

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

En Madrid, a 12 de agosto de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Valoriza Servicios Medioambientales, S. A. (en adelante Valoriza), contra el acuerdo de la mesa de contratación de 8 de julio de 2021 de valoración de criterios basados en juicios de valor y apertura de criterios evaluables automáticamente, en lo que se refiere al Lote 3 “Servicio de limpieza de los espacios públicos de Madrid. Distritos de Fuencarral – El Pardo, Moncloa - Aravaca, y Latina”, del contrato de “Servicio de Limpieza de los espacios públicos de Madrid (6 Lotes)”, del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente 300/2020/00547, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fechas 18 y 19 de marzo de 2021 se publicó la convocatoria de licitación del contrato de servicios mencionado, respectivamente, en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, mediante licitación electrónica a adjudicar por procedimiento abierto y pluralidad de criterios. El valor estimado total del contrato asciende a

1.584.728.506,91 euros, correspondiendo al Lote 3 impugnado el importe de 255.549.168,53 €, con un plazo de ejecución de seis años, no prorrogable.

Segundo.- A la convocatoria del Lote impugnado del contrato se han presentado 5 empresas, entre ellas la recurrente que concurre en UTE con OHL Servicios Ingesan, S.A. (en adelante OHL), siendo admitidas todas ellas a la licitación.

Con fecha 8 de julio de 2021 se reunió la mesa de contratación para la apertura pública de las ofertas de criterios valorables en cifras o porcentajes de las empresas admitidas, dando cuenta de la ponderación obtenida por los licitadores en los criterios no valorables en cifras o porcentajes.

En su reunión de fecha 13 de julio de 2021, la mesa de contratación propone al órgano de contratación la adjudicación del Lote 3 del contrato de servicios a favor de la empresa Urbaser, S.A., por haber presentado la oferta con mejor relación calidad precio según la ponderación de los criterios de adjudicación valorados en los informes técnicos de 8 y 10 de julio, sin que hasta la fecha se haya producido la adjudicación del contrato.

Tercero.- Con fecha 26 de julio de 2021, se presenta ante el Tribunal escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación por la representación de Valoriza, contra el Acuerdo adoptado por la mesa de contratación, el 8 de julio de 2021, mediante el que se procedió a la apertura del contenido del Sobre C de las ofertas admitidas a licitación e, igualmente, se procedió a dar lectura de las puntuaciones otorgadas a los licitadores referidas al contenido de las ofertas del Sobre B del Lote 3 del contrato de servicios de referencia, y en el que, a pesar de la baja puntuación otorgada por debajo del umbral mínimo establecido, se procedió a admitir la oferta de las licitadoras Ascan Servicios Urbanos, S.L. e Ingeniería y Diseños Técnicos S.A.U. (UTE ASU-INDITEC).

La recurrente solicita la nulidad del acuerdo recurrido, excluyendo a la UTE ASU-INDITEC por no alcanzar el umbral mínimo de puntos en la valoración de las

ofertas técnicas, con retroacción de las actuaciones al momento en el que debieron ser excluidas y nueva clasificación de los licitadores que permanezcan en el procedimiento de licitación. Asimismo, solicita la suspensión del proceso de licitación hasta la resolución del recurso.

Cuarto.- El 3 de agosto de 2021, se recibió en el Tribunal el expediente administrativo, así como el preceptivo 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 (en adelante LCSP).

En el informe el Ayuntamiento solicita la desestimación de las pretensiones de la recurrente.

Quinto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la interesada, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56.1 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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso planteado.

Segundo.- Se acredita en el expediente la legitimación de Valoriza para interponer recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP al

tratarse de una persona jurídica licitadora clasificada en segundo lugar en el lote impugnado *“cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En este sentido la recurrente, como hemos mencionado con anterioridad, participa en el procedimiento de adjudicación del contrato en unión con la sociedad OHL (UTE Valoriza-OHL), resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre (RPERMC), que al regular los casos especiales de legitimación, determina en su apartado 2 en relación a las UTES, que: *“En el caso de que varias empresas concurren a una licitación bajo el compromiso de constituir unión temporal de empresas para el caso de que resulten adjudicatarias del contrato, cualquiera de ellas podrá interponer el recurso, siempre que sus derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso se ha interpuesto contra el acto de la mesa de contratación de apertura pública del contenido del sobre c de las ofertas del Lote 3 y lectura de las puntuaciones otorgadas a los licitadores relativas al contenido del sobre b, acto que no es susceptible de recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2.b) de la LCSP, por no versar sobre la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, ni sobre la admisión o exclusión de ofertas, por los motivos que pasamos a exponer.

