Recurso 507/2022
Resolución 638/2022
Sección Segunda

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

Sevilla, 30 de diciembre de 2022

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **URBASER S.A** (URBASER) contra el acuerdo del Pleno municipal de fecha 17 de noviembre de 2022 de adjudicación del contrato denominado «Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y gestión del punto limpio del municipio de Morón de la Frontera(Sevilla)» (Expte.3289/2022) convocado por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 20 y 23 de mayo de 2022, se publicó en la Plataforma de Contratación de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución.

El valor estimado del contrato asciende a 24.064.999,49 euros y la recurrente figuraba entre las cuatro empresas que presentaron sus proposiciones.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del oportuno expediente de contratación, mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Morón de la Frontera de fecha 17 de noviembre de 2022 se adjudica el contrato a la empresa VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A. (VALORIZA).

SEGUNDO. El 12 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil URBASER contra el acuerdo de adjudicación.

Mediante oficio de fecha 13 de diciembre de 2022 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación solicitándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Dicha documentación tuvo entrada en este Órgano el 15 de diciembre de 2022, a excepción del informe sobre el fondo del recurso, que fue remitido el 19 de diciembre de 2022.

Habiéndose conferido por la Secretaría del Tribunal trámite de alegaciones al recurso a los interesados en el procedimiento, por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, consta que se han presentado las alegaciones formuladas por la entidad adjudicataria VALORIZA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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; toda vez que el Ayuntamiento de Morón de la Frontera no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, que quedó clasificada en segundo lugar, y en la medida en que la recurrente pretende una correcta valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, y podría acceder a la adjudicación del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios, con un valor estimado 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, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, consta que la adjudicación fue publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 17 de noviembre de 2022 y notificada a la recurrente el 18 de noviembre de 2022 por lo que se puede concluir que el recurso presentado con fecha 12 de diciembre de 2022 en el registro del Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente solicita, en síntesis, la anulación de la resolución de adjudicación del contrato y la retroacción del procedimiento, a fin de que se practique una nueva valoración de las ofertas en la que el órgano de contratación proceda a la corrección de los errores puestos de manifiesto en su escrito de recurso atinentes a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor; y para el caso de que este Tribunal estimase la imposibilidad de proceder a una nueva valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, solicita «*que se acuerde la NULIDAD de todo el procedimiento licitatorio llevado a cabo por el Órgano de contratación, procediéndose a la convocatoria de una nueva licitación que corrigiese las graves infracciones denunciadas en el presente escrito».*

La recurrente denuncia arbitrariedad en la ponderación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, considerando que se han cometido errores materiales graves (sic) en el informe técnico que ha motivado la valoración de los criterios de adjudicación subjetivos respecto de las propuestas de los licitadores, y la adjudicación final del contrato a una empresa que no era merecedora de la puntuación final obtenida. Pasamos a exponer a continuación los errores e incongruencias que achaca a la valoración de las ofertas en función de los distintos criterios y subcriterios sujetos a juicio de valor:

1. Respecto del subcriterio 1.4 *« Sistemas de control tecnológico de todos los servicios».*

Alega que de la lectura del informe técnico, página 24, -que parcialmente transcribe- se desprende la similitud de su oferta con la de VALORIZA y de ahí la incoherencia que, a su juicio, presenta aquel al otorgar la misma puntuación a ambas empresas, pese a ser evidente que la oferta de VALORIZA debiera ser valorada con inferior puntuación que la otorgada a su oferta.

2. Respecto del subcriterio 1.5 « *Planificación de los servicios».*

Critica que se otorgue la máxima puntuación en este criterio a la oferta de VALORIZA pese a limitarse a cumplir con los plazos mínimos previstos en los pliegos de condiciones, frente a su propuesta que oferta el menor plazo de entrega de la maquinaria, y sin embargo, se le otorgan 1,5 puntos.

3. Respecto del subcriterio 1.6 « *Gestión del punto limpio*»

En este apartado critica que las consideraciones efectuadas en el informe técnico, página 28, otorgan, de manera inexplicable, la máxima puntuación a VALORIZA frente a los 1,5 puntos que se otorgan a las otras dos licitadoras, cuando de la lectura de aquel se identifica sin ningún género de dudas que las propuestas de FCC y sobre todo la suya son claramente superiores a la de VALORIZA.

4. Respecto del subcriterio 2.2 «*Recogida de los residuos orgánicos*».

La recurrente critica que, pese a que el informe técnico, página 37, al hacer la comparativa de ofertas, aprecia aspectos donde de manera notoria la propuesta de VALORIZA es inferior, de manera sorpresiva, a su juicio, es considerada nuevamente la mejor propuesta, en detrimento de las restantes ofertas.

5. Respecto del subcriterio 2.3 « *Recogida de enseres voluminosos»*

Al respecto, la recurrente expone que las consideraciones vertidas en el informe técnico, página 39, no justifican la puntuación otorgada al criterio, al atribuir a su oferta y a la de FCC la máxima puntuación, mientras que VALORIZA obtiene 1,5 puntos.

