

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

En Madrid, a 14 de noviembre 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la UTE FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. y ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L. (en adelante UTE FCC MA-ACCIONA) contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 6 de septiembre de 2024, por el que se adjudica el contrato de “Servicios de Limpieza Viaria y de Recogida y Transporte, Valorización o Eliminación debidamente autorizada de Residuos Sólidos Urbanos del municipio de San Sebastián de los Reyes, así como la gestión del Punto Limpio municipal”, N.º Expediente: 02.07.01.01 2023/80-SS_REYES, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 28 de diciembre del 2023 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el anuncio de licitación y los pliegos que habrán de regir la adjudicación y ejecución del contrato.

El valor estimado del contrato asciende a 80.233.579,94 euros y dispone de un

plazo de ejecución de 8 años.

Segundo. – A la presente licitación se presentaron cuatro empresas, entre ellas la recurrente.

Una de las empresas fue excluida del procedimiento, Althenia, y las ofertas de las tres restantes resultaron ser

Ofertas económicas individuales

	Lote 1	Lote 2
FOMENTO-ACCIONA	72.350.332,25 €	3.725.228,14 €
URBASER-PADECASA	72.725.204,43 €	4.130.864,10 €
VALORIZA	74.966.940,12 €	4.138.728,47 €

Ofertas económicas integradas

	Integrada
FOMENTO-ACCIONA	75.219.045,83 €
URBASER-PADECASA	75.028.715,32 €
VALORIZA	74.509.169,59 €

El desglose por lotes de las ofertas integradoras resulta

	Integrada Lote 1	Integrada Lote 2
FOMENTO-ACCIONA	71.814.451,39	3.404.631,66
URBASER-PADECASA	72.275.357,84	2.753.357,51
VALORIZA	70.610.925,29	3.898.244,29

Con fecha 21 de febrero de 2024 se celebra Mesa de Contratación con el objeto de proceder a la apertura de la propuesta técnica, dando traslado de los proyectos técnicos al comité de valoración de las ofertas.

El informe de valoración de las ofertas en relación con los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor se emitió el 11 de junio de 2024. A continuación, habiéndose hecho público el informe técnico de valoración de los criterios de carácter subjetivo, se procede a la apertura del archivo electrónico n.º 3 de los licitadores admitidos, que contiene los criterios de adjudicación que se aplican mediante fórmulas o cifras.

Posteriormente, la Mesa de Contratación identificó la presentación de valores presuntamente desproporcionados en las siguientes ofertas: UTE FCC Medio Ambiente S.A.U. y Acciona Servicios Urbanos, S.L. oferta no integradora Lote 2, UTE Urbaser, S.A.- Padecasa Obras y Servicios, S.A., suministro de contenedores. Lote 1, UTE FCC Medio Ambiente S.A.U. y Acciona Servicios Urbanos, S.L. oferta integradora Lote 2, UTE Urbaser, S.A.- Padecasa Obras y Servicios, S.A. oferta integradora Lote 2.

Las justificaciones de las bajas fueron aceptadas por la Mesa de Contratación conforme al informe técnico municipal de fecha 11 de julio de 2024.

Como consecuencia del resultado del sumatorio de las puntuaciones, la Mesa de Contratación determinó como mejor oferta clasificada la presentada por la UTE URBASER-PADECASA en su modalidad de oferta integradora.

Consecuentemente con lo anterior, la Mesa acordó la propuesta de adjudicación a favor de la mejor oferta integradora, concediéndole un plazo de 10 días hábiles a los efectos de aportar la documentación establecida en los pliegos de condiciones para formalizar dicha propuesta.

El Órgano de Contratación acuerda finalmente la adjudicación del contrato en fecha 6 de septiembre de 2024, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de dicha fecha, notificada formalmente a los licitadores y publicada a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 9 de septiembre de 2024.

Tercero. – Con fecha 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en registro del Ayuntamiento el recurso especial en materia de contratación presentado por la UTE FCC MA-ACCIONA contra el acuerdo de adjudicación del contrato de referencia.

El 14 de octubre de 2024 el órgano de contratación remitió el informe y el expediente de contratación, junto al recurso, de conformidad con 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).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto el recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP y el artículo 21 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de Decisiones en Materia Contractual y de Organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Quinto. - La secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones que fueron presentadas en plazo por la UTE URBASER-PADECASA.

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 recurrente se encuentra legitimado para la presentación del recurso al tratarse de un licitador participante en la licitación, titular de un interés legítimo conforme al artículo 48 de la LCSP, ya que la estimación del recurso podría colocarle en la posición de adjudicatario del contrato.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se presentó el 30 de septiembre de 2024. Considerando que la notificación de la adjudicación se produjo el 9 de septiembre, se encuentra dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de 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.c) de la LCSP.

