

**Recurso 322/2020**

**Resolución 220/2021**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA  
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 2 de junio de 2021.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.** y **FCC EQUAL CEE ANDALUCÍA, S.L.** contra la resolución, de 21 de septiembre de 2020, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza viaria y de colegios del Ayuntamiento de San Roque” [Expte. CON 64/19 (Gestiona 7736/2019)], promovido por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 9 de marzo de 2020, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y presentación electrónica, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, cuyo valor estimado asciende a 11.059.473,92 euros. Dicho día los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil. Posteriormente, el 27 de abril de 2020 se publica rectificación del citado anuncio en ambos medios y el 29 de abril de 2020 se ponen de nuevo los pliegos a disposición de

las personas interesadas en el citado perfil de contratante. Por último, el 18 de mayo de 2020 se procede a publicar rectificaciones de los pliegos en el mencionado perfil.

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** Mediante resolución, de 21 de septiembre de 2020, por el órgano de contratación se adjudica el contrato citado a la entidad VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (en adelante VALORIZA).

Posteriormente, el 13 de octubre de 2020, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. y FCC EQUAL CEE ANDALUCÍA, S.L., que licitaron según consta en el expediente remitido con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante la UTE recurrente), contra la citada resolución de 21 de septiembre de 2020.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 13 de octubre de 2020, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 15 de octubre de 2020.

Previa petición del órgano de contratación de levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación, este Tribunal lo adopta mediante Resolución de 19 de noviembre de 2020.

Con fecha 18 de febrero de 2021, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido las presentadas por las entidades VALORIZA y URBASER, S.A. (en adelante URBASER).



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el supuesto examinado, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de una entidad local andaluza. En este sentido, el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, habiendo además remitido a este Órgano la documentación preceptiva a efectos de la resolución del recurso especial en materia de contratación, por lo que de conformidad con el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, resulta competente para su conocimiento el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

En este sentido, la entidad UBASER alega falta de legitimación de la UTE recurrente pues señala que una potencial estimación del recurso que ella interpuso, el 7 de octubre de 2020, produciría la exclusión de dicha unión temporal. Sin embargo, dicha pretensión no puede prosperar dado que la UTE no se encuentra excluida de la licitación y se basa en un hecho incierto, cual es que este Tribunal estime su recurso de 7 de octubre de 2020 y ordene al órgano de contratación que excluya a la UTE y que está consienta su exclusión no interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la misma.

A mayor abundamiento, dicho recurso interpuesto por URBASER ha sido desestimado por este Tribunal en su Resolución 219/2021, de 2 de junio.

**TERCERO.** En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso



especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, la resolución de adjudicación fue remitida a la entidad ahora recurrente el 21 de septiembre de 2020, por lo que aun cuando se compute desde dicha fecha el recurso presentado el 13 de octubre de 2021 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de adjudicación, solicitando a este Tribunal que, con estimación del mismo:

*«Declare la nulidad de todo el procedimiento de licitación tramitado con posterioridad a la aprobación de los pliegos y no solo de la resolución de la adjudicación, puesto que la retroacción al momento de valoración de las ofertas no es posible ya que se conoce el contenido de las ofertas económicas.»*

*Subsidiariamente a ello, para el caso de que este Tribunal de Recursos contractuales de la Junta de Andalucía, considere no procede lo solicitado en el trámite anterior, conceda a este contratista acceso al expediente completo de contratación por plazo suficiente para poder formular las correspondientes alegaciones en complemento del presente recurso, según lo establecido al efecto del artículo 52.3 de la LCSP.»*

Pues bien, prima facie, ha de ponerse de manifiesto que el acceso al expediente en este Tribunal, previsto en el artículo 52 de la LCSP, no puede ser nunca una pretensión subsidiaria, sino previa, como instrumento para formular un recurso con las suficientes garantías, no pudiendo estimarse dicha pretensión en los términos solicitados por la recurrente, de tal suerte que la potencial desestimación de la cuestión principal acarrearía inexcusablemente la desestimación de la subsidiaria, aun cuando pudiese tener razón, que no tiene por qué ser el caso.