6. Respecto del subcriterio 3.1 «*Servicio de barridos, limpiezas de calzadas, zonas peatonales, aceras y bordillos en la totalidad de las vías públicas».*

Expone que el informe técnico, página 47, valora negativamente su oferta al indicar que en la misma no se desarrolla el servicio de brigadas de desbroces, lo que considera inexacto a la vista del apartado 5.1 de su oferta en la que describe la operativa del servicio de desbroce de calzadas, bordillos o entre baldosas y pavimentos, la sectorización, mediciones y rendimientos y la frecuencia de prestación y planificación del servicio.

7. Respecto del subcriterio 3.3 «*Servicio de renovación, recogida y mantenimiento de papeleras».*

Alega que el informe técnico, página 50, demuestra una errónea comprensión del planteamiento técnico que ha ofertado en este concreto apartado puesto que presenta un servicio especial e independiente para el desarrollo de los trabajos de limpieza de las papeleras, que no ha sido objeto de valoración, al considerar que los medios empleados para la limpieza de aquellas eran los adscritos al servicio de barrido manual.

8. Respecto del subcriterio 3.4 «*Servicio de limpiezas especiales, así como mercadillos, festivos y fiestas».*

Del mismo modo que en los anteriores apartados, la recurrente considera que la literalidad de las ponderaciones del informe técnico en este concreto apartado, página 52, no se corresponden ni justifican las puntuaciones posteriormente otorgadas.

9. Respecto del criterio 4 «Plan y Calendario de Implantación del servicio».

La recurrente, reiterando las alegaciones efectuadas a cada uno de los apartados anteriores, considera que no queda justificada la valoración de este criterio, ponderado en el pliego con un máximo de 2 puntos y en el que se valoraban aspectos tales como el "*Desarrollo de calendario de implantación, organización, etc. El licitador desarrollará en su oferta como va a prestar los servicios desde el inicio del contrato y en el periodo transitorio desde que se inicia hasta que todos los medios materiales previstos en el servicio tanto de contenerización como de maquinaria nuevos estén en el servicio".*

En su opinión, las consideraciones efectuadas en el informe técnico no se corresponden con las puntuaciones otorgadas, siendo, a su juicio, el apartado que con mayor claridad explicita que la oferta de VALORIZA no es la mejor de las tres propuestas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Como se ha indicado en la parte de antecedentes, con fecha 19 de diciembre de 2022 el órgano de contratación remitió "*un informe respuesta recurso Urbaser*" suscrito por el Director general y Administrador único de la entidad INGEAGUA, S.L que resultó adjudicataria del contrato de servicios de asesoramiento externo técnico, económico y jurídico para la licitación del nuevo contrato de servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y gestión del punto limpio del municipio de Morón de la Frontera, y que asistió al Ayuntamiento en la fase de valoración de las ofertas técnicas.

No consta entre la documentación remitida ningún informe sobre el fondo del recurso suscrito por el órgano de contratación ni comunicación o informe debidamente suscrito por aquel en el que se ratifique en el contenido del informe respuesta al recurso suscrito por la entidad INGEAGUA S.L.

A la vista de ello, este Tribunal no va a tener en consideración las alegaciones en aquél efectuadas, al entender que no da debido cumplimiento a lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

La entidad adjudicataria se opone al recurso alegando que aquel carece de fundamentación en sus argumentos, se basa en apreciaciones subjetivas y en actitudes meramente voluntaristas (sic) pretendiendo imponer su

propio criterio subjetivo al empleado por los técnicos municipales valoradores de las ofertas pretendiendo suplantar la actuación de la mesa de contratación. Expone además que, al ser URBASER la actual adjudicataria del servicio, la finalidad última pretendida con el recurso es dilatar el procedimiento y continuar prestando el servicio.

Invoca el principio de discrecionalidad técnica de la Administración y defiende que la valoración de las ofertas debe considerarse respetuosa con el pliego, sin que puedan apreciarse los supuestos errores que achaca la recurrente al proceso de baremación de las distintas ofertas.

A continuación, pasa a desmontar de manera detallada, y con relación a cada uno de los criterios y subcriterios cuya valoración es controvertida, la existencia de los supuestos errores y arbitrariedades que la recurrente centra en aspectos puntuales, poniendo de manifiesto que aquella desprecia el contenido del informe técnico de valoración de las ofertas, y se centra, de manera interesada, en el apartado relativo a la comparativa de ofertas para denunciar la existencia de arbitrariedad.

Finalmente, solicita la desestimación del mismo al concluir que en el recurso se observa una exposición malintencionada de los hechos, resultando ostensible que el único propósito de la recurrente es "presentar" una supuesta arbitrariedad en el otorgamiento de la puntuación inexistente, basándose en la espuria e interesada aplicación de parte de los criterios de valoración, de manera parcial y no en su conjunto, pretendiendo confundir al Tribunal, y omitiendo los restantes apartados que no le resultaban favorables y que justifican la correcta valoración efectuada.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto: sobre la apreciación de error en la valoración de las ofertas según los criterios sujetos a juicio de valor.

