

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

En Madrid, a 5 de septiembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Valoriza servicios medioambientales S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 24 de junio de 2024, por el que se adjudica el contrato de concesión de servicios públicos “Servicio del estacionamiento limitado y controlado en la vía pública, de las zonas de carga y descarga, del sistema y equipamiento de control de acceso a ZBE y de las pantallas y paneles informativos de la ciudad de Alcalá de Henares”, número de expediente 6625 este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados los días 15 y 16 de febrero de 2024 en el DOUE y en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Alcalá de Henares respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 6.152.815,21 euros y su plazo de duración será de seis años con posibles prorrogas anuales por dos años más.

A la presente licitación se presentaron cuatro licitadores, entre los que se encuentra el recurrente.

**Segundo.** - Llegados al momento procesal de conocer las ofertas económicas de los licitadores, se comprueba que una de ellas incurre en anormalidad, por un porcentaje mínimo.

Considerando la mesa de contratación que uno de los documentos que debían aportarse en la oferta era el estudio de viabilidad, se toma este como documento para asegurar la oferta declarada temeraria.

A la vista del informe técnico efectuado se admite dicha propuesta y se procede con el desarrollo del procedimiento de adjudicación hasta alcanzarlo.

Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares se resuelve adjudicar la concesión que nos ocupa a Estacionamientos y Servicios S.A.U.

**Tercero.** - El 17 de julio de 2024 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Valoriza en el que solicita la anulación de la adjudicación y la exclusión de todos los licitadores, por no haber ofertado conforme se establece en los pliegos de condiciones. Subsidiariamente considera que la oferta anormal de la adjudicataria no ha sido debidamente justificada.

El 12 de agosto de 2024 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 transponen 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 (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto el recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al adjudicatario de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Eysa presento escrito de alegaciones de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de derecho de esta 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 persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que, estando clasificada en segundo lugar, *“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 24 de junio de 2024, practicada la notificación el 26 de junio de 2024, e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 17 de julio de 2024, 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 concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.c) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.** - En cuanto al fondo del recurso Valoriza esgrime varios motivos que fundamentan su recurso.

El primero de ellos se refiere a la valoración del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor que recae sobre el estudio de viabilidad del documento técnico.

De modo extenso manifiesta que toda la documentación propia de la licitación está redactada y calculada en base a una duración del contrato de seis años. Indica múltiples momentos donde los pliegos de condiciones se refieren a esta condición. No obstante, el resto de licitadores y especialmente la adjudicataria ha redactado el estudio de viabilidad referido a ocho años, lo que provoca que las cuantías y porcentajes sean diferentes y mejor valorados que los aportados por ella misma referidos a seis años, que además es la duración del contrato.

El órgano de contratación a este respecto, manifiesta que siendo cierto este hecho, carece de consecuencias, toda vez que dicho estudio de viabilidad se ha considerado valorable mediante juicio de valor, por lo que no puede hacer referencia

al precio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 146 de la LCSP. Por ello el propio PCAP establecía que el estudio en cuestión se efectuaría sobre el precio tipo y no sobre los precios que propondrán los licitadores.

Si bien admite que el PCAP se encuentra redactado en atención a los seis años de vigencia iniciales, manifiesta qué al tratarse de un criterio sujeto a juicio de valor, aquellas propuestas elaboradas en base a ocho años, han sido convenientemente entendidas y acomodadas a la puntuación que corresponde a este subcriterio.

Así mismo y en sintonía con las alegaciones del adjudicatario, manifiesta que el modelo para el estudio de viabilidad que obra en la memoria económica de la concesión fue elaborado por el Ayuntamiento en base al periodo total, es decir los ocho años de vigencia máxima de la concesión.

Añade EYSA que la pretendida exclusión de las ofertas que han presentado un estudio económico en base a ocho años como pretende la recurrente, solo podría efectuarse de haberse dado las condiciones que establece el propio PCAP y que se encuentran establecidas en la cláusula 7.2.1. del PCAP, y que son no incluir el estudio detallado de la viabilidad económica de la oferta, haciendo especial mención en que no se establece el plazo máximo o mínimo de duración de la concesión. Que dicho estudio de viabilidad incluya datos que no guarden relación o sean incoherentes con el resto de la oferta y por último que no tengan rentabilidad positiva.

El adjudicatario manifiesta asimismo que en la cláusula 7.1.1. del PCAP se establece que: *“Junto con el modelo de oferta económica, el licitador deberá presentar un estudio detallado de viabilidad económica que, utilizando los mismos costes e ingresos recogidos en el estudio de viabilidad presentado en el criterio subjetivo, incorpore el canon ofertado en este mismo criterio objetivo, siendo motivo de no valoración de esta puntuación, la no presentación de dicho documento o la no identidad o correspondencia con el presentado en los criterios subjetivos”*.

