresa Ecocyl S.L., contra el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palencia de 9 de noviembre de 2023, por el que se adjudica el lote nº 2 del contrato de servicio de limpieza urbana y recogida selectiva de basuras del municipio de Palencia y recogida selectiva de aceites usados, exp. 48/2022.

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- Mediante Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palencia de 21 de diciembre de 2022, se aprobó el expediente de contratación y los pliegos rectores del contrato de servicios de limpieza urbana y recogida selectiva de basuras del municipio de Palencia y recogida selectiva de aceites usados (Exp. 48/2022), por un valor estimado de 90.621.683,06 euros.

El expediente se divide en dos lotes: lote nº 1, servicio de limpieza viaria y recogida del resto de residuos urbanos y lote nº 2, servicio de recogida selectiva de aceites usados.

El anuncio de publicación y los pliegos rectores de la licitación se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 12 de enero de 2023.

Segundo.- El 10 de febrero de 2023, tiene lugar la apertura y calificación de la documentación administrativa de las empresas licitadoras.

Tercero.- El 14 de febrero siguiente, tiene lugar la apertura del sobre correspondiente a los criterios basados en juicios de valor.

Cuarto.- El 2 de mayo de 2023, tras la valoración de los criterios basados en juicios de valor, se procede a la apertura y valoración de la

documentación correspondiente a los criterios evaluables de forma automática.

Quinto.- El 15 de septiembre de 2023, la Mesa de contratación propone la adjudicación del lote nº 2 en favor de la Fundación Valora2.

Sexto.- Mediante Acuerdo de Pleno de 9 de noviembre de 2023, se adjudica el lote nº 2 del contrato a Fundación Valora2, notificándose el 27 de noviembre siguiente a los licitadores.

Séptimo.- El 7 de diciembre de 2023 tiene entrada en este Tribunal, recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy, actuando en nombre y representación de la mercantil Ecocyl, S.L.

En síntesis, manifiesta que la valoración de su oferta correspondiente a juicios de valor es errónea, ya que considera que debería habersele otorgado una puntuación equivalente a la obtenida respecto a los criterios evaluables mediante fórmulas para los medios materiales, o una puntuación acorde con la obtenida en otros criterios también evaluados con arreglo a juicios de valor.

Octavo.- El 12 de diciembre de 2023 se incorpora el recurso al registro de expedientes con número 167/2023 y se requiere al órgano de contratación para que remita al Tribunal el expediente, el correspondiente informe y la relación de licitadores, así como para que indique si el contrato está financiado con Fondos Next Generation UE o si directa o indirectamente se encuentra afectado por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Noveno.- El 19 de diciembre siguiente, se remite el expediente, la relación de licitadores, así como el informe correspondiente, en el que el órgano de contratación se opone a las alegaciones de la recurrente.

Décimo.- Otorgado trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones.

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 los artículos 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El procedimiento del recurso especial se ha tramitado conforme a lo previsto en el capítulo V, título I, libro primero (artículos 44 y siguientes) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto contra el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palencia de 9 de noviembre de 2023, por el que se adjudica un lote de un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a un total de 90.621.683,06 euros, y por tanto superior a 100.000 euros, por lo que cumple con las exigencias del artículo 44 de la LCSP, apartados 1.a) y 2.c).

El recurso ha sido interpuesto en el plazo legalmente establecido.

Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

3º.- La solución de la presente controversia exige determinar si la actuación del Ayuntamiento de Palencia en la adjudicación del contrato se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo y, en especial, al pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego técnico que constituyen la ley de contrato.

La recurrente indica en su escrito de recurso que existe un error en relación con la puntuación recibida en su oferta técnica.

Señala que la proposición presentada por ella obtuvo la máxima puntuación en la valoración de los criterios que se obtienen de fórmula matemática; en concreto se refiere al porcentaje de baja ofertada respecto del precio del pliego, así como también a la cantidad de contenedores de recogida ofertados. Por ello, considera que no es lógico que respecto de los criterios que se valoran mediante juicio de valor se le otorguen cero puntos respecto

de los medios materiales y cero puntos en cuanto a las campañas de sensibilización anuales, máxime cuando por parte de los mismos medios materiales calculados en los criterios matemáticos se le otorgó la máxima puntuación.