El objeto del recurso consiste en determinar si los errores alegados por la recurrente en el informe técnico que sirvió de base a la adjudicación de la contratación constituyen una infracción de las normas que rigen la licitación, y por tanto, si se ha producido una valoración errónea de las ofertas presentadas conforme a los criterios sujetos a juicio de valor establecidos en los pliegos.

En primer lugar, abordaremos la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales y de los tribunales de justicia sobre la discrecionalidad técnica, invocada por la propia recurrente. Sobre esta cuestión, este Tribunal tiene una doctrina reiterada (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo), según la cual los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que 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 tal sentido, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores o evaluadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009, 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».

Conforme a dicha doctrina, la función de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional de la Administración, entre los que cobran especial relevancia la igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad. De este modo, la adecuada motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación o de la exclusión, como sucede en el caso aquí examinado.

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede en nuestro caso con el criterio "*Plan de organización de medios comunes*" o el relativo al "*Plan de organización del servicio de recogida y transporte de RSU",* o el *"Plan de organización del servicio de limpieza viaria urbana",* tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis.

En la cláusula 32 del pliego regulador de la contratación que nos ocupa, se desarrollan de manera detallada los aspectos a valorar en cada uno de los criterios y subcriterios cuya valoración depende de un juicio de valor.

El apartado 1.3 de la referida cláusula señala los conceptos de la oferta susceptibles de evaluación mediante juicio de valor y cada uno de los aspectos a considerar, así como la puntuación asignada, dentro de un total de 49 puntos, conforme al desglose siguiente:

1. PLAN DE ORGANIZACIÓN DE MEDIOS COMUNES (HASTA 21,00 PUNTOS).
2. PLAN DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA Y TRANSPORTE RSU (HASTA 13,00 PUNTOS).
3. PLAN DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA URBANA (HASTA 13,00 PUNTOS).
4. PLAN Y CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS (HASTA 2,00 PUNTOS)

Además, en la referida clausula se establecen las pautas generales de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, y en concreto, la calidad y las conclusiones que puedan derivarse de la memoria técnica redactada por los licitadores, teniendo en cuenta el inventario y diagnóstico de la situación actual, la forma de organización y prestación de los trabajos, que permitan obtener el máximo rendimiento y una óptima calidad del servicio.

Tales criterios se detallan en el Anexo I del PCAP, siendo su tenor el siguiente:

A	*CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR*	*49,00*
1.	*PLAN DE ORGANIZACIÓN DE MEDIOS COMUNES*	*21,00*
1.1	*Medios humanos*	*4,00*
1.2	*Medios materiales*	*6,00*
1.3	*Plan de mantenimiento*	*2,00*
1.4	*Sistemas de control tecnológico de todos los servicios*	*2,00*
1.5	*Planificación de los servicios*	*2,00*
1.6	*Gestión Punto limpio*	*2,00*

1.7	*Islas soterradas*	*3,00*
2.	*PLAN DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RSU*	*13,00*
2.1	*Recogida de residuos en masa resto*	*4,00*
2.2	*Recogida de residuos orgánica*	*4,00*
2.3	*Recogida de enseres voluminosos*	*2,00*
2.4	*Otras recogidas especiales*	*2,00*
2.5	*Coherencia técnica de la propuesta de los servicios de recogida RSU*	*1,00*
3	*PLAN DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA URBANA*	*13,00*
3.1	*Servicio de barridos, limpieza de calzadas, zonas peatonales, aceras y bordillos en la totalidad de las vías públicas.*	
3.2	*Servicio de baldeos e hidrolimpiezas*	
3.3	*Servicio de renovación, recogida y mantenimiento de papeleras.*	
3.4	*Servicio de limpiezas especiales, así como mercadillos, festivos y fiestas*	
3.5	*Otras limpiezas*	
3.6	*Coherencia técnica del plan organizativo del servicio de limpieza viaria*	
4	*PLAN Y CALENDARIO DE IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS*	*2,00*

La recurrente obtuvo un total de 88, 49 puntos, de los cuales obtuvo 37,5 puntos en los criterios sujetos a juicio de valor y 50,99 en los criterios evaluables de forma automática.

La controversia, como antes se indicó, se suscita respecto de la baremación otorgada a la oferta de la recurrente con relación a los criterios sujetos a juicio de valor, y en concreto, no respecto de todos, sino solamente respecto de los señalados en su recurso – que afectan en concreto a ocho subcriterios y un criterio- por considerar que el informe técnico incurrió en errores de ponderación manifiestos.

Pues bien, en orden a la resolución de la cuestión planteada, procede analizar la baremación efectuada en cada uno de los criterios y subcriterios señalados en el recurso, en función de las ofertas presentadas, a fin de poder determinar si es posible apreciar el error que se denuncia.