En cuanto a la pretensión principal del recurso, la recurrente afirma que la resolución de adjudicación que ahora se recurre no presenta ninguna de las especificaciones legales contenidas en el artículo 151.2 de la LCSP,



careciendo de la más básica justificación o motivación de la decisión adoptada. Asimismo, señala que tampoco se ha hecho público por parte del órgano de contratación ningún informe técnico en el que se expliquen las ventajas y desventajas de cada una de las ofertas presentadas, fundamentando cada una de las puntuaciones asociadas a las mismas, solo se se limita a incluir en el acta de la mesa de contratación celebrada el 7 de septiembre de 2020, un informe técnico de valoración de las ofertas técnicas en el que se plasman simples tablas numéricas en las que se reflejan las puntuaciones obtenidas por las distintas licitadoras, sin explicar de ninguna forma cómo se han llegado a otorgar las mismas, careciendo de la más elemental justificación o explicación que permita conocer mínimamente el juicio técnico realizado por el órgano evaluador para llegar a esa concreta puntuación, lo que indudablemente produce una total indefensión a las licitadoras que pretendan oponerse a esta decisión, esto es no existe la justificación o explicación de porqué las ofertas obtienen las respectivas valoraciones y calificaciones, ni siquiera de forma indiciaria, faltando pues la externalización del juicio técnico para llegar a tales resultados.

Concluye la recurrente indicando que no estamos ante una motivación insuficiente del informe técnico de valoración, que infrinja la normativa de aplicación citada, sino que existe una carencia absoluta de justificación técnica en las puntuaciones que supera ampliamente el límite de lo discrecional para alcanzar el de lo arbitrario.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala lo siguiente: *«consideramos que en el caso concreto, estaban perfectamente definidos en el pliego los criterios que servirían a la adjudicación, y especificada la valoración relativa a cada uno de ellos. Así, el informe técnico de valoración que sirvió de base a la valoración realizada por la mesa de contratación no ha incurrido en errores materiales, ni utilizado criterios arbitrarios o discriminatorios que justifiquen la alteración de la valoración efectuada. Tampoco se ha producido infracción del ordenamiento jurídico en ninguno de sus aspectos formales, siguiendo el informe en todo momento la metodología prevista en el pliego, que no fue impugnado por ningún licitador. Pero es que además, tampoco el recurrente en su recurso aclara el aspecto o criterio de la valoración sobre el que no está de acuerdo, ni los motivos por los que no está de acuerdo con dicha valoración, limitándose a cuestionar de forma genérica la falta de motivación del informe. Señalando también que de dicho informe se dio cuenta en la sesión pública celebrada por la mesa a tal efecto, a la que acudió como asesor técnico el firmante del informe a los efectos de esclarecer posibles dudas que pudiera plantear el mismo y sin que el representante de la empresa recurrente alegara ni manifestara nada al respecto. También la empresa en ese mismo acto de la mesa o acto seguido podía haber pedido la*



*ampliación del informe o aclaración del mismo, si bien, lo único que solicita es el acceso al expediente y a las ofertas presentadas por los demás licitadores.».*

Por último, la entidades interesadas URBASER y VALORIZA se oponen asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en sus escritos de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

En este sentido, URBASER además del alegato relativo a la falta de legitimación de la UTE recurrente ya analizado, afirma con apoyo en la doctrina de la discrecionalidad técnica la inexistencia de vicios en el informe técnico de valoración.

Por su parte, la entidad VALORIZA indica respecto a la motivación del informe técnico de valoración que a su parecer ha expuesto de manera individualizada y suficiente, la puntuación de cada una de las empresas realizando una valoración que no ha incurrido, en arbitrariedad, error o falta de motivación, por lo que la recurrente no ha logrado desvirtuar la discrecionalidad técnica del mismo. En este sentido, aclara que la valoración técnica se encuentra dentro de los parámetros definidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), producto de un juicio de valor emitido tras el análisis de la oferta técnica, que prevalece en tanto se ha emitido sobre la base de una previa descripción del criterio, la cual, debiendo ser precisa, requiere de una interpretación que se engloba en el concepto de discrecionalidad técnica, en cuanto al efectivo cumplimiento de la solución ofertada.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones de las partes procede al análisis de la controversia, que se circunscribe a verificar si como sostiene la recurrente el informe de valoración de las ofertas adolece de absoluta falta de motivación.