Indica que de la lectura de la memoria de la proposición presentada se infiere inmediatamente que la puntuación no puede ser de cero, puesto que se detallan los medios tanto humanos como materiales que se ponen a disposición del servicio.

Hace también referencia a que en los dos apartados en los que obtuvo cero puntos debió obtener una puntuación acorde en proporción a la obtenida en el criterio "metodología".

Por su parte, el informe del órgano frente a las alegaciones contenidas en el recurso, se remite al informe de fecha 13 de diciembre de 2023 del ingeniero industrial y que indica que "(...) en su día, se llevó a cabo un estudio detallado de la oferta de las empresas ofertantes, fruto de ese estudio se emitió un informe de valoración donde se justificaban las puntuaciones realizadas en los diferentes apartados de los criterios de valoración (...)"

Se reitera en el contenido de dicho informe y entiende que las puntuaciones otorgadas a la oferta presentada por Ecocyl, S.L. son correctas, por lo que se propone la desestimación de las alegaciones presentadas.

4º.- Expuestas las posiciones, la solución del recurso exige determinar si la adjudicación del contrato se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo, y en especial, al pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego técnico que constituyen la ley de contrato, tal como viene afirmando reiteradamente nuestra jurisprudencia.

La cláusula 17 del pliego de cláusulas administrativas particulares, PCAP, determina que: "A la valoración de las solicitudes de participación o de las ofertas se realizará de acuerdo con las reglas que para el procedimiento que en cada contrato se utilice, se establecen en el CCP ANEXO I L.2."

El apartado "L.3. CRITERIOS NO MATEMÁTICOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS (cláusula 17.A)" del CCP, dispone para el lote nº 2:

“CRITERIOS A VALORAR MEDIANTE JUICIO DE VALOR.
PROPOSICION TECNICA.....48 PUNTOS.

»Con el siguiente desglose y criterios generales:

»a) METODOLOGÍA: se valorará el planteamiento del proyecto de Servicio de recogida, grado de detalle con que se describan los trabajos a desarrollar, así como el grado de adecuación al pliego de condiciones técnicas.
..... Hasta 20 PUNTOS

»b) MEDIOS MATERIALES: se valorarán los medios materiales, técnicos e informáticos con los que propone la empresa para la puesta en marcha y posterior desarrollo del servicio de recogida de aceite usado
..... Hasta 20 PUNTOS

»c) CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACION ANUALES: se valorarán los medios materiales y humanos a emplear, así como el material didáctico, su grado de detalle y planteamiento. Deberá venir desglosado económicamente indicando las distintas mediciones y los costes unitarios de cada una de ellas.
.....Hasta 8 PUNTOS.

A continuación, el mismo apartado indica que: “La valoración de cada uno de los apartados anteriores de los criterios subjetivos se realizará de acuerdo a los criterios indicados en cada apartado, y, de modo general se seguirán los siguientes criterios de cumplimiento de los aspectos a valorar:

» a) No se especifica nada: 0 % de la puntuación. Si no se detallan, en relación con el objeto del apartado que se pretende valorar, los aspectos más relevantes del mismo.

»b) Se especifica parcialmente: Hasta 25 % de la puntuación. Si se detalla de forma superficial o ambigua no quedando claro, o generando dudas sobre la oferta o sobre las mejoras que se oferta, todo ello en relación con el objeto del apartado que se pretende valorar.

»c) Se especifica de forma correcta: Hasta 75 % de la puntuación. Si el planteamiento presentado, con un nivel suficiente de detalle y de cuya lectura y análisis se pueda desprender, en relación con el objeto del apartado que se pretende valorar, que presenta mejoras a lo establecido en el pliego.