1.- Respecto del subcriterio 1.4 *« Sistemas de control tecnológico de todos los servicios».*

La cláusula 32 del PCAP establece que el referido subcriterio se pondera con un máximo de 2 puntos en atención a los siguientes aspectos: *"Sistemas de posicionamiento; Sistemas de comunicación y seguimiento y control para su evaluación y su correcta facturación. Justificación de la compatibilidad con los sistemas del Ayuntamiento. Características técnicas, alcance e idoneidad de los equipos propuestos. Descripción de los equipos de supervisión (tablets, smartphones, etc.) y aplicaciones software adicionales propuestas por los ofertantes. Plan de mantenimiento previsto para los medios materiales y técnicos que se describen para asegurar la máxima disponibilidad de los mismos. Número de dispositivos de seguimiento embarcados en los diferentes tipos de vehículos, con propuesta de sistemas de posicionamiento y las características de los datos capturados y trasmitidos. Comunicaciones con el Ayuntamiento y el departamento técnico para el acceso al funcionamiento de los diferentes servicios. Metodología y procedimientos que pondrán en marcha para el control de la correcta prestación de los servicios ofertada en su propuesta".*

En el recurso se alega que la oferta de VALORIZA debiera ser valorada en el referido subcriterio con una puntuación inferior a la de URBASER basándose en la consideración negativa que efectúa el informe técnico con relación a la menor referencia que la oferta de la adjudicataria hace respecto del sistema de comunicaciones con el Ayuntamiento.

Por su parte, la adjudicataria se opone indicando que, dentro de los *ítems* a valorar en este apartado, las comunicaciones con el Ayuntamiento, no representan más que uno de los aspectos a valorar, y por tanto, teniendo en consideración la totalidad de aspectos ofertados en su conjunto para este subcriterio, el resultado es que las ofertas, tanto la presentada por VALORIZA como la de URBASER, presentaban soluciones equivalentes que se merecían el 100% de la puntuación de dicho criterio.

Pues bien, como se ha indicado, en el referido subcriterio, se consideraban una multitud de aspectos, que son valorados detalladamente en la descripción de cada una de las ofertas con el contenido que obra en el informe técnico, y del que se concluye la similitud de ambas, hasta el punto que tanto la oferta de la recurrente como la de la adjudicataria obtienen la máxima puntuación, 2,00 puntos.

Así, en el informe técnico se indica de manera expresa, que "*todos los licitadores indican en sus ofertas a igual medida la localización GPS, las etiquetas NFC y QR para los contenedores, y los sistemas de identificación TAG RFID de los mismos….*
Tanto URBASER como VALORIZA oferta ECOSAT de MOVISAT.
Todos los licitadores indican en la misma medida, la plataforma de gestión integral que cada uno oferta, pero respecto a las comunicaciones que tendrán con el Ayuntamiento la licitadora que menos hace referencia en su oferta es VALORIZA".

A la vista de ello, este Tribunal no aprecia el error que se achaca y considera que está justificado en el informe técnico la atribución de idéntica puntuación sin que la recurrente haya acreditado error en la valoración de la oferta de VALORIZA, sino más bien lo que pretende es suplir con una valoración alternativa y subjetiva la efectuada en el informe técnico dentro del ámbito de discrecionalidad técnica que asiste a la Administración.

2.- Respecto del subcriterio 1.5 « *Planificación de los servicios».*

En el recurso se indica que, dentro del referido criterio, la cláusula 32 del PCAP ponderaba con un máximo de 2 puntos los aspectos relativos a la*" Planificación de los servicios dentro de los plazos marcados por el pliego técnico. Desarrollo de un plan de actuación de los servicios dentro del calendario anual, así como su organización".*

La recurrente critica la atribución de la máxima puntuación a la oferta de VALORIZA porque se limita a cumplir con los plazos mínimos previstos en los pliegos de condiciones, frente a la propuesta de URBASER que oferta el menor plazo de entrega de la maquinaria, y obtiene 1,5 puntos.

Pues bien, si acudimos a los aspectos a valorar en el referido subcriterio, según lo establecido en el pliego, se tenían en consideración los siguientes aspectos: la planificación de los servicios dentro de los plazos marcados por el pliego técnico, así como el desarrollo de un plan de actuación de los servicios dentro del calendario anual, y su organización.

La puntuación atribuida a URBASER en este apartado es de 1,5 puntos y a VALORIZA se le otorgan 2, 00 puntos. El contenido del informe técnico en la comparativa de valoración de las ofertas destaca, como aspecto de la oferta de VALORIZA, la indicación de un plan de implantación y calendario de manera esquemática pero

suficientemente detallado, frente a la oferta de la recurrente respecto de la cual afirma que "*URBASER solo muestra el cronograma indicando el calendario".*

La recurrente en sus alegaciones se centra en uno solo de los aspectos indicados en el informe técnico de su oferta - el relativo a la mejora en el plazo de recepción de los vehículos, maquinaria y contenedores, respecto de lo establecido en el pliego- para evidenciar el error del informe técnico, y criticar la puntuación asignada a VALORIZA sin más.

Pues bien, consideramos que no puede prevalecer el criterio subjetivo de la recurrente frente al criterio técnico. En el referido subcriterio no solamente se valoraba el plazo de entrega de la maquinaria, aspecto en el que centra la recurrente el motivo de su disconformidad, sino que, tal y como antes se ha indicado, se valoraba, de manera global, la planificación de los servicios y el desarrollo del plan de actuaciones dentro de un calendario anual así como la organización de los servicios.