Quinto. – En cuanto al motivo del recurso, se fundamenta en un error en la valoración de las ofertas.

Alega la recurrente que el informe de valoración de las ofertas comete un error severo, que supone la infracción del PCAP en cuanto a la forma de valorar las ofertas, y que, además, conduce a que el resultado de la valoración no sea el que correspondería a la aplicación correcta de los criterios establecidos en este pliego.

Ello es debido a que el informe considera que la “*mejor oferta*” a la que se refiere el PCAP es la “*mejor oferta económica*”, esto es, asocia la mejor oferta individual a la oferta más barata, no a la oferta que obtiene la mayor puntuación en aplicación del conjunto de criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, que es la que es

realmente la “mejor oferta”.

Esta forma de proceder se aprecia en el informe, cuando determina que la mejor oferta individual respecto del Lote 1 y del Lote 2 es la oferta de la UTE FCC MA-ACCIONA, lo que se hace sin tener en cuenta que, en el Lote 1, la oferta que recibe una puntuación más alta no es la oferta de la UTE FCC MA-ACCIONA, sino la oferta de la UTE URBASER-PADECASA. Como consecuencia de este error, los resultados a los que llega el informe no son correctos en absoluto, y conducen a que el contrato no se adjudique en realidad a la oferta más ventajosa para el órgano de contratación.

Añade que el informe identifica como mejores ofertas individuales para cada lote las ofertas de la UTE FCC MA-ACCIONA, con, respectivamente, 85,91 puntos para el Lote 1 y 91,50 puntos para el Lote 2. La suma de los puntos de estas dos ofertas es 177,41 puntos. Sin embargo, la mejor oferta individual para el Lote 1, es decir, la oferta que más puntuación obtiene en la suma de los criterios de adjudicación, es la oferta de la UTE URBASER-PADECASA, que obtiene 90,06 puntos.

Si sumamos la puntuación obtenida por la UTE URBASER-PADECASA en el lote 1 y la puntuación obtenida por la UTE FCC MA-ACCIONA en el lote 2, obtenemos un total de 181,56 puntos (que es el resultado de sumar 90,06 y 91,50). Esta puntuación es superior a los puntos obtenidos por las distintas ofertas integradoras, y, en particular, por la oferta integradora de la UTE URBASER-PADECASA, que es de 179,52 puntos. Por lo tanto, la oferta con mejor puntuación no es la oferta integradora de la UTE URBASER-PADECASA, sino la oferta individual presentada por esta UTE para el Lote 1 y por la UTE FCC MA-ACCIONA para el Lote 2.

Solicita la retroacción de actuaciones del procedimiento de adjudicación del contrato, con objeto de que se valoren correctamente las ofertas, y, en particular, se identifique correctamente cuál es la mejor oferta individual respecto del Lote 1, se determine cuáles son las ofertas mejor puntuadas, y se continúe la tramitación del procedimiento de modo que se proponga a las ofertas mejor puntuadas (que son la

oferta de la UTE URBASERPADECASA para el Lote 1 y la oferta de la UTE FCC MA-ACCIONA para el Lote 2) como adjudicatarias del Contrato en los distintos lotes.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que, de la redacción del pliego, que no fue recurrido en el momento procesal oportuno cabe reseñar determinados aspectos:

El pliego se refiere a las ofertas integradoras como aquellas que puedan suponer una mejora en las condiciones económicas. En este sentido, se dice que las ofertas integradoras presentarán idéntico contenido al de las ofertas individuales excepto en lo que se refiere al criterio económico.

De esta forma, lo relevante para comparar ofertas individuales e integradas es la cuestión económica, es decir, el precio. El resto de criterios resultan irrelevantes a estos efectos dado que el resto de la oferta debe ser idéntica venga diferenciada en lotes o venga de forma integrada para ambos lotes.

El pliego define qué se entiende por “*mejor oferta*”, señalando que la misma viene formada por la combinación de las mejores ofertas individuales de cada lote, obtenido sumando sus precios individuales.

Es decir, no dice que “*la mejor oferta*” se obtenga de la suma de todos los criterios de adjudicación, sino, exclusivamente, de la suma de los mejores precios individuales del Lote 1 y del Lote 2 (cada uno, integrado, a su vez, por la suma de conceptos que aparecen desglosados en el modelo de proposición económica, donde se diferencia en el coste por anualidades).

El pliego señala que para hacer la valoración se tomarán en consideración los precios de todas las ofertas integradoras válidas, así como el precio de lo que se llamará “*mejor oferta*”.

Es decir, que detalla que la comparativa se va a realizar considerando, por un lado, los precios de todas las ofertas integradoras y por otro, el precio de la “*mejor oferta*”, que ya se ha definido previamente cómo se obtiene. Esto es, de la suma del mejor precio del Lote 1 y el mejor precio del Lote 2.

