



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

En Madrid, a 5 de octubre de 2011.

**VISTO** el recurso interpuesto por Don J.H.G., en representación de la empresa MACONSA, Madrileña de Contenedores y Servicios Auxiliares, S.L. contra la adjudicación de la licitación para contratar el servicio de “recogida de escombros de procedencia doméstica o de obras de menor entidad que afecten al dominio público” del Ayuntamiento de Alcobendas, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante Decreto 1976, de 25 de febrero de 2011, se aprueba el expediente administrativo relativo a la contratación de la recogida de escombros de procedencia doméstica y obras de menor entidad que afecten al dominio público mediante procedimiento abierto, procediendo a su publicación en el DOUE de 2 de marzo y BOE de 14 de marzo. El presupuesto de licitación asciende a 316.600 euros (IVA incluido).



## Comunidad de Madrid

**Segundo.-** A La licitación es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

**Tercero.-** EL 26 de julio se resolvió la adjudicación del contrato a favor de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. por un importe de 219.480 euros (IVA incluido).

**Cuarto.-** El 19 de agosto de 2011 tuvo entrada en el Ayuntamiento de Alcobendas escrito de MACONSA, Madrileña de Contenedores y Servicios Auxiliares, S.L., interponiendo recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del citado contrato de servicios. No consta el anuncio previo de interposición del recurso.

El 13 de septiembre se recibe en este Tribunal, remitido por el Ayuntamiento de Alcobendas el recurso acompañado del expediente de contratación.

Por el Tribunal se requiere al Ayuntamiento para que complete el expediente con el informe del órgano o servicio que hubiese tramitado el expediente de contratación a que se refiere el artículo 316.2 LCSP, lo que realiza dentro del plazo concedido.

**Quinto.-** El recurso alega, y fundamenta, lo siguiente:

- Que pese a las numerosas propuestas de mejora técnicas y ofertar el precio más económico, de manera inaudita y siempre en la parte del concursos en el cual puede existir un menor control en aquellos puntos que atienden al criterio subjetivo de la mesa, se adjudica a otra empresa.
- Que [las aperturas de] los sobres con las propuestas económicas y las propuestas técnicas se realizaron a la vez.
- Que no se ha constituido un comité que cuente con un mínimo de tres



## Comunidad de Madrid

miembros formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato.

- Que la adjudicación definitiva en ningún caso está motivada pues no se expone por qué se ha desestimado la candidatura de MACONSA.

Y termina solicitando la revocación de la adjudicación del concurso, adjudicando el concurso a aquel licitador que cumpla con todos los requisitos para desempeñar la actividad objeto del contrato.

**Sexto.-** El Tribunal dio traslado del recurso a todos los licitadores, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 316.3 LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones.

**Séptimo.-** Durante el trámite de alegaciones se ha recibido escrito de Valoriza Servicios Medioambientales S.A., en el que alega que el recurso debe ser desestimado por fundamentarlo la recurrente en una interpretación subjetiva, no acorde con la normativa en materia de contratos del sector público, ni con los Pliegos que sirvieron de base al concurso, ni con la documentación que obra en el expediente de contratación que sirvió de base a la adjudicación que pretende revocar. Finaliza solicitando la inadmisión del recurso por carecer de fundamentación de hecho y derecho alguno.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa MACONSA, Madrileña de Contenedores y Servicios Auxiliares, S.L. al tratarse de una persona jurídica "*cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso*". (Artículo 312 de la LCSP). Se acredita asimismo su representación.



## Comunidad de Madrid

**Segundo.-** En cuanto a la interposición en plazo del recurso, alega el Ayuntamiento de Alcobendas que el mismo se ha interpuesto fuera del plazo de los quince días hábiles desde su remisión, puesto que la notificación por la recurrentes se recibió el 3 de agosto, pero su envío por parte del Departamento de Contratación se efectuó el 28 de julio de 2011.

En cuanto a la fecha de remisión consta en el expediente la relación de cartas certificadas presentadas por el Ayuntamiento de Alcobendas en las Oficinas de Correos de Alcobendas, que si bien está fechada el 28 de julio como afirma el Ayuntamiento, no fue entregada hasta el 2 de agosto como consta en el sello de presentación en la oficina de Correos. Por otra parte el cómputo del plazo de presentación del recurso no puede hacerse desde la fecha de presentación en la oficina de Correos, pues como una especialidad en la tramitación de este recurso especial, establece el artículo 314.3 de la LCSP que la presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso. Por tanto, a partir de la entrada en cualquiera de estos registros es a partir de cuándo ha de entenderse interpuesto el recurso.

Entiende el Tribunal que el recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 26 de julio de 2011, remitida la notificación el 2 de agosto de 2011, presentado el recurso el 18 de agosto de 2011, en la oficina de Correos y recibido en el Ayuntamiento de Alcobendas el 19, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la primera fecha, de conformidad con el artículo 314. 2 LCSP.