En ese sentido, el informe técnico establece que URBASER solo ha indicado un cronograma con el calendario, a diferencia de la oferta de VALORIZA que "*detalla un plan de implantación con las etapas de la puesta en marcha del servicio y el calendario de implantación".* Asimismo, el referido informe técnico, respecto de la oferta de VALORIZA, señala que "*Indica a modo de tabla la distribución anual de las jornadas de trabajo, de los distintos servicios, donde se muestran el número de jornadas de las distintas categorías, tanto del personal de lunes a viernes, y del de fines de semana y festivos".* Aspecto éste que no figura destacado en el informe técnico respecto de la oferta de FCC ni de respecto de la oferta de URBASER. Así, con relación a la primera, se indica que "*Incluye un cronograma general con los plazos de ejecución de las distintas operaciones a realizar, y otro con los plazos de inicio y fin de implantación para cada servicio*" mientras que respecto de la oferta de la recurrente, se señala, como antes se ha expuesto, que "*desarrolla un calendario de actuación de los servicios a modo de cronograma" .*

Existen, por tanto, como ha podido constatar este Tribunal diferencias fundamentales entre las dos ofertas que pone de manifiesto el informe técnico que avalan y justifican la diferencia de puntuación otorgada por lo que procede la desestimación de la alegación.

3.- Respecto del subcriterio 1.6 « *Gestión del punto limpio*»

Según la cláusula 32 del PCAP en el referido subcriterio se ponderaba con un máximo de 2 puntos los aspectos relativos al plan de gestión del punto limpio; reimplantación del servicio y organización, incluyendo los planes específicos de recogidas de residuos incluidos en el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, competencia municipal; así como el análisis de residuos que se reciben en el punto limpio, organización, recogida y reciclaje de los mismos; desarrollo del control y seguimiento de residuos que llegan al punto limpio, debiendo realizarse propuestas de organización para la mejora de la gestión de instalaciones, que agilicen la operatividad actual, y la adecuación de las mismas.

En el recurso, la recurrente critica la justificación de la baremación otorgada en el informe técnico, ensalzando la bondad de las propuestas de FCC y sobre todo, de su oferta frente a la de VALORIZA.

La adjudicataria, por su parte, alega que de la comparativa de ofertas realizada por el informe técnico no se puede inferir la conclusión alcanzada de manera interesada por la recurrente, en el sentido de que la mejor propuesta sea la formulada por URBASER, sino que en aquel se realiza un análisis del desarrollo y justificación del apartado y, posteriormente, se concluye que, aunque VALORIZA presenta un apartado más genérico, ofrece

un servicio que no ofrecen ni Urbaser ni FCC y, precisamente eso, es lo que ha llevado a los técnicos evaluadores a estimar que la propuesta de VALORIZA resulte ser la mejor.

Este Tribunal, tras analizar el contenido del informe técnico y las alegaciones expuestas, concluye que tampoco asiste la razón a la recurrente en la medida que el informe técnico destaca claramente un aspecto diferenciador de la oferta de VALORIZA respecto de la oferta de la recurrente y de la de FCC, cual es la apertura del punto limpio a diario en horario superior (13 horas) frente a las 7 horas que ofrecen URBASER y FCC, por lo que entendemos que la recurrente no ha desvirtuado la presunción de acierto y veracidad del informe técnico en este concreto aspecto.

4.- Respecto del subcriterio 2.2 «*Recogida de los residuos orgánicos*».

Bajo dicho subcriterio, el pliego valoraba con un máximo de 4 puntos los aspectos siguientes: *"estudio y justificación de la propuesta realizada donde se incluirán rutas y frecuencias de recogida que se adapten mejor de fracción orgánica del municipio, además de un plan de contenerización más adecuado a los sistemas de recogida y fracción orgánica. Se establecerá la organización en cuestión de renovación y mantenimiento de los contenedores. Se indicará el servicio y calidad de limpieza de los contenedores; adaptación de la propuesta de medios humanos y materiales para cada actividad, relación con las características de la ciudad; aportación de planos explicativos, itinerarios, así como el soporte informático de los recorridos y/o cualquier otro dato necesario para el desarrollo de la propuesta. El licitador deberá contemplar en su oferta el lavado y mantenimiento de los contenedores. Se indicarán las propuestas que mejoren la deposición de los residuos en contenedores. Se establecerán los tiempos de respuestas más adecuados. El licitador podrá mejorar en su oferta la prestación de los servicios mínimos establecidos en los pliegos".*

La recurrente denuncia el error de ponderación, limitándose a afirmar nuevamente que, siendo la oferta de VALORIZA objetivamente inferior a las otras dos, ha recibido mayor puntuación.

La adjudicataria pone de manifiesto la mala fe con la que, a su juicio, actúa la recurrente, al centrar su recurso en alguno de los aspectos a valorar dentro del subcriterio, obviando de manera deliberada el resto de valoraciones realizadas en el informe técnico, que justifican la concesión de la puntuación que se ha asignado a su oferta frente a la de URBASER.