Todo ello se concreta, además, cuando se describe el proceso de valoración de las ofertas en las siguientes fases:

Primero: se realiza una valoración económica (literalmente especificado) entre, exclusivamente, las ofertas integradas y la “*mejor oferta*”

Segundo: posteriormente, se le suma la valoración del resto de criterios.

Aplicando todo lo relatado, el informe de valoración de ofertas de fecha 17 de julio de 2024 por la Jefa de Sección de Limpieza Viaria y Gestión de Residuos, recoge, en primer lugar, las ofertas económicas presentadas de forma individual a los Lotes 1 y 2, que son:

	<i>Lote 1</i>	<i>Lote 2</i>
<i>FOMENTO-ACCIONA</i>	<i>72.350.332,25 €</i>	<i>3.725.228,14 €</i>
<i>URBASER PADECASA</i>	<i>72.725.204,43 €</i>	<i>4.130.864,10 €</i>
<i>VALORIZA</i>	<i>74.966.940,12 €</i>	<i>4.138.728,47 €</i>

Del cuadro anterior, se puede extraer que la “*mejor oferta*” viene formada por la suma de: La mejor oferta del Lote 1, que asciende a 72.350.332,25 euros, ofertada por Fomento y Acciona y la mejor oferta del Lote 2, que asciende a 3.725.228,14 euros, ofertada asimismo por Fomento-Acciona. Lo que hace un total de 76.075.560,39 euros.

Dicha oferta se compara con las ofertas integradas, cuyo valor asciende a:

	<i>INTEGRADA</i>
<i>FOMENTO-ACCIONA</i>	<i>75.219.045,83 €</i>
<i>URBASER-PADECASA</i>	<i>75.028.715,32 €</i>
<i>VALORIZA</i>	<i>74.509.169,59 €</i>

De la comparativa se observa a simple vista que cualquier de las ofertas integradas es mejor que la “*mejor oferta*” de los lotes individuales. Y, una vez que se suman el resto de criterios, objetivos y subjetivos, se acaba llegando a que la mejor oferta en su conjunto es la presentada por URBASER-PADECASA.

Por su parte, el adjudicatario alega que de la lectura de los pliegos se deduce claramente que el objetivo de la oferta integradora es mejorar la partida económica por encima de los lotes por separado, siendo esto únicamente posible si la comparación se realiza con la mejor oferta económica propuesta en cada uno de ellos.

Por consiguiente, resulta claro que el término “*mejor oferta*” se refiere a las características de la valoración económica y, consecuentemente, a la oferta de menor importe. En otras palabras, se utilizaría como efecto comparativo la puntuación total de la “*mejor oferta*”, es decir, la puntuación total de la mejor oferta económicamente para cada uno de los lotes.

Posteriormente se aplicaría lo establecido en el apartado segundo de la cláusula 8: Comparándose las ofertas integradoras con las de la “*Mejor oferta*” (económicamente hablando), de tal manera que si la suma de las puntuaciones de la oferta integradora es mayor “*el licitador que la hubiera propuesto resultará adjudicatario de los dos lotes. En caso contrario los adjudicatarios de cada lote serán las ofertas con mejor puntuación individual*”.

Como se puede observar existe una dicotomía entre lo que se denomina “*mejor oferta*” y “*ofertas con mejor puntuación individual*”.

Entendiéndose “*mejor oferta*” como la mejor propuesta económica mientras que “*oferta con mejor puntuación individual*” aquella que alcanza mayor suma de puntos en los lotes individuales incluyendo los criterios valorables en cifras o porcentajes y los criterios no valorables en cifras o porcentajes. Interpretación ratificada durante la fase de resolución de las consultas formuladas por los licitadores, concretamente en la siguiente aclaración publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 12 de enero de 2024: “*Considerando lo anterior, el cálculo de la puntuación de cada licitador se hará igual que si se hiciera por cada lote separado, pero con una puntuación lógicamente mejor, dado que la oferta económica será más baja...se comparará la mejor oferta del lote individual con la oferta integrada...*”.

Concluye su alegato manifestando que la metodología empleada por la Mesa de Contratación resulta procedente con el pliego de condiciones comparando la oferta económica de cada oferta integradora con la “*mejor oferta*” en el criterio que es objeto de evaluación.

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si la valoración de las ofertas se ha realizado conforme a lo previsto en los pliegos.

La cuestión litigiosa pivota exclusivamente en la interpretación que las partes dar al término “*mejor oferta*”, ya que los resultados de la licitación arrojan resultados distintos, como han apuntado claramente las partes en sus alegatos, coincidentes en el caso del órgano de contratación y del adjudicatario, y obviamente discrepantes en el caso de la recurrente.