La falta de anuncio previo al órgano de contratación, se entiende subsanada por la presentación del recurso en el Registro del propio órgano de contratación que, a juicio de este Tribunal, y de acuerdo con el principio de eficacia procedimental, implicará la comunicación previa exigida. Además consta en el expediente escrito de alegaciones presentado por el recurrente al órgano de contratación el 20 de julio,



## Comunidad de Madrid

aún sin contestar, al que al menos cabe dar el valor de comunicación de oposición a la adjudicación.

**Tercero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público 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 la competencia para resolver el presente recurso.

**Cuarto.-** Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra la adjudicación de un contrato de servicios clasificado en la categoría 16 del Anexo II de la LCSP, sujeto a regulación armonizada, por lo que es susceptible de recurso al amparo del artículo 310.1.a) y 310.2. c) de la LCSP.

**Quinto.-** En primer lugar se alega por la recurrente que se ha incumplido por parte de la mesa de contratación todas aquellas garantías que la Ley establece para la adjudicación de contratos de la Administración Pública pese a las numerosas propuestas de mejora técnicas ofrecidas y ofertar el precio más económico se otorgan puntos de manera subjetiva y el contrato se adjudica a la empresa Valoriza en lugar de a MACONSA

El motivo de no valorarse las mejoras ofertadas por las empresas licitadoras, según el informe del órgano de contratación, es la necesidad de respetar las fases de valoración y los criterios subjetivos y de fórmulas aprobados en el Pliego al haber incluido documentación en el sobre nº 3 de documentación técnica susceptible de juicio de valor, lo que determinó la decisión de la mesa de contratación de no puntuarlos al estar terminada dicha fase y aprobadas ya las valoraciones de la misma.

Al efecto hay que señalar que el PCAP, en su cláusula 11 regula la presentación de proposiciones y documentos, estableciendo que las proposiciones



## Comunidad de Madrid

se presentarán en tres sobres cerrados y lacrados, identificados en su exterior con los siguientes datos:

- sobre nº1 documentación administrativa.
- sobre nº 2 documentación técnica, señalando que en este sobre deberá introducirse exclusivamente la documentación necesaria para definir y valorar la propuesta presentada en los aspectos recogidos en la cláusula de criterios de adjudicación e ponderables en función de un juicio de valor.
- y sobre nº 3 proposición económica. En este sobre deberá introducirse exclusivamente los criterios de ponderación mediante fórmula, es decir la proposición económica conforme al modelo recogido en el Pliego, así como toda la documentación relativa al resto de criterios objetivos.

Por su parte el Pliego de Cláusulas Técnicas que ha de regir la contratación, en su cláusula 18 establece que los criterios de adjudicación serán los siguientes:

- A) Criterios cuya puntuación puede obtenerse mediante la aplicación de fórmulas.
  - 1 criterios técnicos objetivos, hasta 10 puntos
  - 2 oferta económica, hasta 40 puntos
  - 3 sistema de gestión ambiental, hasta 3 puntos
- B) Criterios que requieren un juicio de valor
  - 1 criterios técnicos subjetivos, hasta 30 puntos
  - 2 mejoras, hasta 17 puntos

Ciertamente no es el Pliego de Cláusulas Técnicas el lugar adecuado para regular los criterios de adjudicación y su ponderación, sino el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares tal como establece el artículo 67 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, pero de la lectura integrada de ambos pliegos no cabe duda de cuáles son los criterios de adjudicación y del contenido que ha de incluirse en cada uno de los sobres.



## Comunidad de Madrid

Tampoco se detalla en el Pliego sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de mejoras.

Sin embargo, los Pliegos no han sido recurridos y al aceptarlos los licitadores se han convertido en la ley del contrato y la presentación de proposiciones supone la aceptación por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Según consta en el expediente en el acta de la reunión de la mesa de contratación que se celebró el día 18 de abril de 2011, en dicho día se procedió a la apertura de las ofertas que incluye la documentación técnica susceptible de juicio de valor (sobre nº 2). Posteriormente tras ser informadas las ofertas en los aspectos de juicio de valor (informe técnico de 3 de mayo) se reunió nuevamente la mesa de contratación el 17 de mayo exponiendo las conclusiones del informe técnico y aprobando las puntuaciones de las ofertas de dicha fase de valoración. MACONSA obtiene una puntuación de 10 sobre 30 puntos. No consta la valoración de mejoras a ninguna empresa. Acto seguido se informaba a los licitadores presentes de la puntuación otorgada en la fase de juicio de valor y se abrían las ofertas que debían contener la información sobre los criterios aplicables mediante fórmula. En el acto público se observa que las tres empresas admitidas han aportado mejoras que eran valorables en la fase de criterios aplicables mediante juicio de valor. La secretaria de la mesa informa a la Presidenta que dichas mejoras debieron incluirse en el sobre nº 2 y valorarse en la fase de juicio de valor, conforme a la cláusula 18 del pliego de condiciones técnicas y que dicha cuestión no invalida la ofertas pero tiene como consecuencia la imposibilidad de valorarlas en la fase de aplicación de criterios de fórmula.