»d) Se especifica de forma óptima: Hasta 100 % de la puntuación. Si, además de lo especificado en el criterio anterior, se aportan importantes mejoras respecto de lo establecido en los pliegos, respondiendo a la situación actual y permitiendo su adaptación a una evolución futura.”

En su escrito de recurso la mercantil recurrente indica que para la clasificación de los tres licitadores, no se han seguido los baremos establecidos en el pliego, y en particular se refiere a la valoración de aquellos criterios de adjudicación efectuada con arreglo a juicios de valor.

En relación con la discrecionalidad para la valoración técnica de las ofertas presentadas por los licitadores y su enjuiciamiento y control por los tribunales, es preciso recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado, de manera reiterada, que la Administración goza de discrecionalidad técnica en la ponderación de criterios evaluables en función de juicios de valor; por lo que, al tratarse de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. Resulta manifiesto que este Tribunal carece de la suficiente formación para entrar en consideraciones estrictamente técnicas. Ello no obsta para que el Tribunal pueda analizar tal valoración, pero tal examen debe quedar circunscrito a sus aspectos formales, tales como normas de competencia o procedimiento, la vigilancia de que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios o que no se haya incurrido en error material.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2000 señala que la “discrecionalidad técnica reduce las posibilidades del control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados -cuando éstos existan-, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que solo postulan una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, entre otras, declara que “la discrecionalidad técnica expresada conduce a partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción iuris tantum sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el

desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulan una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto”.

Todo ello bien entendido que, como refiere la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2017 (Rec. 2504/2015), “la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados”.

La doctrina de la discrecionalidad técnica se ha acogido plenamente por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. Como señalan, por todas, las Resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCYL) 137/2019, de 17 de septiembre y 164/2019, de 30 de octubre, “Ello supone que, al tratarse de aspectos que se evalúan con criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos, sin perjuicio de que puedan ser objeto de análisis cuestiones como las antes apuntadas (aspectos formales de la valoración -como las normas de competencia o de procedimiento, por ejemplo-; que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios; o que se haya incurrido en omisión o error material al efectuarla). Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

En el presente supuesto, la función de este Tribunal se limitará por tanto a determinar si nos encontramos ante una valoración arbitraria o discriminatoria o se ha incurrido en omisión o error material.

Obra en el expediente con el nº de documento 238, el informe de valoración de la oferta técnica de la recurrente correspondiente a los criterios evaluables mediante juicio de valor.

En este informe respecto a los medios materiales, se indica que "No se especifica: Aunque indica la plantilla que dispone la empresa, que consta de 7 trabajadores, un camión de recogida, 6 furgones de recogida y mantenimiento y 2 vehículos de inspección limpieza y comercial, para la recogida de 252 localidades, no se especifica las jornadas que se destinarán al servicio de recogida de la ciudad.

»Afirma que todos los datos son informatizados en los 15 días posteriores a la recogida emitiendo un informe anual al Ayuntamiento de Palencia.

»Presenta un contenedor de plástico con ruedas introducido en un contenedor de acero para garantizar su protección e imposibilitar el acceso a los residuos, cumpliendo con la normativa vigente, presenta unas dimensiones de 780x680x1550 mm y un volumen de recogida de 240 litros, escaso, inferior a lo actualmente disponible. (...)

»No indica los medios humanos ni materiales destinados al servicio específico de Palencia (...)"

En relación con las campañas de sensibilización, señala que "(...) Se compromete a realizar dos campañas de sensibilización anuales, aportando al ayuntamiento 10.000 dípticos y 1.500 embudos promocionales a disposición de los ciudadanos, dichos documentos se reparten en todas las instalaciones e instituciones dependientes del consistorio.

»Acompaña ejemplos de folletos repartidos en otras localidades, así como documentos generales para un buen reciclado.

» No especifica el coste de la campaña de concienciación (...)"