En primer lugar, procede reproducir los criterios de adjudicación objeto de controversia que están contenidos en la cláusula 14.B del PCAP. Su tenor es el siguiente:

*«B.- OFERTA TÉCNICA (CRITERIOS PONDERABLES A TRAVÉS DE JUICIO DE VALOR). (Máximo 49 Puntos)*

*1) Proyecto de limpieza viaria (hasta 25 puntos).*

*Los licitadores desarrollarán un proyecto de ejecución del servicio de limpieza en el que se definirán y detallarán todos los aspectos relativos a la organización, distribución, sistemas y medios humanos y materiales a emplear en*



los trabajos del servicio por encima del mínimo exigible como solvencia técnica, incluyéndose en el mismo un estudio detallado de las ferias, fiestas y eventos.

*2) Proyecto de limpieza de colegios públicos (hasta 15 puntos).*

Los licitadores desarrollarán un proyecto de ejecución del servicio de limpieza en el que se definirán y detallarán todos los aspectos relativos a la organización, distribución, sistemas y medios humanos y materiales a emplear en los trabajos del servicio, por encima del mínimo exigible como solvencia técnica, incluyéndose en el mismo un estudio detallado de las ferias, fiestas y eventos.

*3) Sistemas de control, información y concienciación (hasta 4 puntos).*

Se valorará la plataforma tecnológica de gestión y los sistemas de comunicación con la ciudadanía, así como la campaña inicial, los elementos comunicativos asociados a los vehículos, la propuesta de campaña anual y la propuesta de mejora continua.

*4) Criterios ambientales y sociales (hasta 4 puntos).*

Se valorarán los aspectos ambientales considerados en el diseño del servicio y su adecuación. Maquinaria empleada, medidas de eficiencia energética en las instalaciones, propuestas de ahorro de agua y utilización de elementos y productos respetuosos con el medio ambiente. También políticas activas de empleo. Los criterios cualitativos de calidad deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes y podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad de acuerdo con el artículo 148 de la LCSP.

*5) Plan y calendario de implantación de los servicios (hasta 1 punto).*

Se valorará la mejor propuesta de implantación de los servicios, su calendario de ejecución y organización.

La oferta técnica se valorará de la siguiente manera:

*Notable: Corresponde a una oferta técnica bien definida, detallada, completa, oportuna y coherente en todas sus partes. Entendiéndose que la propuesta sea realista e innovadora. Puntuación entre el 80% y el 100% del apartado.*

*Bien: Corresponde a una oferta adecuada pero carente de un grado de precisión notable. Puntuación entre el 60% y el 80% del apartado.*

*Suficiente: Corresponde a una oferta con escaso nivel de detalle, sin tener en cuenta la realidad del municipio y/o completada a base de exposiciones teóricas, con pocas aportaciones concretas. Puntuación entre el 40% y el 60% del apartado.*

*Insuficiente: corresponde a una oferta que genera poca credibilidad por incompleta, con falta de información, datos o documentación para explicarse o ser valorada o bien que sean poco coherentes. También se incluyen aquellas ofertas que no permitan conocer claramente el proyecto o sea inexistente. Puntuación entre 0 y 40%.*

La valoración que se emita será global sobre el proyecto presentado.

Quedarán excluidas de la valoración aquellas propuestas que no alcancen una puntuación mínima de 30 puntos en la aplicación de los criterios de adjudicación de este apartado B.