De lo expuesto cabe concluir que el sobre nº 2 debía contener la documentación relativa a las mejoras ofertadas a fin de su valoración como criterio que requiere un juicio de valor, no aportando MACONSA tal documentación en el



## Comunidad de Madrid

sobre 2 sino en el 3 junto a la oferta económica. Por tanto, procede, tal como hizo la mesa de contratación, no valorar dicha documentación pues se valoraría una vez conocida la oferta económica y la restante documentación acreditativa de los criterios que se valoran mediante fórmulas que sí serán objeto de valoración (criterios técnicos objetivos –equipo básico, incremento de horas adicionales de dedicación semanal y dedicación del equipo básico-, oferta económica y sistema de gestión ambiental). No se valoraron mejoras de ninguna de las licitadoras. Así consta en el acta de 17 de mayo.

Una vez valorados los criterios de aplicación de fórmula, el 11 de julio se dictó el Decreto 6915 clasificando las ofertas de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la LCSP, según la puntuación obtenida por los licitadores en atención a los criterios establecidos en el Pliego de Condiciones Técnicas. Así aparece MACONSA valorada con 0 puntos en “criterios técnicos objetivos”, 0 puntos en el “sistema de gestión ambiental” y 40 puntos en “oferta económica”. No consta la motivación de la asignación de puntuación.

Consta en el expediente reclamación presentada por la ahora recurrente de fecha 20 de julio contra la “adjudicación provisional” (en realidad contra el Decreto 6915, de 11 de julio por el cual se procede a la clasificación de las ofertas, publicado en el perfil de contratante el 14 de julio). En la misma se requería que se revisara la adjudicación de puntos dado que entendía que por error o por motivos que se desconocen no se habían tenido en cuenta los criterios técnicos solicitando que se le comunicaran qué criterios se había seguido en la adjudicación de puntos puesto que habían modificado los criterios pautados en el Pliego. El escrito está pendiente de contestación.

De lo expuesto cabe concluir que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para la valoración de las ofertas y que estas han sido valoradas de conformidad con los criterios que figuraban en el Pliego, conocidos previamente por los licitadores. Por un error común a las tres licitadoras no se ha valorado el criterio



## Comunidad de Madrid

de juicio de valor “mejoras” pero esta incidencia y la motivación de la valoración de los denominados criterios técnicos subjetivos no ha sido notificada ni figura en la motivación de la puntuación asignada que se incorpora a la notificación de adjudicación.

**Sexto.-** Se alega como irregularidad cometida por la mesa de contratación que la apertura de los sobres con las propuestas económicas y las propuestas técnicas se realizó a la vez. Señala que si se hubieran valorado los criterios técnicos subjetivos y objetivos previamente sin haberse visto cuales eran las ofertas económicas presentadas por cada una de las empresas provocaría que la puntuación no estuviera condicionada por la oferta técnica.

Como se ha señalado en el apartado anterior el Pliego de condiciones económico-administrativas señala cual será el sistema de apertura de sobres y conforme a lo establecido en el artículo 134.2 prevé que la evaluación de las ofertas conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejando constancia documental de ello. Y así consta en las citadas actas de la mesa de contratación la valoración por separado y en primer lugar de los criterios subjetivos y en una segunda fase de los criterios objetivos junto a la oferta económica y el sistema de gestión ambiental. Por tanto no se aprecia vulneración del procedimiento.

**Séptimo.-** Reprocha el recurrente que no se ha constituido un comité que cuente con un mínimo de tres miembros formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a los criterios de valoración o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.



## Comunidad de Madrid

El comité de expertos para la evaluación de los criterios que exijan un juicio de valor y que se debe constituir en los supuestos en que los criterios sujetos a un juicio de valor prevalezcan sobre los criterios cuantificables económicamente, está previsto en el artículo 134.2 de la LCSP y desarrollado por los artículos 25 a 30 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. El artículo 26 del citado Reglamento establece que la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquellos.

El Pliego de condiciones Técnicas por el que se rige el contrato establece como criterios de adjudicación, tal como se ha recogido en el apartado anterior, criterios a aplicar mediante fórmula por valor de 53 puntos y criterios que dependen de un juicio de valor puntuables con 47 puntos.

De ahí, dado que no se da el presupuesto legal necesario para la constitución del mencionado comité de expertos, el Ayuntamiento de Alcobendas ha obrado conforme a Derecho.