Vistas las posiciones de las partes y comprobada la redacción del PCAP este Tribunal considera que ninguna de las cuatro ofertas, incurren en un incumplimiento de lo establecido en los pliegos de condiciones. El hecho de que nos encontremos ante un criterio de valoración sujeto a juicio de valor, posibilita a la mesa de contratación y a los técnicos por esta designados a modelar e interpretar los datos de las licitadoras bajo el mismo principio, eliminando cualquier trato discriminatorio.

En consecuencia, con todo ello se considera que la actuación de la mesa de contratación ha sido correcta en la admisión de las cuatro ofertas presentadas.

En relación con el segundo motivo de recurso, el recurrente considera que no ha sido correctamente justificada la viabilidad de la oferta de la adjudicataria. Al no haberse seguido el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

Manifiestan qué, a la vista de la temeridad, solicitan un nuevo informe al técnico que la ha puesto de manifiesto para finalmente y de forma “inexplicable” considerar suficiente la documentación que obraba en la oferta. Consideran que este procedimiento es del todo anormal y en definitiva no se ha justificado la viabilidad de la oferta temeraria. Añaden que dicho informe de viabilidad no puede contener más datos que los que contenía el informe de viabilidad presentado junto a la documentación técnica en el sobre dos y calificado conforme a juicio de valor.

El órgano de contratación a este respecto, realiza las siguientes afirmaciones que se transcriben por breves y concisas: *“En cuanto a la justificación de la temeridad y la actuación de la mesa de contratación hay que indicar que manera sucinta lo acontecido en los antecedentes administrativos y las consideraciones que se realizan en cuanto al citado órgano de asistencia:*

- *La mesa de contratación el 7 de mayo de 2024, abre el sobre número 3 que contenía las ofertas económicas para las que el pliego contemplaban los parámetros de anormalidad. También en este sobre se debía aportar un estudio de viabilidad, esta vez sí (y no como el requerido en el sobre 2), con el canon ofertado.*
- *Los técnicos una vez abiertos los archivos con dichas ofertas, en informe técnico de 9 de mayo de 2024, advierten que la oferta de EYSA está en el umbral de anormalidad.*
- *La mesa de contratación el día 14 de mayo de 2024, decide –y entendemos con el mejor de los criterios- que en vez de iniciar el procedimiento contradictorio del artículo 149 de la LCSP, y requerir a la empresa EYSA la justificación precisa, requiera al técnico vocal, que valore sobre el propio estudio de viabilidad presentado en este sobre 3, si en el mismo encuentra justificación para que la oferta pueda ser cumplida o no como consecuencia de la inclusión de valores anormales. No cabe, mejor justificación que la ya presentada por la propia empresa en dicho sobre 3, que la de su estudio de viabilidad, con la inclusión del canon ofertado, y con el nivel de detalle ingresos y gastos que confiere la naturaleza de dicho estudio. El artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y D.F. 4º de LCSP, pudiera ser aplicable en el sentido de que la empresa no esté obligada a aportar documentos si ya obran en poder de la Administración.*

*Finalmente, el técnico cumpliendo el requerimiento de la mesa de contratación emite informe el 15 de mayo de 2024, concluyendo que la oferta de EYSA al haber sobrepasado el umbral de la temeridad en escaso margen (...oferta de canon/plaza de 27,06 €, supera el límite establecido en 0,48 €...), entiende suficientemente justificada la viabilidad del contrato con el canon ofertado.*

*En cuanto a si el estudio de viabilidad contiene una única página en el sobre 3, en primer lugar, indicar que ya en el sobre 2 hay una versión del mismo con mayor extensión, de la cual es conocedor el técnico informante, y en segundo lugar, que ha de aplicarse la doctrina contenida en la Resolución del TARC nº 124/2022, de 3 de febrero en la que con ocasión de repasar su doctrina sobre la justificación de las ofertas que incurrir en presunción de anormalidad, indica que la mayor o menor justificación debe ser proporcional a la baja calculada de la oferta.*

El adjudicatario en su escrito de alegaciones manifiesta que la naturaleza del artículo 149 de la LCSP es asegurar al licitador que su oferta no se excluirá sin haberle dado la posibilidad de justificar su viabilidad, es un procedimiento que reconoce derechos al licitador con oferta temeraria. Por lo tanto, en este caso, quien debería haber denunciado la falta de procedimiento adecuado no es la recurrente sino él mismo.

Dicho esto, coincide con el órgano de contratación que la mínima cuantía que le hace entrar a ser considerada baja anormal y la evidencia en su justificación presentada junto a la oferta, no solo no impide, sino que provoca la justificación directa de la oferta.