En relación con el apartado personal y medios materiales, el argumento principal al que alude la mercantil recurrente para justificar lo erróneo de la ponderación es que, en la valoración de los medios materiales calculados en los criterios automáticos, se le ha otorgado la máxima puntuación. Esta argumentación ha de ser necesariamente rechazada por cuanto que su admisión implicaría que no existiera diferencia entre uno y otro criterio de

adjudicación, ni en cuanto a su forma de valoración, lo que llevaría al absurdo de que un mismo criterio sería valorado por duplicado. De la lectura del cuadro de características particulares (CCP), resulta claro, tal y como se ha transcrito en párrafos precedentes, que se establecen unos criterios (número de contenedores ofertados, y la baja ofertada en relación con el presupuesto de licitación) que serían evaluables mediante fórmulas y por otro lado se establecen otros criterios de adjudicación (metodología, medios materiales y campañas de sensibilización anuales) que serían objeto de evaluación mediante juicios de valor, determinándose en el mismo CCP, la forma de efectuar la valoración y los aspectos a considerar. Mientras que los medios materiales a considerar en relación con los criterios que se evalúan mediante fórmulas, son únicamente los contenedores ofertados, los medios materiales que habrían de ser valorados mediante juicios de valor, de conformidad con lo indicado en el CCP son los "medios materiales, técnicos e informáticos con los que propone la empresa para la puesta en marcha y posterior desarrollo del servicio de recogida de aceite usado".

Indica también la recurrente que "Esta descripción de los medios materiales, correlativo al de la Metodología, dista mucho de poder tildarse de 'no se ha especificado nada, ni se detalla nada respecto del objeto del apartado que se pretende valorar', para valorarlo con 0 puntos. Más bien debería como mínimo estar acorde con la puntuación obtenida para el criterio de la metodología que le otorga el 75% con 15 puntos, puesto que, como se acredita, está detallado de manera correcta de acuerdo con lo que se le solicita, tal y como se objetiva en el pliego estos criterios."

Tal y como ya se ha indicado, el hecho de que se haya obtenido una determinada puntuación en otros criterios- esta vez alude la recurrente al criterio metodología- no implica que la puntuación en el resto de los criterios deba ser proporcional, pues cada uno analiza y se refiere a aspectos distintos de la oferta.

En cuanto a las campañas de sensibilización, el informe de valoración de la oferta de Ecocyl, S.L., transcribiendo el contenido del CCP, indicaba que en este apartado serían objeto de consideración "los medios materiales y humanos a emplear, así como el material didáctico, su grado de detalle y planteamiento. Deberá venir desglosado económicamente indicando las distintas mediciones y los costes unitarios de cada una de ellas."

El informe de valoración indica que Ecocyl, S.L. "Se compromete a realizar dos campañas de sensibilización anuales, aportando al ayuntamiento

10.000 dípticos y 1.500 embudos promocionales a disposición de los ciudadanos, dichos documentos se reparten en todas las instalaciones e instituciones dependientes del consistorio.

»Acompaña ejemplos de folletos repartidos en otras localidades, así como documentos generales para un buen reciclado.

»No especifica el coste de la campaña de concienciación.”

De nuevo en este apartado, la recurrente indica que la valoración debería haber sido “acorde” con el resto de la memoria, debiendo rechazarse este argumento por lo motivos ya indicados.

En síntesis, la recurrente se ha limitado a realizar manifestaciones genéricas en cuanto a lo erróneo de la valoración que se le atribuye. No se opone ni justifica la incorrección de las concretas omisiones que el informe técnico ha detectado en su oferta- por ejemplo, el coste de la campaña de concienciación y su correspondiente desglose, o el hecho de que las descripciones que realiza sean generalistas - y que han sido determinantes de la puntuación obtenida.

A la vista de lo expuesto, no cabe apreciar que la valoración efectuada haya sido realizada de forma arbitraria o discriminatoria, ni se aprecia error u omisión material, por lo que el recurso debe desestimarse.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Ecocyl S.L., contra el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palencia de 9 de noviembre de 2023, por el que se adjudica el lote nº 2 del contrato de servicio de limpieza urbana y recogida selectiva de basuras del municipio de Palencia y recogida selectiva de aceites usados, exp. 48/2022.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de acuerdo con el artículo 57.3 de la LCSP.

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

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).