Mientras que el órgano de contratación y el adjudicatario consideran que para la determinación de la “*mejor oferta*” debe tenerse únicamente el precio ofertado, la recurrente entiende que deben incluirse el resto de criterios de valoración.

Al efecto resulta de interés las cláusulas del PCAP que se ven directamente concernidas por el asunto controvertido.

La cláusula 8 del PCAP denominado “*Criterios que serán objeto de valoración para la selección del contratista*” determinaba lo siguiente respecto de la valoración de las ofertas integradoras: “*Se admitirá la presentación de ofertas conjuntas de los lotes 1 y 2 de manera que puedan suponer una mejora en las condiciones económicas (Ofertas Integradoras). El licitador que presente una oferta integradora obligatoriamente deberá presentar asimismo una oferta individual a cada uno de los lotes.*”

Las ofertas integradoras presentarán idéntico contenido al de las ofertas individuales excepto en lo que se refiere al criterio económico. En este sentido la oferta integradora de cada licitador deberá tener un importe inferior a la suma de los importes de las ofertas presentadas por el mismo a los lotes individuales.

Con carácter previo a la valoración de las ofertas integradoras, se realizará la evaluación de las ofertas individuales presentadas a los Lotes 1 y 2, de la que se obtendrán las mejores ofertas individuales para cada Lote.

De existir, las ofertas integradoras se compararán con las mejores ofertas individuales para cada Lote.

En la valoración económica, se tomarán en consideración los precios de todas las ofertas integradoras válidas, así como el precio de lo que se llamará “mejor oferta”, formado por la combinación de las mejores ofertas individuales de cada lote, obtenido sumando sus precios individuales.

Para determinar la valoración de las ofertas integradoras se procederá de la siguiente manera:

1) Exclusivamente con las bajas de las “Ofertas Integradoras” y las de la “Mejor Oferta” de cada lote se realiza una nueva valoración económica; a continuación, se le

suma las respectivas valoraciones del resto de criterios, obteniendo la valoración de la oferta integradora mediante la suma de las valoraciones de cada lote.

2) Si la suma de las puntuaciones de los lotes de alguna de las “Ofertas Integradoras” resulta superior a la suma de las puntuaciones de la “Mejor Oferta”, el licitador que la hubiera propuesto resultará adjudicatario de los dos lotes. En caso contrario los adjudicatarios de cada lote serán las ofertas con mejor puntuación individual”.

A este respecto, cabe destacar de esta cláusula *“En la valoración económica, se tomarán en consideración los precios de todas las ofertas integradoras válidas, así como el precio de lo que se llamará “mejor oferta”, formado por la combinación de las mejores ofertas individuales de cada lote, obtenido sumando sus precios individuales”,* de lo que parece deducirse que el término *“mejor oferta”* se refiere a las características de la valoración económica y, consecuentemente, a la oferta de menor importe.

Por otro lado, la cláusula 7 del PACP denominada “Proposiciones de los licitadores” dice: *“Se admitirá la presentación de OFERTAS INTEGRADORAS para los lotes 1 y 2 de manera que puedan suponer una mejora en las condiciones económicas. El licitador que presente una oferta integradora obligatoriamente deberá presentar asimismo una oferta individual a cada uno de los lotes. Las ofertas integradoras presentarán idéntico contenido al de las ofertas individuales excepto en lo que se refiere al criterio económico”.*

De lo anterior se deduce claramente como el objetivo de la oferta integradora es mejorar la partida económica por encima de los lotes por separado, siendo esto únicamente posible si la comparación se realiza con la mejor oferta económica propuesta en cada uno de ellos.

Considerando que las ofertas para el resto de criterios de adjudicación permanecen invariables, tanto en las ofertas individuales como en las integradoras, debe entenderse que las sinergias que permiten mejorar la oferta se refieren

exclusivamente al factor precio.

Este Tribunal no cuestiona la conveniencia de que en el concepto “*mejor oferta*” se incluyera el resto de criterios de adjudicación, sin embargo, en el caso que nos ocupa, en los pliegos no se contempla esta circunstancia. En consecuencia, procede aplicar la doctrina que determina que los pliegos que rigen la licitación y ejecución de los contratos constituyen la ley de los mismos. Ello significa, en principio, que de no haber sido impugnados en tiempo y forma y declaradas nulas algunas de sus cláusulas deben ser aplicadas todas ellas en su integridad.

En consecuencia, la valoración de las ofertas ha sido ajustada a Derecho, procediendo la desestimación 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. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la UTE FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. y ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L. contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 6 de septiembre de 2024, por el que se adjudica el contrato de “Servicios de Limpieza Viaria y de Recogida y Transporte, Valorización o Eliminación debidamente autorizada de Residuos Sólidos Urbanos del municipio de San Sebastián de los Reyes, así como la gestión del Punto Limpio municipal”.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

Cuarto. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.