Pues bien, en el subcriterio cuya baremación es objeto de controversia, efectivamente, se valoraban los distintos aspectos -cinco en concreto-, que se detallan en el informe técnico. Es cierto que en alguno de los apartados la valoración de la oferta de VALORIZA refleja que la oferta se limita a cumplir estrictamente los mínimos de los pliegos, pero, por el contrario, hay apartados en los que se refleja las mejoras ofertadas por VALORIZA. Así sucede en la "*propuesta para la organización en cuestión de renovación y mantenimiento de contenedores"* donde el informe técnico refleja claramente que "*las propuestas de mantenimiento de contenedores que realizan las tres empresas son similares en cuanto al mantenimiento, siendo la que más jornadas y menor plazo de resolución de averías ofrece es VALORIZA*" .

En el apartado relativo a la *"indicación del servicio y calidad de limpieza de los contenedores"* se indica que "*VALORIZA es la que mejor desarrolla la limpieza en ubicaciones y URBASER es la única que incrementa las frecuencias de lavado de contenedores subiendo en TA a 3 v/m en lugar de 2v/m".*

Finalmente en el apartado relativo a la "*aportación de planos explicativos, itinerarios, así como el soporte informático de los recorridos y/o cualquier otro dato necesario para el desarrollo de la propuesta"* el informe

señala que "*Todas presentan planos explicativos de la contenerización, rutas e itinerarios. Sin embargo, FCC presenta todo tipo de planos con suficiente detalle, URBASER presenta todo tipo de planos, pero no incluye datos de frecuencia, ni del personal, medios humanos o materiales, VALORIZA es la que proporciona más información en planos y mejor explicación con detalles de todo tipo, y planos explicando más servicios que el resto.*" (el subrayado es nuestro).

Por tanto, no apreciamos error ni que la Administración haya excedido los límites de la discrecionalidad técnica en la valoración de dicho subcriterio.

5.- Respecto del subcriterio 2.3 « *Recogida de enseres voluminosos*»

La cláusula 32 del PCAP ponderaba con un máximo de 2 puntos el referido subcriterio en el que se valoran los aspectos relativos al "*estudio y justificación de la propuesta realizada; Se indicará la mejor participación de los vecinos y reciclaje doméstico; Se propondrá la frecuencia de recogida de enseres voluminosos más adecuada, adaptación de la propuesta de medios humanos y materiales para la actividad, aportación de planos explicativos, itinerarios, así como el soporte informático de los recorridos y/o cualquier otro dato necesario".*

La recurrente se limita a cuestionar en abstracto las puntuaciones otorgadas, a FCC y a su oferta (2 puntos) y 1,5 puntos a VALORIZA, pero sin indicar ningún aspecto.

La adjudicataria, por su parte, indica en su escrito de alegaciones que "*como se puede deducir de la comparativa de las ofertas, así como del análisis previamente realizado licitador a licitador, las mercantiles Urbaser y FCC se encuentran en similitud de condiciones, resultando Urbaser mejor en algunos aspectos (presentación de planos) pero, sin embargo, la única licitadora que destaca por desarrollar la participación ciudadana es FCC. En el apartado de frecuencia se desconoce la frecuencia ofertada por los licitadores debido a las declaraciones de confidencialidad por lo que ha de prevalecer el contenido del informe técnico que en lo relativo a este criterio Tanto FCC como URBASER justifican muy bien las propuestas realizadas, mientras que VALORIZA no detalla como realiza los cálculos justificativos de medios a emplear".*

Pues bien, ante la ausencia de alegación concreta por parte de la adjudicataria que permita desvirtuar la presunción de acierto del informe técnico, este Tribunal considera que debe prevalecer el contenido de aquél en lo referente a la valoración del subcriterio que nos ocupa, que, además, resulta favorable a la recurrente que ha obtenido en este concreto subcriterio mayor puntuación que la adjudicataria.

6.- Respecto del subcriterio 3.1 «*Servicio de barridos, limpiezas de calzadas, zonas peatonales, aceras y bordillos en la totalidad de las vías públicas».*

En la cláusula 32 del PCAP se ponderaba con un máximo de 4 puntos la *"Relación de servicios a prestar, niveles de calidad propuestos, justificación técnica de los trabajos y equipos propuestos con base a mediciones, rendimientos, cantidad de trabajo, metodología y optimización que hagan realizables las tareas descritas; Se incluirá el estudio del servicio de recogida de papeleras, limpieza de islas, reboses, etc. Adaptación de la propuesta de medios humanos y materiales para cada actividad y según la relación que se preste a las características de la ciudad. Aportación de planos explicativos, itinerarios, así como el soporte informático de los recorridos y/o cualquier otro dato necesario. El licitador podrá mejorar en su oferta la prestación de los servicios mínimos establecidos en los pliegos".*

La recurrente denuncia la inexactitud del informe técnico al afirmar que su oferta no desarrolla el servicio de brigada de desbroces, remitiéndose al apartado 5.1 de aquella para demostrar el error del informe que ha incidido en la valoración negativa.

