

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

En Madrid, a 6 de febrero de 2019.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don C.G.A.C., en nombre propio, como Concejal del Ayuntamiento de Leganés, contra los Pliegos de Condiciones que rigen la adjudicación del contrato de “Servicio Operativo y de Mantenimiento, Recogida Neumática, Limpieza Viaria y Control de Plagas” del Ayuntamiento de Leganés, número de expediente 1320/2018, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) de 5 de diciembre de 2018, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 44.980.000 euros y su plazo de ejecución es de cuatro años más otro de posible prórroga.

Advertidos diversos defectos en la redacción de los pliegos de condiciones se procede a su rectificación anunciándose nuevamente el 18 de diciembre en el DOUE y el 19 de diciembre en la PSCP, poniendo en ese momento los pliegos rectificadas a disposición de los licitadores.

El plazo de presentación de ofertas concluyó el día 22 de enero y se presentaron dos ofertas al lote 1 y una al lote 2.

Con fecha 29 de enero de 2019, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Leganés, declara desierto el Lote 2 del contrato interesado debido a que la única empresa que ha presentado oferta no ha adjuntado la memoria técnica solicitada y considerada insubsanable en el apartado 15 del Cuadro de Condiciones Específicas de Contratación del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

**Segundo.-** Interesa destacar a efectos de resolver el presente recurso los siguientes apartados del PCAP.

*“7) INFORME LOTES:*

*En cumplimiento de lo establecido en el art. 116 4 g) y 99.3 consta justificada en Memoria Justificativa que se anexa al expediente electrónico y es objeto de publicación en perfil.*

*LIMITACIÓN NÚMERO DE LOTES PARA LOS QUE UN MISMO LICITADOR PUEDE PRESENTAR OFERTA:*

*De acuerdo con el artículo 99.4 a) de la LCSP, se establece la limitación al número de lotes para los que un mismo licitador puede presentar oferta, en los siguientes términos:*

*Un mismo licitador individualmente o en unión temporal con otros empresarios, solamente podrá presentar proposición a un único lote de los dos que conforman este procedimiento. En caso de que el licitador incumpla esta premisa, y presente oferta a más de un lote individualmente o en unión temporal con otros empresarios, se considerarán no admitidas a licitación todas las proposiciones presentadas.*

**15) CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO. LIMITACIÓN NÚMERO DE LOTES PARA LOS QUE UN MISMO LICITADOR PUEDE PRESENTAR OFERTA:**

*De acuerdo con el artículo 99.4 a) de la LCSP, se establece la limitación al número de lotes para los que un mismo licitador puede presentar oferta, en los siguientes términos:*

*Un mismo licitador individualmente o en unión temporal con otros empresarios, solamente podrá presentar proposición a un único lote de los dos que conforman este procedimiento. En caso de que el licitador incumpla esta premisa, y presente oferta a más de un lote individualmente o en unión temporal con otros empresarios, se considerarán no admitidas a licitación todas las proposiciones presentadas.*

**LOTE 1**

**1. CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES:**

**1.1 Criterio económico (precio): máximo 70 puntos**

*Obtendrán una puntuación que vendrá dada por la siguiente formula*

*(de 0 a 70 puntos):*

$$x_i = 70 * ((A-B)/(A-C))^{1/6}$$

- *x<sub>i</sub>: puntuación propuesta económica, con dos decimales.*
- *A Presupuesto Base Licitación.*
- *B Presupuesto ofertado.*
- *C Presupuesto ofertado más bajo”.*

Interesa también destacar los siguientes apartados del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT):

**“3.3.- SUBROGACIÓN DEL PERSONAL.** *La empresa adjudicataria asumirá la subrogación del personal de la empresa saliente que se detalla en Anexo del Pliego de Prescripciones Técnicas, en cumplimiento de los artículos 49 y siguientes, del Convenio General del sector de limpieza pública, viaria, riegos, recogida, tratamiento y eliminación de residuos y limpieza y conservación de alcantarillado, por el que los trabajadores de la empresa saliente, pasarán a adscribirse a la nueva empresa que vaya a realizar los servicios, respetando los derechos y obligaciones que disfruten en la empresa sustituida, siempre que se den alguno de los supuestos especificados en el artículo 49. Por otro lado, la empresa saliente facilitará a la empresa entrante*

los documentos que se determinan en el artículo 53 del mencionado Convenio General.

Se acompaña anexo VI al Pliego de Prescripciones Técnicas información de los Contratos de los Trabajadores a los que afecta la subrogación.