Vistas las posiciones de las partes y admitiendo que no se ha llevado a cabo el procedimiento contradictorio establecido en el artículo 149 de la LCSP, es necesario analizar las consecuencias de esta actuación.

En primer lugar, parece que el recurrente no es la parte agraviada por esta falta procedimental, sería en todo caso el adjudicatario, por lo que inicialmente nos podemos plantear la falta de interés legítimo de la recurrente en este extremo, que creemos que no existe, reduciéndose en todo caso a una cuestión de legalidad. A mayor abundamiento no alega motivo alguno sobre la justificación de la viabilidad de la oferta temeraria.



Mayor importancia tiene la justificación en sí misma, pues de las argumentaciones de Valoriza podría entenderse que, aunque sea temeraria la oferta no se ha tenido en cuenta. Afirmación que es totalmente desmentida por el órgano de contratación y por el propio expediente de la licitación.

Comprobamos tal y como manifiesta el adjudicatario que todos los documentos justificativos de la oferta que menciona el artículo 149 de la LCSP, se encontraban ya entregados en cada una de las propuestas, por lo cual eran conocidos y no iban a ofrecer datos nuevos otros elaborados expresamente para la justificación de la viabilidad.

Es importante tener en cuenta también a cuánto asciende la variación de la oferta de uno y otro licitador, es decir de una oferta temeraria a otra que no lo es. La diferencia entre ambas ofertas asciende en el número mayor de plazas a 1.000 euros mensuales que por los ocho años de duración máxima de la concesión alcanzan los 96.000 euros en una concesión con un valor estimado de 6.152.815 euros.

Es doctrina de este tribunal compartida con otros, especialmente con el TACRC que la justificación de la anormalidad deberá ser más exhaustiva cuanto más temeraria sea y por el contrario como en este caso, al ser mínima requerirá de menor detalle.

No obstante, este Tribunal quiere precisar que la tramitación del procedimiento contradictorio establecido en el artículo 149 de la LCSP es preceptivo y previo a la aceptación de una oferta con valores anormales, no pudiéndose con carácter general eximir este trámite justificándolo en la eficacia y eficiencia administrativa.

En el caso que nos ocupa y en base a la falta de indefensión del licitador temerario hoy adjudicatario se desestima el recurso en base a este motivo.

Como último fundamento del recurso, Valoriza considera que las ofertas incumplen los requisitos exigidos en el PCAP, por lo que debían haber sido excluidas de la licitación.

Manifiesta que este contrato tiene dos fases, cada una con unos requerimientos y que la oferta de la adjudicataria no hace mención a estos dos momentos diferenciados. Centra esta diferencia en la adscripción de dos puestos de trabajo que figuran en una de las plantillas, pero que no se describe si serán efectivos en ambas fases de implantación del servicio. Indican que el artículo 139 de la LCSP obliga a admitir los pliegos de condiciones íntegramente y sin merma alguna, hecho que aquí no queda totalmente garantizado.

El órgano de contratación transcribe la oferta del adjudicatario que dice: *“Asimismo, en el punto 6.2 página 40 de dicha propuesta, indica y justifica los costes de explotación, explicando que “los costes aquí reflejados corresponden a los costes de operación tanto de la zona inicial como para la zona ampliada una vez completada su implantación. Hasta la implantación total del servicio, para la zona regulada actual, el servicio se realizará con los medios actuales”. Dentro de esto se presenta un “cuadro que corresponde al personal necesario una vez implantadas la zona inicial y la ampliación que no supera las 1.000 plazas y el servicio de control de plazas de Carga y Descarga”.*

*Indica además que “a partir de las 1.000 plazas se añadirá un controlador más”.*

El adjudicatario manifiesta en su escrito de alegaciones que el personal que se adscribirá al contrato está perfectamente definido en la oferta y responde a los requerimientos de los pliegos de condiciones.

Este Tribunal comprueba la oferta de la adjudicataria, así como los informes técnicos que conforman el expediente y considera adecuadamente formulada la oferta de personal a adscribir al contrato en sus dos fases por la empresa licitadora, por lo que en ningún momento se aprecia la arbitrariedad tanto del órgano de contratación como de los técnicos municipales en la apreciación y valoración de las ofertas de las licitadores que han venido manifestando a lo largo de su recurso especial en materia de contratación.

Por todo lo cual se desestima el recurso también por este último motivo.

**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 legal de Valoriza servicios medioambientales S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 24 de junio de 2024, por el que se adjudica el contrato de concesión de servicios público “Servicio del estacionamiento limitado y controlado en la vía pública, de las zonas de carga y descarga, del sistema y equipamiento de control de acceso a ZBE y de las pantallas y paneles informativos de la ciudad de Alcalá de Henares”, número de expediente 6625

**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.-** Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 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.