*Estos criterios cualitativos de calidad deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes y podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad de acuerdo con el artículo 148 de la LCSP.».*

Y en segundo lugar, es necesario precisar a efectos expositivos que el informe, de 1 de septiembre de 2020, de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación cuya evaluación depende de un juicio de valor, suscrito por la persona titular de la Jefatura de Área de Obras y Servicios del Ayuntamiento de San Roque, consta de dos partes. En la primera de ellas, se reproduce textualmente el contenido de la cláusula 14.B del PCAP, relativa a los mencionados criterios de adjudicación. Y, en la segunda parte, denominada valoración técnica de las ofertas, se contiene únicamente un cuadro que consta de una serie de columnas en las que se recoge principalmente la denominación de los cinco criterios sujetos a un juicio de valor, por el orden en que aparecen relacionados en dicha cláusula, y las filas que contiene el nombre de cada entidad licitadora, apareciendo en cada una de las celdas restantes un ordinal de la puntuación otorgada a cada entidad en cada criterio. A título de ejemplo, en la fila de la UTE recurrente la puntuación para cada criterio que aparece es la siguiente: 5,0; 13,5; 1,6; 3,0 y 0,6.

En este sentido, como se ha expuesto, la recurrente afirma que no estamos ante una motivación insuficiente del informe técnico de valoración, que infrinja la normativa de aplicación, sino que existe una carencia absoluta de justificación técnica en las puntuaciones que supera ampliamente el límite de lo discrecional para alcanzar el de lo arbitrario.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso, además de la discrecionalidad técnica, manifiesta en síntesis que los criterios que sirven de base a la adjudicación están perfectamente definidos en el pliego, y especificada la valoración relativa a cada uno de ellos, no habiendo incurrido el informe de valoración realizado en errores materiales, ni utilizado criterios arbitrarios o discriminatorios que justifiquen la alteración de la evaluación efectuada.

Pues bien, para abordar la cuestión suscitada en la pretensión principal del recurso, se ha de partir de la doctrina acuñada por este Tribunal sobre la motivación de los actos del procedimiento de licitación (Resoluciones 40/2012, de 16 de abril; 175/2017, de 15 de septiembre; 16/2018, de 22 de enero, 156/2019, de 21 de mayo y más recientemente la 35/2021, de 4 de febrero, entre otras muchas) que se



sustenta en jurisprudencia europea y en la propia doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

En tal sentido, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, viene a sostener que lo determinante de la motivación es que las entidades licitadoras puedan comprender la justificación de sus puntuaciones. En particular señala la sentencia que la finalidad de la motivación es mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto, para, por un lado, permitir a las personas interesadas conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro lado, permitir al juez ejercer su control (sentencias del Tribunal de 14 de julio de 1995, Koyo Seiko/Consejo, T-166/94, Rec. p. II-2129, apartado 103, y de 19 de marzo de 2010, Evropaiki Dynamiki Comisión, citada en el apartado 49 supra, apartado 134).

La más reciente Sentencia de dicho Tribunal General de 14 de diciembre de 2017, dictada en el asunto T-164/15, insiste en aquella finalidad de la motivación señalando que el hecho de que no se pueda exigir al órgano de contratación que efectúe un análisis comparativo detallado de las ofertas seleccionadas, no puede conducir a que los comentarios enviados a las licitadoras no muestren clara e inequívocamente su razonamiento.

De otro lado, ya la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981 señalaba que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto, de ahí que no se trate de un simple requisito meramente formal sino de fondo, que no se cumple mediante el empleo de cualquier fórmula convencional, sino que ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico determinante de la decisión. Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 35/2002 declara que *«la existencia de una motivación adecuada y suficiente, en función de las cuestiones que se susciten en cada caso concreto, constituye una garantía esencial para el justiciable, ya que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que han llevado a los órganos judiciales a adoptar su decisión permite apreciar su racionalidad, además de facilitar el control de la actividad jurisdiccional de los Tribunales superiores y consecuentemente, mejorar las posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos de sus derechos mediante el empleo de los recursos que en cada supuesto litigioso procedan»*.