3.8.- **MEDIOS MECÁNICOS Y MATERIALES:** La empresa adjudicataria deberá poner a disposición del servicio objeto de contratación como mínimo los vehículos y maquinaria siguiente:

3.8.- **MEDIOS MECÁNICOS Y MATERIALES:**

La empresa adjudicataria deberá poner a disposición del servicio objeto de contratación como mínimo los vehículos y maquinaria siguiente:

LOTE 1	uds
Barredora mecánica de calzadas y aceras medianas	4
Baldeadora mecánica insonorizada 8 m3	2
Camión caja abierta, Grúa y Plataforma	1
C.R. Compactador Carga trasera 18 m3 (*)	1
Camión recolector de carga lateral (*)	1
Porter pick-up o de limpieza	3
Furgón + hidrolimpiador A.P. agua caliente	3
Furgoneta 4 Cuchilla quitanieves	1
distribuidor autónomo sobre camión	1
camión ampli-roll (3 ejes) (*)	1
vehículos de inspección	2

LOTE 2	uds
Barredora mecánica de calzadas y aceras medianas	4
Baldeadora mecánica insonorizada 8 m3	2
Baldeadora mecánica aceras 2 m3 A.P.	1
Camión caja abierta, Grúa y Plataforma	1
C.R. Compactador Carga trasera 18 m3 (*)	1
Camión recolector de carga lateral (*)	1
Porter pick-up o de limpieza	3
Furgón + hidrolimpiador A.P. agua caliente	3
Furgoneta 4 Cuchilla quitanieves	1
distribuidor autónomo sobre camión	1
camión ampli-roll (3 ejes) (*)	1
vehículos de inspección	2

*Todos los vehículos y maquinaria adscritos al Servicio serán de nueva adquisición a excepción de los marcados con (\*)*

*Todos los vehículos y maquinaria serán pintados y rotulados según definición del Ayuntamiento de Leganés, debiendo tener permanentemente un buen aspecto exterior. Además, el adjudicatario (lote 1 y lote 2) deberá disponer, en caso necesario, de palas cargadoras de escombros, bañeras de transporte, carritos de barrendero y otros equipos de trabajo que intervendrán según necesidades*

### 3.9. CARACTERÍSTICAS MEDIOAMBIENTALES DE LA FLOTA:

	<i>Clases de vehículos</i>	<i>Valores límite de emisión</i>
1	<i>Vehículos destinados al transporte de personas. Turismos. (Categoría M)</i>	<i>Las emisiones de NOx de los vehículos de esta categoría no podrán superar los 80 mg/Km.</i>
2	<i>Vehículos destinados al transporte mercancías con una Masa Máxima autorizada &lt; 3,5 t. (Categoría N1) (Camiones de caja abierta, furgonetas, etc.)</i>	<i>Deberán cumplir los límites de emisión impuestos por la Norma Euro 6. El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 715/2007 establece los límites de emisión.</i>
3	<i>Vehículos destinados al transporte de equipos de limpieza y mercancías con una Masa Máxima Autorizada entre 3,5 t y 12 t (Categorías N2) (Camiones de caja abierta, Recolectores de basura, etc.)</i>	<i>Deberán cumplir los límites de emisión impuestos por la Norma Euro 6. El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 715/2007 establece los límites de emisión para ambas normas.</i>
4	<i>Vehículos destinados al transporte de equipos de limpieza y mercancías con</i>	<i>Deberán cumplir los límites de emisión impuestos por la Norma euro 6</i>

	<i>una Masa Máxima Autorizada &gt;12 t. (Categoría N3) (Camiones cisterna, camiones recolectores, camiones, etc.)</i>	
5	<i>Barredoras autopropulsadas y otra maquinaria homologable bajo la directiva 97/68/CE, de potencia inferior a 37 Kw.</i>	<i>Deberán cumplir los límites de emisión impuesto por la EuroMot STAGE III A.</i>

**Tercero.-** El 11 de enero de 2019, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por don C.G.A.C., en el que solicita la anulación de los pliegos por considerar que no se ha respetado el plazo legal para la presentación de ofertas, se ha incluido una fórmula para calificar la oferta económica que no respeta el principio de proporcionalidad, se solicitan determinados equipos que se han referenciado de tal forma que son exclusivos de una marca, consta en el PCAP unas referencias medioambientales para los vehículos concretas por tipo de máquina que no alcanzan la totalidad de los requeridos y por último no se ha justificado correctamente el presupuesto de la licitación.

El 22 de enero de 2019 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 transpone 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.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, 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, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 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, 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 un concejal del Ayuntamiento de Leganés que no forma parte de la Junta de Gobierno Local y *“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).