Respecto al fondo del asunto es determinante de cara a su resolución analizar si el procedimiento en cuestión se ha articulado o no mediante fases de carácter eliminatorio, dado que la recurrente basa su impugnación en la incorrecta admisión

por parte de la mesa de contratación de la oferta presentada por la UTE ASU-INDITEC al no aplicarse correctamente a su entender lo dispuesto en la cláusula 19 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en lo relativo al umbral de puntuación del cincuenta por ciento en los criterios cualitativos. De forma que de excluirse la propuesta de ASU-INDITEC, por haber obtenido solo 18,90 puntos de los 50 atribuidos a los criterios cualitativos, ponderación inferior al 50%, y no abrirse en consecuencia su oferta económica, se produciría una alteración de la puntuación obtenida por el resto de los licitadores en la valoración del “Sobre C”, que derivaría en que la recurrente quedaría clasificada como adjudicataria del Lote 3.

A estos efectos es necesario transcribir la regulación recogida en la cláusula 19 relativa a los criterios de adjudicación, y los apartados 15, 16 y 19 del Anexo I, relativo a las características específicas del lote número tres, del PCAP que rige la contratación del servicio:

“Cláusula 19. Criterios de adjudicación.

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación referidos a cada lote, son los señalados en el apartado 16 del Anexo I al presente pliego, con la ponderación atribuida a cada uno de ellos o cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

Cuando se señale un único criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148.

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar con el proceso, debiéndose indicar en el apartado 16 del Anexo I al presente pliego referido a cada lote.

Es estos casos, la proposición deberá incluir tantos sobres individualizados como fases de valoración se hayan establecido.

De entre los criterios objetivos de adjudicación, en el apartado 17 del Anexo I al presente pliego referido a cada lote, se señalan los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 LCSP.”

ANEXO I

“ 15.- Forma de las proposiciones: (Cláusula 24)

A.- Las proposiciones deberán presentarse en tres sobres:

- uno de ellos contendrá la “documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos”,*
- otro sobre incluirá la “oferta de criterios no valorables en cifras o porcentajes”*
- un tercer sobre recogerá la “oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes”*

En el sobre “oferta de criterios no valorables en cifras o porcentajes” no deben exponer información relativa a los criterios de adjudicación que se incluirán en el sobre “oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes”.

Oferta de criterios no valorables en cifras o porcentajes:

(...)

Si de la documentación exigida en los criterios no valorables en cifras o porcentajes, se deduce, sin lugar a dudas, que el contratista incumple el PPTP, o presenta una oferta que resulte técnicamente inviable y/o incoherente con las prescripciones del mismo, los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid, de forma motivada, podrán excluir al licitador.

Oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes:

Los licitadores, en el sobre de criterios valorables en cifras o porcentajes, deberán aportar la oferta económica.

16.- Criterios de adjudicación. (Cláusulas 17, 19 y 25)

Pluralidad de criterios de adjudicación

CRITERIOS NO VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES: 50 PUNTOS

Los apartados del baremo que no sean cuantificables numéricamente se valorarán de la siguiente forma, de acuerdo con lo indicado en el PPTP:

Para cada criterio recibirá la máxima puntuación aquella oferta que se considere la mejor de entre todas las presentadas, el resto irá teniendo menor puntuación a medida que se aleje de dicha oferta.

Se considerará como mejor oferta aquella cuya definición y desarrollo sean claros, correctos y exhaustivos tanto en su parte descriptiva como gráfica y en su cuantificación y, además, todas sus partes tengan coherencia en su integración en un todo armónico y funcional.

- 1. Incremento de puestos de trabajo sobre los mínimos exigidos en el PPT. Hasta un máximo de 7 puntos (...)*
- 2. Fomento de tecnologías CERO emisiones ó ECO: 10 puntos (...)*
- 3. Plan de cantones ofertado: 10 puntos (...)*
- 4. Medidas para la diversificación de servicios específicos para las prestaciones de limpieza complementaria y prestaciones de refuerzo de la limpieza (definidas en los artículos 4.2 y 4.3 del PPTP) según ámbitos espaciales y temporales: hasta 7 puntos. (...)*
- 5. Valoración de las mejoras e innovaciones tecnológicas y procedimentales en el servicio de barrido manual: 7 puntos. (...)*
- 6. Valoración de las innovaciones tecnológicas y procedimentales para la mejora de la atención a los avisos del sistema SIC - MINT:Hasta 5 puntos. (...)*
- 7. Mejora de las actuaciones para la limpieza de excrementos y orines caninos en vía pública: Hasta 4 puntos. (...)*

CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS Y PORCENTAJES: 50 PUNTOS

- 1. Porcentaje baja sobre el presupuesto base de licitación: 50 puntos (...)*

19.- Documentación técnica a presentar en relación con los criterios de adjudicación vinculados a un juicio de valor (Cláusula 24)
(...)

El Ayuntamiento de Madrid, en caso de no justificarse, de forma objetiva y detallada, el diseño del servicio propuesto por algún licitador, se valorará con 0 puntos. Sin embargo si la misma es técnicamente inviable o que incumpla las exigencias señaladas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, será motivo de

exclusión de la licitación, ya que de otro modo se compromete la prestación de un servicio básico de cara al ciudadano y resto de usuarios.

La no presentación de alguna documentación necesaria para valorar los criterios de adjudicación, dará lugar a una puntuación de 0 puntos, en el criterio correspondiente a la documentación omitida.