**Octavo.-** En cuanto a la necesidad de motivación de la adjudicación, y en consecuencia la de su notificación, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha venido reiterando que la motivación de la decisión de adjudicación de un contrato, constituye un elemento esencial para evitar la arbitrariedad, al tiempo que permite a los demás interesados conocer los argumentos utilizados por el órgano de contratación que permita, en su caso, impugnar la adjudicación.

La Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificó la LCSP, transponiendo a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, que, a su vez, modificó las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo, dando una nueva redacción al artículo 135, en cuanto a la notificación de la adjudicación, que debe realizarse a los licitadores, siendo la



## Comunidad de Madrid

finalidad de dicha modificación que se comuniquen, con suficiente detalle, cuál es el resultado de la licitación, y las razones que han llevado al órgano de contratación a adoptar una decisión en tal sentido, tal y como recoge expresamente el Preámbulo de la Ley. Hay que declarar, a la vista de lo expuesto, que la ausencia de valoración de los criterios objetivos de adjudicación, en este procedimiento, afecta a los derechos de todos los licitadores y no exclusivamente al recurrente y al adjudicatario.

El artículo 41 de la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, establece la obligación de los poderes adjudicadores de informar a los candidatos y licitadores sobre las decisiones tomadas en relación con la adjudicación de los contratos. La LCSP recoge este derecho de los candidatos y licitadores en su artículo 135.4 que al regular la notificación de la adjudicación obliga a que contenga la información necesaria que permita al licitador descartado interponer el recurso especial en materia de contratación, *“La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante”*. Tras la reforma operada por la Ley 34/2010, la LCSP ya no hace referencia al derecho del licitador a requerir al órgano de contratación un informe específico que justifique las razones por las que se ha considerado que la oferta no era la mejor sino que la propia notificación debe contener dicha información. En particular, contendrá, en todo caso el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada su oferta con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

La información, deberá ser suficiente para que se puedan comparar las ofertas y evaluarlas, a fin de determinar inicialmente la procedencia o no del recurso y, en segundo lugar para permitir, en su momento, la evaluación al órgano que deba conocer los recursos en vía administrativa o jurisdiccional. En caso contrario carecería de sentido la información y atentaría contra el principio que la sustenta que



## Comunidad de Madrid

es el de transparencia del procedimiento de adjudicación y la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación. La motivación de la adjudicación es una exigencia de la LCSP, debiendo expresarse la puntuación asignada conforme a los criterios estrictos del pliego a fin de evitar la indefensión del interesado y al mismo tiempo permitir a los licitadores y a la jurisdicción después, controlar la legalidad de los actos administrativos conforme al artículo 103 de la Constitución Española (STS de 10-10-06 RJ 2796/03). La motivación exige la expresión clara de los fundamentos de hecho en que se sustenta la justificación jurídica de su decisión que ha de guardar la necesaria coherencia con las bases del concurso.

Señala el informe del órgano de contratación que la adjudicación está debidamente motivada pues, conforme señala el artículo 135.4 de la LCSP, en el Decreto 7454, de 26 de julio de 2011, se expone el rechazo de una UTE y se señala el motivo, y respecto de la adjudicación se recoge tanto la puntuación que motiva la clasificación de las ofertas y la adjudicación al primer clasificado, como las mejoras ofertadas y aceptadas.

La resolución de adjudicación, ahora impugnada, únicamente se motiva indicando respecto del adjudicatario el precio de adjudicación y las mejoras ofrecidas y aceptadas y respecto de todos los licitadores la puntuación global obtenida en los criterios técnicos subjetivos, la global obtenida en los criterios técnicos objetivos, en la oferta económica y por el sistema de gestión ambiental. Pero no se motiva la asignación de puntos en cada uno de los criterios ni el precio ofertado por cada uno de los licitadores.

En consecuencia con lo argumentado cabe concluir que la notificación carece de la motivación que aporte la información necesaria para dar cumplimiento a la exigencia legal.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 311. 2 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23



## Comunidad de Madrid

de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

### ACUERDA

**Primero.-** Estimar el recurso especial, interpuesto por empresa MACONSA, Madrileña de Contenedores y Servicios Auxiliares, S.L. contra la adjudicación de la licitación para contratar el servicio de “recogida de escombros de procedencia doméstica o de obras de menor entidad que afecten al dominio público” del Ayuntamiento de Alcobendas, declarando la nulidad del Decreto 7454, de 26 de julio, por el que se resuelve la adjudicación, debiendo proceder el órgano de contratación a la motivación de la resolución de adjudicación y su notificación.

**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 317.5 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 315 de la Ley de Contratos del Sector Público.

**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 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,



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

## **Comunidad de Madrid**

Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 319 LCSP.