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones, tras su última rectificación, fueron puestos a disposición general el 19 de diciembre de 2018 e interpuesto el recurso, en este Tribunal el 11 de enero de 2019, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

**Quinto.-** Por cuanto respecta al fondo del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra diversas cuestiones que se numeran por claridad expositiva.

1.- Irregularidad en el plazo de presentación de plicas.

Alega el recurrente que el anuncio de licitación tras la rectificación de los pliegos de condiciones se publica el día 19 de diciembre en la PCSP, pero nada

indica dicho anuncio sobre la publicación de los nuevos pliegos y plazo de presentación de ofertas en el DOUE. Por lo cual entiende que se ha quebrado el principio de publicidad europea.

Opone el órgano de contratación, que el envío del anuncio a la PCSP se efectuó el día 14 de diciembre y que es la propia plataforma de forma automática quien envía el anuncio al DOUE. Tras su publicación o transcurso de 48 horas, procede de forma también automática a la inserción del anuncio de licitación. Por lo tanto, la inserción del nuevo anuncio que alberga los pliegos presupone el previo o simultáneo anuncio en el boletín europeo.

Este Tribunal conoce el proceso de publicación en la PCSP de los anuncios de licitación y confirma la veracidad de las argumentaciones del órgano de contratación, por lo que procede desestimar el recurso en base a este motivo.

## 2.- Reducción del plazo de presentación de ofertas

*Argumenta la recurrente que “se establece un nuevo plazo para la presentación de ofertas que va desde el 18 de diciembre de 2018 hasta el 22 de enero de 2019, ambos inclusive. Al menos cabe destacar que no favorece el principio de transparencia ni facilita la participación de las empresas que el plazo para la presentación de ofertas comience antes de la publicación de los pliegos modificados siendo estas modificaciones de un enorme calado. Resulta cuanto menos sorprendente y contradice los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local que este plazo de presentación de ofertas se inicie con anterioridad a la fecha de la publicación del nuevo pliego modificado”.*

Por su parte el órgano de contratación indica que en relación al plazo de presentación de ofertas se ha considerado el día 19 de diciembre como primero del cómputo al que sumados 35 días naturales alcanza al 22 de enero, día que finaliza el plazo de recepción de ofertas. Invoca el artículo 156.2 de la LCSP.

En aplicación del artículo 156.2 de la LCSP esta licitación, sujeta a regulación armonizada y cuya tramitación es electrónica le corresponde un plazo mínimo de presentación de ofertas de 30 días naturales, por lo que aun admitiendo que el inicio del plazo debe ser el día 20 de diciembre como indica el recurrente los treinta días acabarían el 18 de enero de 2019, cuatro días antes del señalado por el órgano de contratación. Este Tribunal considera que el plazo de presentación de ofertas ha sido sobradamente respetado de conformidad con la legislación vigente, por lo que se desestima el recurso en base a este motivo.

### 3.- Régimen de concurrencia a varios lotes.

Alega el recurrente que en el anuncio de licitación se recoge la posibilidad de licitar a uno o varios lotes, mientras que en los PCAP se establece que solo se podrá concurrir a un lote de los dos que conforman el contrato. Por este motivo considera que la publicidad de la licitación no ha sido adecuada y pretende la nulidad de las actuaciones.

El órgano de contratación en su informe al recurso se limita a transcribir el apartado 7 del CCEC anexo al PCAP, que ha sido transcrito en los antecedentes de esta Resolución.

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Cuando exista una diferencia entre lo expresado en los pliegos y lo expresado

en el anuncio de licitación, prevalecerá siempre el pliego de condiciones, debido a su carácter de *lex interpartes*, naturaleza que no posee el anuncio de licitación.

En el caso concreto que nos ocupa, el PCAP no deja duda al respecto al indicar no solo en la cláusula 7 sino también en la cláusula 15 la imposibilidad de presentar ofertas a más de un lote. Así lo han entendido los licitadores que ni han formulado pregunta al respecto al órgano de contratación ni han presentado ofertas a ambos lotes.

Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

#### 4.- Inadecuada fórmula para la valoración de la oferta económica.

Sostiene el recurrente que la fórmula escogida para la valoración de las ofertas económicas propuestas por los licitadores no cumple el principio de proporcionalidad ni de atribuir mayor puntuación a quien menor precio proponga.

Alude a la doctrina sobre la innecesaridad de utilizar fórmulas matemáticas complejas e incluso ininteligibles. Prueba mediante un gráfico la distorsión de puntuación entre ofertas diferentes. Concluye con que la utilización de estas fórmulas no asegura la racionalidad económica y la determinación de la oferta con mejor relación calidad precio puesto que resta preponderancia al factor precio potenciando los criterios subjetivos de valoración.