La adjudicataria, por su parte, alega que la recurrente se limita a mostrar el apartado de su oferta donde se recoge este punto, efectivamente pero de manera genérica, sin indicación del número de sectores, ni de la frecuencia del sector. A mayor abundamiento, considera que del recurso se puede deducir que existen incongruencias en la propuesta del servicio puesto que, por un lado, indican que ofertan un equipo durante siete días de la semana y, a continuación, presentan una tabla con un equipo de tres días a la semana por lo que concluyen que está plenamente justificada la valoración otorgada por los técnicos evaluadores.

Pues bien, la puntuación otorgada en este apartado a URBASER y FCC es de 3,00 puntos y 4,00 puntos a VALORIZA. En el informe técnico de la comparativa de ofertas con relación al subcriterio 3.1 ciertamente se indica lo que alega la recurrente, pero el motivo obedece a que la recurrente incluyó la información relativa al desbroce de calzadas, bordillos o entre baldosas y pavimentos en otro apartado *(5.3.5 Otras limpiezas*) recogiéndose en el informe técnico, páginas 58 y 59, lo siguiente:

" *URBASER*
La licitadora indica como Plan de actuación para limpiezas específicas: Desbroce de calzadas, bordillos o entre baldosas y pavimentos, donde describe la Descripción y la operativa del servicio, Sectorización, mediciones y rendimientos: este servicio abarca todos los viales del municipio; los medios materiales y humanos: 1 camión de caja abierta de 7m3, 2 peones; y la frecuencia de prestación y planificación del servicio: 1 equipo, en horario de 05:00-12:00, con una frecuencia de 3d/s los L, X y V. (el subrayado es nuestro)

(….)
Las tres licitadoras cumplen lo establecido en el Pliego, además en cuanto a frecuencias de limpiezas las tres indican 1d/semana, menos URBASER en el desbroce de calzadas, bordillos o entre baldosas y pavimentos, que establece 3 d/semana. VALORIZA indica en otro apartado una serie de limpiezas especiales, detallando aquí las de alcorques y retirada de animales. Por el contrario, FCC y URBASER contemplan en este apartado los tipos de limpiezas especiales, aunque aquí deberían de haberse desarrollado otras limpiezas. Todas desarrollan de manera adecuada el apartado, pero URBASER contempla 1 peón a jornada completa y FCC al 50% y el horario es mayor en URBASER, que establece 7h de trabajo frente a 3 h de FCC, mientras que VALORIZA desarrolla mejor las limpiezas específicas de este apartado. Por tanto, las tres ofertas son similares".

Como puede fácilmente comprobarse, el informe técnico sí se hizo eco y reflejó el detalle del plan de actuación para el desbroce de calzadas, bordillos o entre baldosas y pavimentos que la recurrente incluyó en el apartado 5.3.5 en un apartado diferente y por ese motivo, el informe técnico recoge la valoración de la oferta en ese concreto apartado, considerando que hay una similitud de ofertas, si bien, otorga una puntuación superior (1 punto) a VALORIZA al concluir que desarrolla mejor las limpiezas específicas del mencionado apartado.

Por tanto, no asiste la razón a la recurrente.

7.- Respecto del subcriterio 3.3 *«Servicio de renovación, recogida y mantenimiento de papeleras».*

La recurrente alega que el informe técnico muestra una errónea comprensión del planteamiento técnico formulado en este concreto apartado puesto que su oferta sí presenta un servicio especial e independiente para el desarrollo de los trabajos de limpieza de las papeleras, que no ha sido objeto de valoración.

Frente a ello, la adjudicataria se remite a la literalidad del informe para la justificación de la mayor puntuación que le ha sido otorgada con fundamento en el mayor nivel de lavado que oferta, alegando que el órgano de contratación no solo valora el hecho de tener un equipo específico para esta tarea sino que valora los equipos y la frecuencia así como la organización del servicio.

Pues bien, este Tribunal ha podido comprobar que, efectivamente, la oferta de URBASER en la página 36 del Documento 072 del expediente administrativo oferta, con relación a la limpieza de papeleras lo siguiente:

"LIMPIEZA DE PAPELERAS: Este servicio consistirá en el lavado a presión de todo el conjunto de papeleras del municipio. Este servicio se ejecutará en turno de tarde de 14:00 a 21:00 de lunes a domingo; considerando que las papeleras ser limpiarán, al menos 4 veces al año".

El contenido del informe técnico indica lo siguiente, respecto de la comparativa de ofertas en este concreto apartado: "*El estudio que realizan todos es similar, proponiendo las tres que la limpieza de papeleras coincida con los servicios de barrido manual. La que propone un mayor nivel de lavado de papeleras es VALORIZA al incluirlo dentro del servicio de hidrolimpieza."*

Este Tribunal entiende, tras haber analizado la descripción de las ofertas en este concreto apartado, que no asiste razón a la recurrente puesto que del informe técnico no cabe inferir que se haya obviado la propuesta efectuada de limpieza o lavado a presión de las papeleras que efectivamente hemos corroborado que sí ha efectuado. El informe técnico concluye valorando con mayor puntuación la oferta de VALORIZA al considerar que ofertó un mayor nivel de lavado, atendiendo a la inclusión en la oferta de la adjudicataria de *"planos que incluye renovación, recogida y mantenimiento de papeleras plano general, planos de hidrolimpieza de alta presión".* (pagina 55 del informe) con lo que entendemos que no cabe tampoco apreciar error ni que se haya excedido los límites de la discrecionalidad técnica.

8.- Respecto del subcriterio 3.4 «*Servicio de limpiezas especiales, así como mercadillos, festivos y fiestas*»

La recurrente reitera que las ponderaciones del informe técnico en este concreto apartado no se corresponden ni justifican las puntuaciones posteriormente otorgadas sin efectuar ninguna alegación concreta al respecto.

Este Tribunal entiende que, ante la falta absoluta de concreción por parte de la recurrente, no ha quedado desvirtuada la presunción de acierto del informe técnico. A mayor abundamiento, y frente a lo que sostiene la recurrente, apreciamos que el informe técnico sí justifica la mayor puntuación otorgada a VALORIZA, puesto que, si bien la recurrente es la que más desarrolla la limpieza en festivos y fiestas, VALORIZA es la oferta que más detalla otro tipo de limpiezas especiales como son las de ocio nocturno, manchas en pavimento, retirada de carteles, pintadas, grafitis, mobiliario urbano, situaciones de emergencia, etc lo que se han valorado de manera positiva, dentro del ámbito de discrecionalidad que asiste a la Administración.

En consecuencia, no debe prosperar la alegación de la recurrente en el sentido de la falta de correlación entre la literalidad del informe y las puntuaciones otorgadas.

9.- Respecto del criterio 4 «Plan y Calendario de Implantación del servicio».

La recurrente vuelve a insistir en la falta de justificación de la valoración de este criterio, que figura ponderado en el pliego con un máximo de 2 puntos y en el que se valoran aspectos tales como el "*Desarrollo de calendario de implantación, organización, etc. El licitador desarrollará en su oferta como va a prestar los servicios desde el inicio del contrato y en el periodo transitorio desde que se inicia hasta que todos los medios materiales previstos en el servicio tanto de contenerización como de maquinaria nuevos estén en el servicio".*

La adjudicataria se opone nuevamente alegando que URBASER basa la arbitrariedad que imputa al informe técnico en el resumen recogido en el informe de valoración de las ofertas en el apartado referido a la comparativa de las ofertas realizada por los técnicos evaluadores, desdeñando lo que le perjudica e incidiendo, de manera interesada, en lo que le beneficia.

Tampoco en este caso asiste la razón a la recurrente en la medida que el informe técnico sí justifica, a juicio de este Tribunal, la diferencia de puntuación. Es cierto que de la literalidad del apartado del informe técnico relativo a la comparativa de ofertas, pudiera deducirse que las ofertas de FCC y URBASER son superiores o merecerían la misma puntuación máxima que ha recibido la de VALORIZA, pero lo cierto es que en el informe se indica, respecto de la oferta de VALORIZA que "*La licitadora detalla los principales pasos que se seguirán para la implantación del servicio indicando las fechas de implantación*" frente a las otras propuestas que presentan un cronograma general (oferta de FCC) o solo el cronograma indicando el calendario(oferta de la recurrente).

En el supuesto que examinamos, por tanto, y sobre la base de la doctrina que expusimos al comienzo de las presentes consideraciones, hemos de concluir que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor goza de una presunción iuris tantum de acierto y razonabilidad que, a juicio de este Tribunal, no ha sido desvirtuada por la recurrente quien, en su escrito de impugnación, realiza afirmaciones genéricas en algunos casos mediante las que cuestiona las puntuaciones otorgadas, pero sin acreditar el error o la inexactitud que denuncia.

Lo cierto es que el informe técnico recoge valoraciones sobre cada uno de los subcriterios, que subraya para cada una de las ofertas o el aspecto deficitario de la misma, que la hace merecedora de una menor puntuación, o el aspecto a subrayar de la oferta que ha sido merecedora de una mayor puntuación. En ese sentido, las manifestaciones realizadas por la entidad URBASER en su recurso responden más bien a un juicio paralelo al del órgano evaluador de la Administración que, en modo alguno, puede prevalecer sobre el de dicho órgano, al que se le presume ciertamente imparcial y provisto de la especialización y conocimientos necesarios para la emisión de un criterio técnico investido de esa presunción de acierto. De este modo, se observa que la recurrente viene a discrepar de las consideraciones del informe técnico pero sin que de las alegaciones formuladas se desprenda la existencia de un error patente en la valoración técnica realizada, ni mucho menos falta de motivación o arbitrariedad en la asignación de puntos , por lo que el recurso debe ser desestimado.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **URBASER S.A** contra el acuerdo del Pleno municipal de fecha 17 de noviembre de 2022 de adjudicación del contrato denominado «Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y gestión del punto

limpio del municipio de Morón de la Frontera (Sevilla)» (Expte.3289/2022) convocado por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.