

**Recursos n°s 112 y 119/2022
Resolución nº 136/2022**

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

En Madrid, a 7 de abril de 2022.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación acumulados interpuestos por la representación de Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. y dos concejales del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Valdemoro, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro de 23 de febrero de 2022 de adjudicación del contrato de “*servicio municipal de recogida de los residuos sólidos urbanos de Valdemoro*” (Expte. 18/20), a la UTE Alfonso Benítez S.A.- Servicios Especiales de Limpieza S.A., este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE con fechas 3 y 4 de noviembre de 2020, respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 41.329.213,60 euros, con un plazo de ejecución de 8 años.

La licitación y los “nuevos” Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas son aprobados por mayoría de miembros presentes por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 29 de octubre de 2020, con los votos favorables de los grupos Ciudadanos por Valdemoro (7 concejales), Partido Popular (4) y Vox (3) y la abstención de Partido Socialista Obrero Español y Más Madrid Valdemoro. Con el informe favorable de la Secretaría del Ayuntamiento y la Intervención.

Segundo.- El 25 de noviembre de 2020, tuvo entrada en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación formulado por la representación de Asociación de Empresarios de Limpieza (ASELIP), contra los pliegos del contrato de referencia.

Con fecha 12 de enero de 2021 se dicta resolución desestimatoria del Recurso 327/2020.

Tercero.- Una vez reiniciada la licitación, fueron admitidas a la misma las cinco empresas que concurrieron y se procedió a la valoración de sus proposiciones. Los diferentes informes técnicos de valoración (criterios subjetivos de valoración; criterios de valoración mediante fórmulas) fueron emitidos por técnicos municipales.

El 5 de agosto de 2021, la mesa de contratación acordó por unanimidad proponer al órgano de contratación la clasificación de las ofertas de los licitadores admitidos según la puntuación resultante de los informes técnicos de valoración.

Mediante acuerdo en el Pleno del Ayuntamiento por mayoría de miembros presentes se acordó en fecha 13 de septiembre de 2021, la clasificación de los licitadores y requerir la documentación al propuesto como adjudicatario, Alfonso Benítez, S.A. – Servicios Especiales de Limpieza, S.A. (en adelante UTE ALFONSO BENÍTEZ-SELSA), quedando clasificada en segundo lugar Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. (VALORIZA en adelante).

Cuarto.- En Pleno del 25 de noviembre de 2021, el Ayuntamiento acuerda no aprobar la propuesta de adjudicación al no obtener la mayoría simple de sus miembros, lo que se notifica el 3 de diciembre. El 28 de diciembre, se presenta recurso especial en materia de contratación, contra el acuerdo meritado, solicitando se declare la disconformidad a derecho de dicha resolución, anulándola y dejándola sin efecto y ordenando la retroacción del procedimiento para que se adjudique el contrato a la UTE integrada por Servicios Especiales De Limpieza, S.A. y Alfonso Benitez, S.A. o, subsidiariamente, ordene la retroacción del procedimiento para que el órgano de contratación aporte la motivación debida.

Quinto.- El 13 de enero de 2022, se dicta Resolución (16/2022) por este Tribunal en la que se estima el recurso especial en materia de contratación, *“anulando la notificación del acuerdo de no adjudicación para que se motive adecuadamente conforme a lo expuesto en el fundamento quinto”*. El 23 de febrero de 2022, el Pleno del Ayuntamiento acuerda la adjudicación a la citada UTE en cumplimiento de la citada Resolución, votando en contra los dos concejales que presentan recurso especial en materia de contratación.

Sexto.- En fecha 21 de marzo de 2022 se interpone recurso especial en materia de contratación por VALORIZA contra la citada adjudicación, fundado en el incumplimiento de las prescripciones técnicas por el adjudicatario y, en concreto:

- a) Incumplimientos relativos a la frecuencia de prestación de la recogida ordinaria de las fracciones envases ligeros, y papel y cartón.
- b) Incumplimientos relativos a la frecuencia de prestación de la recogida extraordinaria de las fracciones envases ligeros, y papel y cartón
- c) Incumplimiento relativo al número mínimo de unidades de medios materiales.

El 22 de marzo, presentan recurso de reposición por los dos concejales del grupo socialista, calificado subsidiariamente como recurso especial en materia de contratación por el mismo, en el que alegan los mismos motivos que VALORIZA.