Opone el órgano de contratación que la fórmula escogida:

$$X_i = 70 \times ((A-B)/(A-C))^{1/6}$$

respetar los principios de proporcionalidad y reparto equitativo de las puntuaciones. Defiende que no es ininteligible al haber sido perfectamente aplicada por el recurrente, que no es especialista en la materia y mantiene que las ofertas muy bajas no son las mejores ni las más recomendables, ya que está demostrado que en contratos como el que nos ocupa, bajas muy importantes conllevan defectos en la ejecución.

Puede afirmarse que ni el Derecho Comunitario ni el Derecho interno imponen indefectiblemente la utilización de un método concreto en la evaluación de la oferta económica. Ni el tenor del artículo 146 de la LCSP ni el del artículo 67 de la Directiva 2014/24/CE abonan tal tesis.

Por lo cual ha correspondido a los Tribunales Administrativos, a las Juntas Consultiva de Contratación y a la Jurisprudencia Contencioso Administrativa la interpretación y establecimiento de los límites a la hora de establecer la fórmula para la calificación del precio.

La Comisión Europea ya se manifestó acerca de esta cuestión, en su Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997, en relación al procedimiento de adjudicación de un contrato de consultoría y asistencia en el que las ofertas económicas, según el pliego, se valorarían en atención a las cuantías que más se aproximaran a las medias aritméticas de todas las ofertas admitidas, lo que desvirtúa la noción de «oferta económicamente más ventajosa», instando a España a adoptar las medidas necesarias para conformarse al contenido del Dictamen.

Las Juntas Consultivas autonómicas se han pronunciado en sintonía a este dictamen.

La Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia, mediante Dictamen 1/2001, de 21 de mayo, sobre el criterio de valoración del precio ofertado en los concursos, concluía afirmando que *“deberá cumplirse en todo caso la condición de que ofertas más económicas no pueden recibir una puntuación inferior a la otorgada a ofertas menos económicas”*.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, a través del Informe 5/98, de 26 de junio, sobre valoración del precio como criterio de adjudicación en los concursos, señalaba que *“el principio imperante es el de puntuar mejor a la oferta menor, cualquiera que sea la forma o fórmulas de efectuarla, con respeto al derecho de audiencia de las ofertas anormalmente bajas”*.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, mediante Informe 4/97, de 6 de mayo, afirmaba que *“la valoración del precio en función de la baja media resultante de todas las ofertas presentadas no resulta adecuada a los intereses públicos, considerando los principios de economía y eficiencia que deben informar la actividad y la gestión pública”*.

La Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia, por medio del Informe 4/2003, de 27 de junio, sobre la valoración del precio como criterio de adjudicación en los concursos, sostenía igualmente la aplicación del criterio de las Instituciones comunitarias.

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, en su Informe 3/2005, de 7 de julio, incluye entre sus conclusiones que *“Toda valoración del precio, como criterio de adjudicación, tiene que otorgar la mayor puntuación a la oferta más barata y sólo a ésta. En consecuencia, una valoración del precio que otorgase la misma puntuación a la oferta más barata y a otras ofertas que, aunque próximas al anterior, fuesen más caras, vulneraría el marco jurídico de los contratos públicos”*.

El Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 4/11, de 28 de octubre de 2011, concluía que, en todo caso, en cuanto se refiere al precio del contrato, en el PCAP, al fijar el procedimiento de valoración, no puede atribuirse a las proposiciones admitidas una valoración de la que resulte que la oferta más baja no obtiene la puntuación más alta, y consecuentemente sean mejor ponderadas ofertas que tengan un precio mayor que cualquiera de las restantes ofertas que se sitúen por debajo de la misma, o dicho de otra forma; la oferta más baja ha de ser la que, en cuanto al precio, reciba la mayor puntuación.

La opción de *“saciamiento”* de la puntuación en el criterio precio con fórmulas distintas no resulta una técnica correcta de asignación de puntos, pues distorsiona, por sí, la función de ponderación objetiva de los criterios con un límite de horquilla y

su sistema de proporcionalidad. Lo que puede conducir, en palabras del TJUE, en la citada Sentencia de 16 de septiembre de 2013, a que licitadores más competitivos se encuentren en una situación de competencia “irracional”. Salvo que así se exprese en el pliego y se motive adecuadamente.

La Resolución 11/2016, de 17 de febrero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) expuesta en sus Resoluciones 906/2014, de 12 de diciembre, y 542/2015, de 12 de junio (doctrina ratificada posteriormente, entre otras, en las Resoluciones 681/2016, de 9 de septiembre, y 208/2017, de 24 de febrero). En ellas se señala lo siguiente: “(...) *ni el TRLCSP ni su normativa de desarrollo contienen una pauta a la que deba atenerse el órgano de contratación a la hora de concretar el criterio de evaluación de las ofertas económicas, si bien es claro que necesariamente habrá de recibir la puntuación más alta el licitador que oferte un precio inferior y la más baja la que presente el superior (cfr.: Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid 173/2014 e Informe 16/2013 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón). Ello es consecuencia del respeto a los principios que han de observarse en el ámbito de la contratación pública, tales como el de control de gasto y de eficiencia (artículos 1, 22, 333.2 y DA 16ª TRLCSP), según señalan, entre otros, los Informes 4/2011 de la Junta consultiva de Contratación Administrativa y el nº 874 del Tribunal de Cuentas (pág. 196). Al mismo resultado, en fin, conduce el artículo 150.1 TRLCSP, ‘in fine’ (y, en idéntico sentido, artículo 53.1.b Directiva 2004/18/CE) en la medida en que prevé que cuando el único criterio de adjudicación sea el precio, éste deberá ser ‘el del precio más bajo’, regla ésta que debe observarse cuando, junto al precio, se introducen otros criterios de adjudicación”.*

*“(...) se han venido considerando como contrarias al principio de economía en la gestión de recursos públicos fórmulas que atribuyan mayor puntuación a las ofertas que no sean las más económicas como **cuando se tiene en cuenta la relación de la oferta con la baja media** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 958 –pág. 77-, nº 1011 –pág. 128-), las que establecen umbrales de saciedad, más allá de los cuales los licitadores no perciben una puntuación superior (cfr.: Informes del Tribunal*

*de Cuentas nº 889 –pág. 101-, nº 942 –pág. 31- y nº 955 –pág. 209-), las que reducen significativamente los márgenes entre las ofertas más caras y las más económicas (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 1009 –pág. 88-, nº 1031 –página 107-) y, a la inversa, las que magnifiquen diferencia económicas mínimas (cfr.: Informe de Tribunal de Cuentas nº 1011 -págs. 121, 211-212, 280-) o, en fin, aquéllas que supongan atribuir una puntuación a todo licitador por el mero hecho de presentar oferta (cfr.: Informe del Tribunal de Cuentas nº 839 –pág. 118-).*

*Concluimos entonces y hoy reiteramos que: ‘Lo único que impone en este sentido el TRLCSP es que se concrete en el Pliego la fórmula elegida, que ésta atribuya una puntuación superior a la oferta más barata y menor a la más cara y que se guarde la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias.*

*Fuera de estos principios elementales, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica o, en fin, distribuir la puntuación por la baja que cada oferta realiza respecto del presupuesto de licitación o en proporción a la oferta más económica. A fin de cuentas, si la entidad adjudicadora puede elegir la ponderación atribuida a cada criterio de adjudicación (cfr.: artículo 150.4 TRLCSP y Sentencia del TJCE, Sala Sexta, 4 de diciembre de 2003 –asunto C- 448/01-), no parece posible negarle la libertad de elegir la fórmula de distribución de los puntos”.*

En la misma línea interpretativa este Tribunal establecía en su Resolución 65/2017, de 1 de marzo que la Directiva 2014/24/UE, en su artículo 67, relativo a los criterios de adjudicación del contrato, no establece ningún criterio relativo a las fórmulas a aplicar para valorar el precio de las ofertas. El considerando 90 sí explica que *“La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa (...).*

*La proporcionalidad es un concepto matemático que supone una relación entre magnitudes de forma que si una varía la otra cantidad es un múltiplo constante de la anterior. En la proporcionalidad directa, partiendo de la mayor baja procede una interpolación lineal hasta el tipo de licitación, otorgando 10 puntos a la mayor baja y 0 al tipo de licitación. La proporcionalidad entre bajas solo puede ser directa (...). La valoración de las bajas siempre debe realizarse utilizando una proporción directa puesto que a mayor baja se deben obtener más puntos”.*

En el mismo sentido se dicta la Resolución 84/2017, de 2 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, que viene a poner de manifiesto y adoptar la doctrina de los Tribunales Administrativos en cuanto al tema que nos ocupa.