Finalmente, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2014 (Recurso de casación 3415/12), recogiendo en este punto doctrina anterior del propio Tribunal, *«la motivación del acto*



*administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es solo, como subraya el Tribunal Constitucional, una elemental cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda(...)».*

Partiendo pues de la doctrina general sobre el deber de motivación cabe señalar que la misma adquiere especial relevancia en los informes técnicos de criterios cuya valoración está sujeta a un juicio de valor, en los que tiene una gran importancia la denominada discrecionalidad técnica.

La doctrina sobre la discrecionalidad técnica ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 5/2020, de 16 de enero, en la que indicaba que *«(...) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que “la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega”».*

En sentido similar el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1019/2016, de 9 de diciembre destaca que:

«B) Antes de proceder a examinar los reproches expuestos, conviene recordar nuestra doctrina sobre el alcance de la revisión que este Tribunal puede llevar a cabo respecto de las valoraciones efectuadas por los técnicos competentes en aplicación de los criterios subjetivos de adjudicación. Al respecto, este Tribunal ha venido aplicando la doctrina de la “discrecionalidad técnica”, que se asienta sobre el principio de que no es posible corregir mediante parámetros jurídicos aspectos de aquella naturaleza, y que nos ha llevado a restringir nuestro examen a determinados aspectos, aledaños al núcleo técnico de la decisión, como son la competencia, el procedimiento, la ausencia de arbitrariedad o de error



manifiesto en la valoración (cfr.: Resoluciones 176/2011, 189/2011, 257/2011, 269/2011, 282/2011, 296/2011, 33/2012, 51/2012, 80/2012, 261/2012, 2/2013, 42/2013, 36/2013, 107/2013, 168/2013, 325/2013, 549/2013, 13/2004, 177/2014, 437/2014, 519/2014, 276/2015, 435/2015 y 658/2015, entre muchas otras).

Nuestra fiscalización se extiende, desde luego, a la motivación del acuerdo impugnado, que, como dijimos en nuestra Resolución 437/2015, es presupuesto necesario para que podamos controlar con rigor los extremos reseñados. Con este propósito, este Tribunal ha invocado en reiteradas ocasiones (cfr.: Resoluciones 325/2013, 549/2013, 13/2014, 437/2015, 658/2015, 227/2016) la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 19 de julio de 2010 (Roj STS 4043/2010), por el rigor con la que se detiene en esta cuestión. Dijo en aquella ocasión el Alto Tribunal, después de recordar los hitos fundamentales de la doctrina jurisprudencial sobre la discrecionalidad técnica:

*“La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.”*

Sólo una motivación que reúna tales requisitos permite conocer si las razones aducidas para adjudicar el contrato (o, en su caso, para excluir al licitador) se ajustan a los criterios que figuran en el Pliego rector de la convocatoria y si éstos han sido aplicados correctamente, dentro del margen de apreciación que es consustancial a los dependientes de un juicio de valor (cfr.: Resoluciones 658/2015, 1081/2015, 751/2016).».

A la luz, pues, de la doctrina expuesta y de lo dispuesto en el artículo 151 de la LCSP -que exige la motivación del acto de adjudicación y determina la información que debe facilitarse a las entidades licitadoras para permitirles la interposición de un recurso fundado- se ha de analizar si, en el supuesto examinado, concurre motivación suficiente, ya que la recurrente alega que el informe de valoración carece de la más elemental justificación o explicación que permita conocer mínimamente el juicio técnico realizado por el órgano evaluador para llegar a cada concreta puntuación.



Al respecto, dado que nos encontramos ante el ejercicio de facultades discrecionales (y los informes técnicos o acuerdos de valoración sobre criterios sujetos a juicio de valor son una manifestación de la denominada discrecionalidad técnica, como se ha señalado), la adecuada motivación se erige como requisito inexcusable.

Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Septiembre de 2014 (Recurso Casación 1375/2013) para que la discrecionalidad pueda ser controlada jurisdiccionalmente y se respete la interdicción de la arbitrariedad, se exige la oportuna motivación, siendo insuficiente la mera asignación de puntuaciones sin fundamentación alguna. Asimismo, la Sentencia del Alto Tribunal de 13 de julio de 1984 manifiesta que *«(...) lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, mientras que lo arbitrario, o no tiene motivación respetable sino pura y simplemente la conocida como "sit pro ratione voluntas", o la que ofrece lo es tal que escudriñando en su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación su carácter realmente indefendible y su inautenticidad. Por ello el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario es la motivación»*. El Tribunal Constitucional también ha abordado la cuestión y en su Sentencia 325/1994, de 12 de diciembre, ha precisado que *«la arbitrariedad implica la carencia de fundamento alguno de razón o de experiencia, convirtiendo en caprichoso el comportamiento humano, cuyas pautas han de ser la racionalidad, la coherencia y la objetividad»*. El criterio expuesto ha sido, igualmente, asumido por este Tribunal. Así, en la Resolución 418/2015, de 17 de diciembre, se señalaba que *«(...) 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 para, en su caso, impugnar la adjudicación. La motivación es una garantía que, en caso de ser contravenida, generaría indefensión.»* En definitiva, pues, la motivación es un elemento esencial para que la discrecionalidad no se torne en arbitrariedad y pueda conocerse el proceso lógico seguido por la Administración en la valoración de las ofertas.

Aplicando estas consideraciones al presente caso este Tribunal aprecia falta de motivación en la valoración de las ofertas conforme a los criterios sujetos a un juicio de valor, sin que en el expediente remitido a este Tribunal conste ningún otro documento en el que figure la justificación técnica de la supuesta puntuación otorgada a todas las licitadoras.



De todo lo expuesto se concluye que el razonamiento técnico para llegar a esa puntuación que se manifestaría en el informe de valoración, no se ha exteriorizado en documento alguno, por lo que de haber existido aquel ha quedado en el ámbito interno de su autor.

Sin embargo, este Tribunal ha de dar la razón en parte al órgano de contratación cuando señala en su informe al recurso que *«estaban perfectamente definidos en el pliego los criterios que servirían a la adjudicación, y especificada la valoración relativa a cada uno de ellos»*. En este sentido, como ya se ha reproducido, en la cláusula 14.B del PCAP además de establecerse los concretos aspectos que serán objeto de valoración en cada uno de los cinco criterios sujetos a un juicio de valor, se especifica para cada uno de ellos que la oferta presentada una vez evaluada puede considerarse como notable, bien, suficiente o insuficiente en función de que cumpla en mayor o menor medida ciertos atributos o cualidades, estableciéndose un rango de puntos para cada uno de ellos.

Así las cosas, y tomando como ejemplo la oferta de la entidad ahora recurrente, conforme al informe de valoración y como ya se ha expuesto, la puntuación para cada criterio que aparece es la siguiente: 5,0; 13,5; 1,6; 3,0 y 0,6. Ello quiere decir, indudablemente, que la calificación de su oferta para cada criterio ha sido insuficiente para el primero de ellos, siendo por tanto a juicio del PCAP una proposición que genera poca credibilidad por incompleta, con falta de información, datos o documentación para explicarse o ser valorada o bien que sea poco coherente, o que no permita conocer claramente el proyecto o éste sea inexistente. En el segundo de los criterios, la calificación de la proposición de la ahora recurrente ha sido de 13,5 puntos sobre un total de 15, esto es notable correspondiendo conforme al pliego a una oferta bien definida, detallada, completa, oportuna y coherente en todas sus partes, realista e innovadora.

No obstante, esta exhaustiva metodología de valoración de la cláusula 14.B del PCAP, no exime al órgano evaluador de una motivación sucinta aunque suficiente en su aplicación a cada oferta, pues la motivación no puede ser previa al proceso de valoración de la oferta, ni entenderse hecha con las descripciones en los pliegos del método a seguir en el otorgamiento de puntos, sino que ha de concretarse a la luz del examen de las proposiciones, más aún cuando en cada calificación (notable, bien, suficiente o insuficiente) existe una banda de puntos que hace más determinante si cabe la motivación de la concreta puntuación asignada.