Séptimo.- En fecha 25 de marzo de 2022, se completan el expediente y el informe de contratación 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 (en adelante LCSP). En fecha 5 de abril, se recibe el escrito de alegaciones del adjudicatario.

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 empresa legitimada para ello, al tratarse del licitador propuesto en segundo lugar conforme con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

En cuanto a los dos concejales se encuentran habilitados para formalizar recurso especial en materia de contratación, a tenor del artículo 24.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: *“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, los*

miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

El Ayuntamiento ha tramitado su recurso correctamente como especial en materia de contratación, porque cuando cabe este no es posible el recurso administrativo ordinario (artículo 44.5 LCSP).

Tercero.- Procede acumular los dos recursos, de VALORIZA y de los concejales, a tenor del artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

“1. Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”.

Es el mismo acto recurrido, y existe identidad de planteamientos o motivos de recurso, tal y como Valoriza pone de manifiesto en su recurso: *“Por último, cabe destacar que esos incumplimientos fueron puestos de manifiesto en el Pleno de veintitrés de febrero de dos mil veintidós por el grupo socialista. Se adjunta el enlace de la sesión del Pleno <https://www.youtube.com/watch?v=UM5VMNXOkeA> con la intervención en la que se detallan los incumplimientos en que incurre la oferta adjudicataria a partir del minuto 1:02:40”.*

Cuarto.- Los recursos se interpusieron contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, a tenor del artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- El recurso especial de VALORIZA se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo de adjudicación fue publicado el 28 de febrero de 2022, interponiéndose el

recurso el 21 de marzo de 2022 por Valoriza dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Sin embargo, el escrito de los dos concejales es extemporáneo en su calificación como recurso especial en materia de contratación, pues tienen conocimiento del acuerdo del pleno municipal impugnado el mismo 23 de febrero de 2022, interponiendo el recurso el 22 de marzo. Tal y como señala el artículo 211 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y se cita por los recurrentes, el plazo para interposición de recurso de los concejales se computa desde la sesión en que han votado en contra:

“3. El plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo”.

Incluso es extemporáneo computado desde 28 de febrero.

Sexto.- El primer motivo del recurso refiere al incumplimiento relativo a la frecuencia de prestación de la recogida de las fracciones envases ligeros, y papel y cartón. Alega Valoriza la infracción de la cláusula de la página 20 del Pliego de Prescripciones Técnicas sobre la frecuencia de recogida de envases, papel y cartón, que exige un mínimo de cinco días cada semana. Indica el apartado 6.1:

“Se indican las frecuencias mínimas de vaciado de toda la red de contenedores exigida por el Ayuntamiento:

- Recogida de papel y cartón: Frecuencia de vaciado cinco veces/semana (lunes a sábado)*
- Recogida de envases: Frecuencia de vaciado cinco veces/semana (lunes a sábado), salvo los edificios municipales y educativos cuya retirada se efectuará a demanda”.*

La frecuencia de recogida de las fracciones envases ligeros y papel y cartón de la UTE adjudicataria, tal y como se ha recogido en el Informe de Valoración de los Archivos Electrónicos “2”, se lleva a cabo “entre tres y seis días a la semana”, es decir, existen contenedores cuya frecuencia de vaciado es inferior a cinco días a la semana. No se vacían “*todos*” los contenedores 5 días a la semana.

Contesta el servicio técnico del órgano de contratación que la frecuencia de 3 a 6 días de recogida cumple con lo establecido en el PPT y aclarado durante el procedimiento previo a la presentación de las ofertas, en las respuestas a las consultas de los licitadores. El vaciado de toda la red de contenedores que establece el PPT, no expresa que se tengan que recoger todos los contenedores los 5 días, semanales ya que sería imposible con los medios descritos en el procedimiento y expuestos en el estudio económico de partida.

Del propio texto transscrito de los pliegos se desprende que no se puede salir de lunes a sábado, que son 6 días, cuando se establece una frecuencia mínima de 5 veces/semana, que además se aclara en las preguntas 18 y 26 del procedimiento en la Plataforma del Contratación del Estado.