Podemos resumir y concluir que para considerar una fórmula como aceptable debe respetar tres principios que serán: la mayor baja será la que obtenga la totalidad de los puntos del criterio, no se tendrán en cuenta relaciones matemáticas que recaigan sobre la baja media de las ofertas, la oferta igual al tipo no obtendrá puntuación y no se incluirán umbrales de saciedad

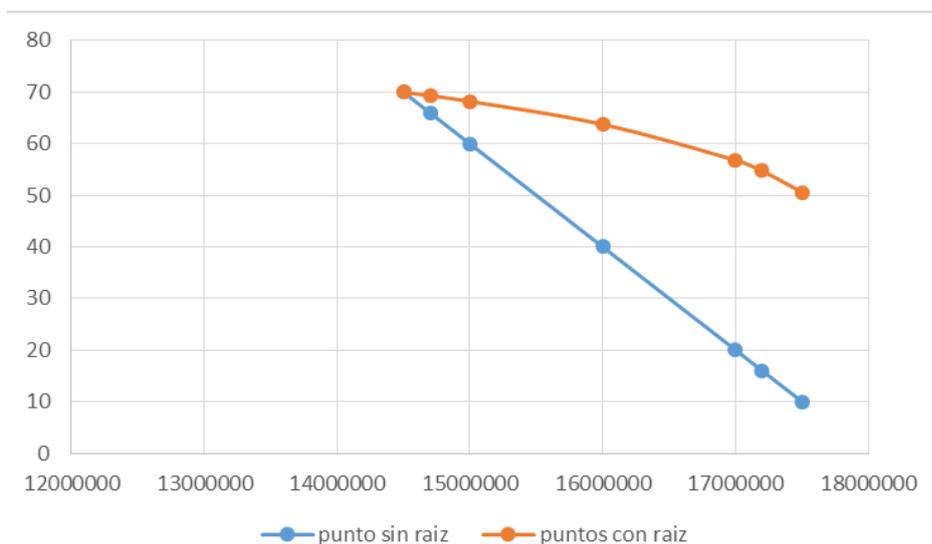
En base a todo lo manifestado este Tribunal ha calculado la puntuación que obtendrían varias hipotéticas ofertas. Partiendo del presupuesto base de licitación de 18.000.000 euros pero no incluyendo oferta igual al tipo resulta:

$$\text{Formula: } X_i = 70 \times ((A-B)/(A-C))^{1/6}$$

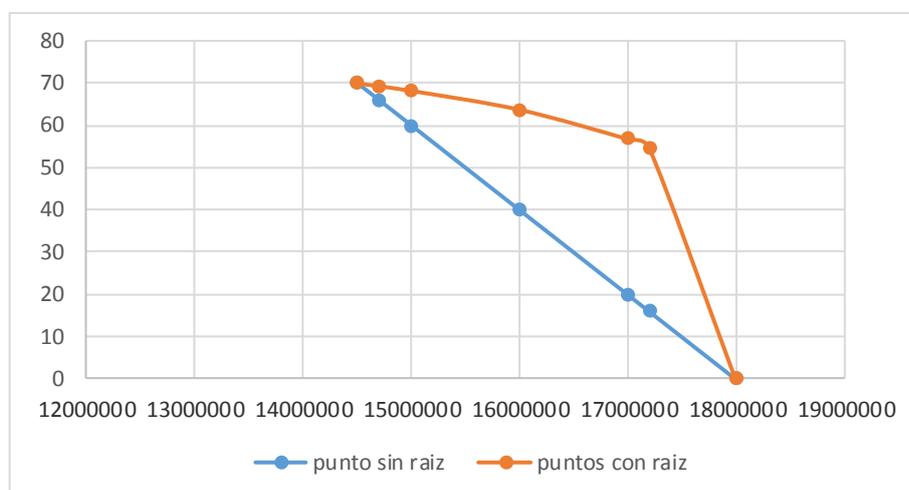
Oferta A: 17.500.000	Oferta B: 17.200.000	Oferta C: 16.000.000
Oferta D: 15.000.000	Oferta E: 14.700.000	Oferta F: 14.500.000
Oferta C: 17.000.000		

Derivándose las siguientes puntuaciones aplicando la fórmula que consta en pliegos y la misma fórmula sin el multiplicador raíz sexta, que parece ser la correctora del resultado que arrojaría la proporcionalidad pura.