Así las cosas, en el supuesto analizado como se ha expuesto, un examen del informe de valoración pone de manifiesto que solo se asignan puntos a las proposiciones en cada criterio, sin ninguna explicación o justificación mínima, por lo que hay que ir a la descripción previa realizada en los pliegos para saber que la oferta al recibir una determinada puntuación, es calificada como notable, bien, suficiente o insuficiente por las razones que allí constan, lo que resulta insuficiente porque no permite conocer el juicio técnico del órgano evaluador para asignar un valor intermedio dentro de cada rango, ni las singularidades de cada oferta aunque sea de modo sucinto y global por cada criterio.

En definitiva, este razonamiento específico en la valoración de cada oferta, aunque sea sucinto y breve, falta en el supuesto examinado, pues el conocimiento de las razones concretas que justifican una determinada puntuación hubiera podido permitir a la recurrente combatirlas. En este sentido, aun cuando resulta de aplicación en esta materia la doctrina de la discrecionalidad técnica, una motivación adecuada es elemento esencial para poder controlar ese ámbito discrecional de valoración desde la perspectiva de sus otros límites, jurisprudencialmente reconocidos.

Ahora bien, llegados a este punto, a juicio de este Tribunal, no cabe sostener la ausencia total de motivación como denuncia la recurrente, pues la exhaustiva metodología previa del contenido de los criterios permite a las entidades licitadoras conocer, con la puntuación que el informe de valoración les ha asignado en cada uno de los criterios, si su oferta en cada caso es calificada como notable, bien, suficiente o insuficiente, y por tanto, el parecer que de la misma tiene el órgano evaluador, en función de la descripción contenida en la cláusula 14.B del PCAP. En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en su Resolución 139/2020, de 1 de junio.

Al respecto, no es posible dar la razón al órgano de contratación cuando en su informe al recurso indica que la recurrente no aclara el aspecto o criterio de la valoración sobre el que no está de acuerdo, ni los motivos por los que no lo está, y ello porque en el informe de valoración solo aparece un cardinal del que solo puede deducir si su oferta ha sido calificada en un determinado criterio como notable, bien, suficiente o insuficiente. Tampoco puede acogerse el alegato del informe al recurso cuando señala que en la sesión de la mesa de contratación en la que se dio cuenta del informe de valoración, a la que acudió un asesor de la UTE recurrente, sin que éste alegara nada al respecto ni en dicha sesión ni acto seguido, ni solicitara ampliación del informe o aclaración del mismo, y ello por cuanto, entre otras cuestiones, dicha potencial actuación de



cualquier entidad licitadora no es una obligación que puede serle exigida, no impidiendo dicho silencio la posibilidad de interponer un recurso especial en materia de contratación.

En consecuencia, procede estimar parcialmente en los términos expuestos el recurso interpuesto.

La corrección de la infracción legal cometida, que ha sido analizada y examinada en los fundamentos de derecho de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación impugnada, no el procedimiento de licitación como pretende la recurrente, al no apreciarse ausencia absoluta sino insuficiencia de motivación y afectar este defecto al informe técnico de valoración, con retroacción de las actuaciones al momento de la emisión de dicho informe, para que se proceda a justificar adecuada y suficientemente la valoración efectuada con respeto estricto de las puntuaciones ya asignadas a cada criterio (v.g. Resoluciones, entre otras, 205/2018, de 3 de julio, 156/2018, de 21 de mayo y 149/2020, de 1 de junio, de este Tribunal y 308/2017, de 31 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas). Asimismo, la retroacción acordada no será obstáculo para que se mantenga la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción denunciada.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación por interpuesto por las entidades **FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.** y **FCC EQUAL CEE ANDALUCÍA, S.L.** contra la resolución, de 21 de septiembre de 2020, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza viaria y de colegios del Ayuntamiento de San Roque” [Expte. CON 64/19 (Gestiona 7736/2019)], promovido por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) y, en consecuencia, anular el acto impugnado, a fin de que se proceda conforme a lo expuesto en los fundamentos de derecho de esta resolución.



**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