En respuesta a consulta de los licitadores se afirma en estas consultas:

Pregunta: “*Según el apartado 2.6.1 se indica que los licitadores programarán el servicio con la frecuencia de vaciado ajustada a la previsión de generación de residuos que estimen en su oferta. Posteriormente se establece que la frecuencia de vaciado será para la fracción papel-cartón (5 días/semana) y para la fracción envases la frecuencia de vaciado será (5 días/semana) con la salvedad de los edificios municipales y centros educativos, cuya recogida será a demanda.*

Consecuentemente; ¿Los contenedores de las fracciones selectivas han de recogerse como mínimo cinco días a la semana para cada fracción?“.

Respuesta: *Art. 2.6.1 PPT “Los licitadores programarán el servicio con la frecuencia de vaciado en relación con la previsión de generación de residuos que estimen en su oferta en la que deberán tener en cuenta todos los parámetros que se establecen en este pliego relativo a recogida selectiva, el modelo de contenedor elegido y su capacidad”.*

Las respuestas a consulta sobre frecuencia de la retirada de la fracción orgánica o la fracción resto difieren en este punto, afirmando que tienen que recogerse todos los días:

“26.- Con independencia de cómo se organicen la prestación de los servicios de recogida, a raíz de las contestaciones efectuadas hasta la fecha, donde literalmente se expresa que “Respecto a la recogida los 7 días a la semana, no significa que todos los días salgan todas las rutas” y conforme a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, solicitamos aclaración de los siguientes aspectos relativos a la frecuencia de vaciado de los contenedores:

a) FRACCIÓN RESTO

Según apartado 2.4.1 la frecuencia de vaciado será diaria (7 días/semana). Consecuentemente; ¿Los contenedores de la fracción resto han de recogerse como mínimo todos los días?

Art. 2.4.1 PPT “El adjudicatario podrá efectuar propuestas de reducción de la frecuencia de vaciado en ciertos ámbitos puntuales de la ciudad en base a sus propias justificaciones. El Ayuntamiento valorará las propuestas de adaptación de la frecuencia de recogida en ciertos ámbitos del municipio”.

b) FRACCIÓN ORGÁNICA

Según apartado 2.5.1 la frecuencia de vaciado será diaria (7 días/semana). Consecuentemente; ¿Los contenedores de la fracción orgánica han de recogerse como mínimo todos los días?

Art. 2.5.1 PPT “El adjudicatario no podrá efectuar propuestas de reducción de la frecuencia de vaciado”.

La adjudicataria alega que se cumple el Pliego en este punto. La afirmación del informe técnico que se recoge de 3 a 6 días es porque se trabaja para los envases ligeros con dos equipos: el primero con una frecuencia de recogida de 6 días a la semana de lunes a sábado y el segundo con una frecuencia de 3 días semana, también de lunes a sábado. Cada equipo con su recolector y conductor. El equipo 1 hace 302 jornadas y el 2, 157. Figura también el gráfico del recorrido de cada camión.

Y para el papel/cartón también hay dos equipos: un equipo, 7 días a la semana y el segundo, 4 días semana, 365 y 205 jornadas. Figura también el gráfico del recorrido de cada camión.

“En conclusión, el servicio de recogida de ambas fracciones se presta por dos equipos que se complementan entre sí, de tal modo que se garantiza una frecuencia de lunes a domingo. El PPT exige que el servicio se preste con una frecuencia de cinco veces de lunes a sábado y lo cierto es que la UTE ofertó un servicio con unas frecuencias superiores a las mínimas, puesto que los servicios se realizan seis días a la semana para la fracción envases ligeros y siete días a la semana para la fracción papel y cartón.

Cuando el Informe de Valoración hace referencia a que el servicio se presta de 3 a 6 veces, entendemos que se está refiriendo al hecho de que para la prestación del servicio se ofertan dos equipos que trabajan de forma coordinada, trabajando uno seis días de lunes a sábado y otros tres días. En definitiva, el Informe de Valoración alude al hecho de que se combinan las frecuencias de recogida de cada uno de los equipos (3 a 6) y no a la frecuencia en la que presta el servicio (lunes a domingo)”.

A juicio de este Tribunal la cláusula transcrita del Pliego debe entenderse en relación con el párrafo que le precede del que se deduce que la frecuencia de vaciado de los contenedores de residuos de papel/cartón y de envases no es de cinco días todas las semanas todos los contenedores, sino que depende de la

programación presentada. Expresamente el Pliego refiere al vaciado de la “red” de contenedores, no de cada uno de estos individualmente.