Las ofertas presentadas tienen valor contractual en su totalidad.”

Este Tribunal comprueba en el PCAP que el órgano de contratación para este expediente de contratación no ha optado por la posibilidad de articular el procedimiento en fases estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo como expresamente prevé el artículo 146.3 de la LCSP al regular la aplicación de los criterios de adjudicación, y como recoge, en igual sentido, la cláusula 19 del PCAP, puesto que el apartado 16 del Anexo I, al que se remite la citada cláusula para la regulación específica de los criterios de adjudicación aplicables al Lote 3, no indica fases para la aplicación de los mencionados criterios, ni establece un umbral mínimo de puntuación para la continuación en el procedimiento. Por tanto, la regulación de los criterios de adjudicación prevista en el PCAP no ofrece lugar a dudas, sin que exista contradicción alguna entre la previsión general recogida en la cláusula 19, para el supuesto de que en el procedimiento de adjudicación se decidan establecer fases, y lo específicamente dispuesto para el Lote 3 en el apartado 16 del Anexo I que no las recoge.

Asimismo, el hecho de que el apartado 15 del Anexo I en concordancia con la cláusula 24 del PCAP establezca la presentación de las proposiciones diferenciando en dos sobres la presentación de los criterios de adjudicación, oferta de criterios no valorables en cifras o porcentajes y oferta económica, responde a la obligación recogida en el artículo 157.2 de la LCSP de que, cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los licitadores deben presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos: uno con la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, y el otro con la documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables

mediante la mera aplicación de fórmulas, y no a la voluntad de establecer ningún tipo de fase de carácter eliminatorio o de selección en el procedimiento de licitación. Además se ha de recordar a la recurrente que el Anexo I del PCAP forma parte integrante del mismo, y que en él se concretan las características específicas del contrato y de cada uno de sus lotes.

Por otra parte, se observa que la única exclusión que prevé el PCAP en relación a los criterios no valorables en cifras o porcentajes, en el apartado 15 del Anexo I, es cuando de la documentación exigida se deduzca, sin lugar a dudas, que el contratista incumple el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP), o presenta una oferta que resulte técnicamente inviable y/o incoherente con las prescripciones del mismo, circunstancias que no se dan en el presente supuesto. En igual sentido el apartado 19 del Anexo I señala que si el diseño del servicio propuesto por algún licitador es técnicamente inviable o incumple las exigencias del PPTP será motivo de exclusión de la licitación, ya que de otro modo se compromete la prestación de un servicio básico de cara al ciudadano y resto de usuarios, sin embargo la no presentación de alguna documentación necesaria para valorar los criterios de adjudicación, dará lugar a una puntuación de 0 puntos, en el criterio correspondiente a la documentación omitida.

De lo expuesto se desprende claramente que la actuación de la mesa de contratación impugnada por la recurrente no es un acto de trámite cualificado de los previstos en el artículo 44.2.b) de la LCSP, puesto que no acuerda la admisión ni exclusión de ningún licitador ni ofertas presentadas a la licitación, no decide directa ni indirectamente la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar en el procedimiento, y sobre todo no produce indefensión puesto que en todo caso cabe la interposición de recurso contra la adjudicación del contrato.

La valoración y propuesta de la mesa es un acto de trámite que se viene considerando por los Tribunales de Contratación como no susceptible de recurso en tanto en cuanto requiere de su aceptación por el órgano de contratación. Por tanto, si bien la mesa evalúa la información y documentación presentada, le corresponde

únicamente al órgano de contratación la competencia para la adjudicación del contrato en base a la valoración, clasificación y propuesta, que bien pudiera confirmar o separarse del parecer de la mesa.

Por todo lo expuesto, procede inadmitir el recurso presentado por Valoriza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.c) de la LCSP.

Cuarto.- Este Tribunal, al resolver la inadmisión del recurso por haberse interpuesto contra acto no susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2.b) de la LCSP, ha considerado innecesario adoptar acuerdo sobre la improcedencia de la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente para el Lote 3 del contrato.

Por último, se recuerda a la recurrente la conveniencia de respetar la Recomendación de este Tribunal relativa a la extensión máxima del escrito de interposición del recurso, adoptada por Acuerdo de 27 de mayo de 2021, en aras a la eficacia y celeridad del procedimiento.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 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.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Valoriza Servicios Medioambientales, S. A., contra el acuerdo de la mesa de contratación de 8 de julio de 2021 de valoración de criterios basados en juicios de valor y apertura de criterios evaluables automáticamente, en lo que se refiere al Lote 3 “Servicio de limpieza de los espacios públicos de Madrid.

Distritos de Fuencarral – El Pardo, Moncloa - Aravaca, y Latina”, del contrato de Servicio de Limpieza de los espacios públicos de Madrid (6 Lotes)”, del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente 300/2020/00547, por impugnar un acto no susceptible de recurso.

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 58.2 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 59.1 de la LCSP.