A PBL	B Presupuesto ofertado	C Mejor oferta	Xi	Puntos sin aplicar raíz sexta	Puntos aplicando la raíz sexta
18.000.000	18.000.000	14.500.000	0	0	0
18.000.000	17.500.000	14.500.000	0,14285714	10	50,61
18.000.000	17.200.000	14.500.000	0,22857143	16	54,74
18.000.000	17.000.000	14.500.000	0,28571429	20	56,81
18.000.000	16.000.000	14.500.000	0,57142857	40	63,77
18.000.000	15.000.000	14.500.000	0,85714286	60	68,22
18.000.000	14.700.000	14.500.000	0,94285714	66	69,32
18.000.000	14.500.000	14.500.000	1	70	70,00



Si hacemos la misma operación pero incluyendo una oferta igual al tipo resulta:



Las gráficas de los resultados obtenidos demuestran que no estamos ante una fórmula proporcional pura, pero no pierde su consideración de proporcional, toda vez que la oferta más baja obtiene la totalidad de la puntuación por este criterio, lo que niega la existencia de umbral de saciedad y la oferta igual al tipo no obtiene puntuación. Si es cierto que la asignación de puntos no es proporcional entre las ofertas intermedias, puesto que califica con menos puntos diferencias muy próximas a la oferta más baja.

Con todo lo argumentado, puede afirmarse que fórmula establecida no puede calificarse como inadecuada, ya que puntúa con cero puntos a la oferta que iguale el precio de licitación, atribuye la mayor puntuación a la oferta más baja, no prevé umbrales de saciedad ni considera la baja media para atribuir puntuación. Tampoco las modulaciones establecidas pueden calificarse como arbitrarias o discriminatorias, no se aprecia una reducción significativa en los márgenes entre las ofertas más caras y las más económicas ni tampoco márgenes desproporcionados en la puntuación entre las ofertas.

Por otra parte, no cabe obviar que el sistema de proporcionalidad puro, pese a sus indudables bondades, también puede producir resultados que magnifiquen diferencias económicas mínimas, lo que permite considerar como válida las fórmulas, como la que nos ocupa, recurran a una proporcionalidad corregida, que se consigue en este concreto caso con la aplicación de la raíz sexta a la proporción inicial.

A la vista de los resultados obtenidos, se considera válida esta fórmula, por lo que se desestima el recurso en base a este motivo.

5.- Determinación de medios materiales a adscribir con modelo y marca concreto.

Sostiene el recurrente que el PPT requiere para la prestación del servicio de unos vehículos modelo *Porter Pick up*, que responden únicamente a la marca

Piaggio, que además son los utilizados por la actual adjudicataria de este servicio. Recuerda la imposibilidad de determinar en los pliegos una marca concreta de un equipo.

El órgano de contratación mantiene que el modelo *Porter* no es exclusivo de la marca *Piaggio* puesto que otras como *Hyundai* también poseen en su gama vehículos con este nombre y con características similares al de la anterior marca. Insiste en que la marca del vehículo no favorece a ninguna licitadora y cuanto menos a la actual adjudicataria, puesto que los vehículos a adscribir a este contrato deberán de ser nuevos, por lo que es indiferente los que posea la actual adjudicataria.

El artículo 126.6 de la LCSP establece claramente la imposibilidad de que las cláusulas de prescripciones técnicas se refieran a un fabricante o producto en exclusiva. Cuando sea imposible definir en su integridad el producto se podrá invocar fabricante o modelo concreto utilizando a continuación el termino o similar.

Este Tribunal ha comprobado que el termino *Porter* en automoción hace referencia a un vehículo industrial de carga ligero. Siendo varias las marcas que tienen en su gama automóviles de este tipo, entre ellas *Piaggio*, *Vespa* y *Hyundai*. Por lo tanto debe considerarse que el termino *Porter* hace referencia a un vehículo industrial ligero. La alocución pick up denomina los vehículo que no están cubiertos en la parte trasera, siendo ambos términos utilizados normalmente en automoción, sin ser propios de marca alguna. Por todo lo cual se desestima el recurso en base a este motivo.

#### 6.- Normativa de emisiones

Alega la recurrente que según se determina en el apartado 3.9 de los PPT: *“Para todos los vehículos con la excepción que se recoge en la anterior tabla (turismos y barredoras autopropulsadas) se indican que estos tienen que cumplir los límites de emisión impuestos por la Norma Euro 6 que establece el Reglamento del*

*Parlamento Europeo y del consejo 715/2007. Sin embargo, en el apartado 1, (Turismos) no se cita la normativa Euro, sino se establece un valor límite solo para las emisiones de Óxido de Nitrógeno, obviando el resto de gases y partículas. Respecto a las barredoras no se hace referencia a una normativa recogida en un reglamento, sino a los límites fijados por mediante un acuerdo "gremial" de algunas empresas fabricantes (EuroMot STAGE III A). Por otro lado, y más importante solo se especifican barredoras con potencia inferior a 37 kW que equivalen a 49CV. Las de superior potencia no se contempla”.*

A continuación manifiesta un juicio de valor sobre la inclusión de esta cláusula en los términos transcritos: *“Todo esto resulta muy extraño porque el condicionado medioambiental pierde fuerza provocando un posible conflicto interpretativo y un vado legal.*

*En primer lugar, lo coherente sería hacer referencia de una misma normativa ambiental de emisiones para todos los apartados y clases de vehículos. En segundo lugar, no es coherente no contemplar barredoras de potencia superior a 37 Kw o 49 CV. Pensemos que una barredora mediana de 4m3 de capacidad tiene una potencia de al menos 150 CV ajustándose a la normativa de emisiones Euro 6. Por lo tanto esta limitación carece de sentido y lo único que puede provocar es ir en contra de los intereses de la administración”.*

El órgano de contratación sostiene que *“además de las indicaciones sobre la normativa de carácter ambiental que figuran en el pliego está presente la obligación por parte del contratista del cumplimiento de la normativa vigente que también figura reseñada en los pliegos, independientemente de que se haga de forma nominal en cada apartado, todos los vehículos adscritos al pliego deben estar al corriente de las Inspecciones Técnicas de Vehículos (ITV) y evidentemente cumplirán la Ley en cuanto a las emisiones”.*

Cabe recordar que las características técnicas correspondientes al objeto de la licitación corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP.

La regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definen sus calidades, concretamente en el caso de los materiales que se adscribirán a la ejecución del contrato los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores del producto objeto de la contratación, y que por lo tanto implican los mínimos que deben reunir los productos a suministrar, así como de las prestaciones vinculadas al mismo.

Por lo tanto, solo al órgano de contratación le corresponde fijar estas condiciones técnicas, no siendo objeto de revisión por parte ni de los miembros de la mesa de contratación, ni de este Tribunal. Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

#### 7.- Justificación económica de la licitación

Mantiene el recurrente la existencia de defectos en la justificación del estudio económico de la licitación. Concretamente no aparece estudio económico alguno sobre las posibles mejoras que los licitadores pudieran ofertar, ni sobre la justificación del plazo de amortización de la maquinaria, así como la constatación de que los costes por mano de obra que se recogen en el anexo VI del PCAP (listado de personal a subrogar) alcanza una cuantía más elevada que los gastos por el mismo concepto que se justifican en el estudio económico del contrato.

El órgano de contratación advierte qué en relación con la amortización de la maquinaria, no alcanza la totalidad de su coste toda vez que transcurridos los cinco años de vigencia máxima del contrato esta no pasa a ser propiedad del Ayuntamiento, por lo que no procede la amortización del cien por cien de su coste, sino de la parte proporcional a su vida útil que se calcula de diez años.

En cuanto a la lista de subrogación del personal invoca el artículo 130.1 de la LCSP y la sola obligación del Ayuntamiento de Leganés de facilitar a los licitadores la información necesaria para evaluar el coste laboral. Invoca distintas Resoluciones sobre este tema.

Consta en el expediente la memoria de justificación económica del contrato donde se analizan los gastos por conceptos, concretamente gastos de personal obtenidos a través de los convenios colectivos aplicables, de amortización de maquinaria considerando el coste de los vehículos (que no queda reflejado) y el plazo de cinco años. Otros materiales, vestuario e instalaciones sobre los cuales no se efectúa estudio económico alguno. Así mismo se determinan los gastos generales y el beneficio industrial.

Señala el artículo 100 en su apartado 2 de la LCSP que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”*

Finalmente, señala el artículo 102.3 de la LCSP que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los*

*convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.*

A la vista de los artículos transcritos, el Ayuntamiento de Leganés ha incluido en los PCAP una división en costes directos, que abarca la ejecución material y costes indirectos que abarca los gastos generales y el beneficio industrial. Así mismo ha calculado correctamente el presupuesto base de licitación del contrato, si bien una ínfima parte del total de él no se encuentra plenamente justificado. Por todo lo cual se desestima el recurso en base a este motivo.

Se recomienda al órgano de contratación que en próximas contrataciones y máxime en aquellas de la importancia de la que nos ocupa, traslade los cálculos efectuados en la memoria de justificación económica a los PCAP, toda vez que es donde deben constar para su general conocimiento.

**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 don C.G.A.C., en nombre propio, como Concejal del Ayuntamiento de Leganés, contra los Pliegos de Condiciones que rigen la adjudicación del contrato de “Servicio Operativo y de Mantenimiento, Recogida Neumática, Limpieza Viaria y Control de Plagas” del Ayuntamiento de Leganés, número de expediente 1320/2018.

**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.-** 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.