Dice el PPT en el punto 2.6: “*Servicios de recogida de la Fracción Envases y Papel y Cartón, Organización básica de los servicios, Frecuencia de vaciado:*

Los licitadores programarán el servicio con la frecuencia de vaciado en relación con la previsión de generación de residuos que estimen en su oferta en la que deberán tener en cuenta todos los parámetros que se establecen en este pliego relativo a recogida selectiva, el modelo de contenedor elegido y su capacidad.

En ningún caso el Ayuntamiento aceptará desbordamientos de residuos en los contenedores que se deriven de un mal cálculo de la generación de residuos o del volumen de residuos generado respecto del volumen del contenedor elegido e instalado. En Ayuntamiento podrá ordenar incrementos de frecuencia del vaciado, en contenedores o su sustitución de los contenedores elegidos por otros de mayor capacidad. Estos incrementos o sustituciones no supondrán contraprestación económica alguna por parte del Ayuntamiento”.

Se establece que la frecuencia estará en función de la previsión degeneración de residuos y que el Ayuntamiento puede acordar incrementos en la frecuencia de vaciado”.

Lo que se diferencia de otras recogidas, la fracción resto y orgánica, que se afirma expresamente que la frecuencia de vaciado será diario 7 días:

“2.4. Servicio de Recogida de la Fracción Resto

Frecuencia Vaciado: Diaria, 7 días/semana, planteando ampliaciones frecuencia si el licitador lo estima necesario para determinados ámbitos puntuales”.

Igual afirma para el Servicio de Recogida de la Fracción Orgánica.

Y es lo que se contesta en respuesta a consulta de los licitadores: “*Los licitadores programarán el servicio con la frecuencia de vaciado en relación con la previsión de generación de residuos que estimen en su oferta en la que deberán*

tener en cuenta todos los parámetros que se establecen en este pliego relativo a recogida selectiva, el modelo de contenedor elegido y su capacidad”.

El adjudicatario oferta una recogida de la red superior a los 5 días, con distintas rutas de los camiones, de 3 y 6 días, y de 4 y 6 días, para los envases ligeros y para papel/cartón, respectivamente, tal y como se acredita en el expediente, dando cumplimiento a las prescripciones técnicas.

Procede desestimar este motivo.

El segundo motivo del recurrente, afirma que no cumple con la recogida extraordinaria en las festividades de Navidad y Reyes, lo que se contraviene por el órgano de contratación con una captura de pantalla de la oferta del adjudicatario. El mismo también remite a la misma, donde efectivamente figuran las “*actuaciones especiales*” en 25 de diciembre y 1 de enero.

Procede desestimar este motivo.

El tercer motivo de VALORIZA sostiene que la UTE no ha ofertado la maquinaria mínima de nueva adquisición que viene exigida en el apartado 5.3.1 del PPT. Afirma que la adjudicataria y URBASER incurren en el mismo incumplimiento, por el que fue excluida esta última, debiendo ser excluida también la UTE adjudicataria. Esta oferta cuatro chasis en lugar de cinco que es el mínimo exigido por el Pliego y seis cajas (cuatro recolectoras, dos de ellas desmontables y dos de lavado).

Contesta el órgano de contratación con el cumplimiento de las prescripciones técnicas y la transcripción de la oferta técnica del adjudicatario.

La UTE adjudicataria informa que su oferta no sólo cumple las unidades de maquinaria mínimas de cada tipo especificadas en el PPT, sino que además, las

incrementa al ofertar dos unidades de lava contenedores 6+6 CS –una unidad adicional a las exigidas en el PPT.

A juicio del Tribunal el recurrente no acredita que exista un error material en la calificación del órgano de contratación, debiendo prevalecer la discrecionalidad técnica de este último.

Procede la desestimación de este motivo del recurso.

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.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación de los dos concejales del Grupo Municipal Socialista por extemporáneo. Desestimar el recurso especial en materia de contratación de la empresa Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. contra, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valdemoro de 23 de febrero de 2022 de adjudicación del contrato de “Servicio municipal de recogida de los residuos sólidos urbanos de Valdemoro” (Expte. 18/20), a la UTE Alfonso Benítez S.A.-Servicios Especiales de Limpieza, S.A.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos especiales en materia de contratación por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión del procedimiento de licitación.

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.

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL