



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA
DIPUTACIÓN DE GRANADA

Núm. de recurso: Rec. 2024 REC_01/000001

Recurrente: FCC Medio Ambiente, S.A.U.

Recurrido: Ayuntamiento de Cájar

Ponente Sr.: D. José Ignacio Martínez García

RESOLUCIÓN Nº: 1/2024

En Granada, a la fecha de la firma electrónica.

VISTO el recurso interpuesto por la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A.U. (en adelante, FCC) contra el acuerdo de adjudicación del pleno del Ayuntamiento de Cájar de 27 de noviembre de 2023, por el que se adjudica el contrato de “*Servicio de limpieza viaria para los núcleos urbanos del municipio en el Ayuntamiento de Cájar*” a la empresa TIERRA ARGÁRICA, S.L. (en adelante, TIERRA ARGÁRICA).

Este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero: Por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Cájar de 27 de noviembre de 2023 se acordó adjudicar el contrato de servicio de limpieza viaria a la mercantil TIERRA ARGÁRICA, por ser el licitador con mejor valoración según los criterios recogidos en los pliegos que rigen la licitación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.692.820,73 euros.

El acuerdo de adjudicación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de noviembre de 2023.

Segundo: FCC interpuso recurso especial en materia de contratación en el registro electrónico del órgano de contratación, contra el acuerdo de adjudicación citado en el punto anterior.

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33	
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43	
Observaciones		Página	1/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			



Tercero: El Ayuntamiento ha remitido el informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, el cual ha sido elaborado por una consultora externa, en el que solicita que se inadmita íntegramente el recurso especial interpuesto por FCC contra el acuerdo descrito en el antecedente primero.

Cuarto: En el trámite del recurso especial no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En primer lugar, hay que afirmar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso en virtud de lo dispuesto en 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), el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Reglamento provincial que lo regula (BOP de 31/12/2012), al haberse impugnado la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a los cien mil euros (arts. 44.1.a y 2.c de la LCSP).

El Ayuntamiento de Cájar se encuentra adherido al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Diputación de Granada.

SEGUNDO.- El recurso tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Cájar el 26/12/2023, por tanto, dentro del plazo señalado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.


TERCERO.- El recurso ha sido presentado por D. Óscar Acosta Acosta, en nombre y representación de FCC, representación que acredita mediante escritura de poder otorgada ante la notario de Madrid D.ª Eva María Fernández Medina, el 26 de octubre de 2023, con el número 2638 de su protocolo.

Según dispone el artículo 48 de la LCSP, podrán interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Dado que FCC ha sido una licitadora que ha resultado no adjudicataria, se encuentra legitimada para interponer el recurso.

CUARTO.- Los motivos de la impugnación del acuerdo contenidos en el recurso son los siguientes:

- 1.- Incumplimiento de los Pliegos por TIERRA ARGÁRICA, por lo que debió de ser excluida del proceso de licitación.
- 2.- El informe de valoración incurre en incongruencias manifiestas entre la evaluación realizada y la puntuación otorgada a las licitadoras, que deben conducir a la reducción de la puntuación de TIERRA ARGÁRICA.

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43
Observaciones		Página	2/7
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		





- 3.- Incongruencia en la valoración de los criterios evaluados mediante fórmula matemática.
- 4.- Subsidiariamente: nulidad de todo el procedimiento de licitación por arbitrariedad manifiesta del informe e infracción del art. 40 b) de la LCSP.

QUINTO.- Posición del recurrente respecto al primer motivo de impugnación.

El recurso sostiene que el Ayuntamiento debió haber excluido a TIERRA ARGÁRICA, dado que su oferta incumplía un requisito esencial de los pliegos, como era la oferta de los medios humanos indispensables, “tal y como reconoce el informe de valoración”.

El informe de valoración al que se refiere el recurrente es el emitido por una consultora contratada por el Ayuntamiento para valorar los criterios evaluables mediante juicios de valor, el cual señala, en su página 45:

“Observación: Señalan personal con la categoría de peón, mínimo exigido en el PPTP, la cantidad de tres peones. No obstante, en el Informe técnico-económico se refleja que el mínimo exigido son 5,1246 peones, correspondiendo al personal a subrogar, tres de ellos, y siendo de nueva contratación, el resto, por lo que ofrecen menos peones que el mínimo exigido en el PPTP”.

SEXTO.- Posición del Ayuntamiento respecto al primer motivo de impugnación.

El informe aportado por el Ayuntamiento, emitido por la misma empresa que informó sobre los criterios evaluables mediante juicios de valor, sostiene que “en el dimensionamiento realizado y presentado en la página 5 de la propuesta técnica de la entidad TIERRA ARGÁRICA, esta entidad oferta un mayor número de horas de prestación de servicio que las requeridas en pliego”.

En dicha página aparece una tabla denominada “comparativa de dimensionado de frecuencia personal y maquinaria ofrecida por TIERRA ARGÁRICA S.L.” en la que estiman el número de horas por peón en 15.295, lo que estaría muy por encima de las 8,143 exigidas, según ellos, por el PPT.

SÉPTIMO.- Juicio del tribunal respecto al primer motivo de impugnación.

La cláusula 8 del PPT señala:

“El adjudicatario deberá gestionar el servicio en su conjunto con el personal que se encuentre adscrito al mismo.

Igualmente dispondrá del nuevo personal que pretenda contratar para su adscripción al servicio en los términos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.

El documento denominado “Dimensionamiento técnico-económico del contrato de servicio de limpieza viaria para los núcleos urbanos del municipio de Cájar” dispone:

“4.2. MEDIOS HUMANOS.

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33	
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43	
Observaciones		Página	3/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			



Con carácter previo al establecimiento de los costes de personal, se ha dimensionado el personal equivalente necesario para la ejecución de la explotación de los servicios, atendiendo a las condiciones temporales de los mismos, por lo que, en función del número de horas anuales de cada perfil profesional requerido y las horas máximas anuales establecidas, según convenio colectivo de aplicación, se ha obtenido:

	PEÓN	CONDUCTOR
TOTAL PERSONAL EQUIVALENTE	5,1246	1,2917

Para este servicio será necesario disponer del personal a subrogar, más personal nuevo”.

En la Cláusula 6.1 del PPT se realiza la descripción del servicio, indicando cómo ha de efectuarse este, dividiéndolo en 9 subapartados, en cada uno de los cuales aparece un párrafo con la expresión “Los medios previstos tanto de personal como de maquinaria, vehículos, etc., son los indicados en las tablas del dimensionamiento técnico-económico”.

Por ello, la exigencia del número de peones exigida en el documento de dimensionamiento técnico-económico ha de considerarse parte integrante de los pliegos y, por tanto, exigirse a los licitadores. Algo que, por otra parte, es admitido pacíficamente por el recurrente y el recurrido.

La empresa adjudicataria señala en su oferta, respecto a los peones:

“Los medios humanos requeridos PPT del presente contrato constarán de:

3 peones (...)

Tras el estudio y nuestras propuestas, Tierra Argárica considera imprescindible el SIGUIENTE PERSONAL para realizar las tareas exigidas y las MEJORAS propuestas por nosotros serían de:

(...)

3,5 peones/ barrenderos”.

Es decir, la empresa que ha resultado adjudicataria presentó en su oferta un número de peones (3,5) inferior al exigido en los pliegos (5,1246), aunque en el conjunto de los operarios que ofrece (7,7) es superior al exigido por el PPT (6,4163), dado que incluye más conductores de los requeridos por los pliegos.

Por otro lado, existe una contradicción entre lo ofrecido de modo expreso en la oferta y lo que se desprende la tabla comparativa que aportan, pues para cumplir con lo establecido en la tabla sería necesario un número mayor de peones que el que expresamente ofertan.

Este tribunal considera que lo que vincula a la empresa es la oferta expresa y que la tabla comparativa es un mero documento aclaratorio, pero sin fuerza para obligarla.

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33	
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43	
Observaciones		Página	4/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			



Debe determinarse, por tanto, si las diferencias entre lo exigido por el PPT y lo ofertado por la empresa supone un incumplimiento del pliego, de tal gravedad que implique la anulación de la adjudicación.

La tabla comparativa de lo exigido y lo ofertado es la siguiente:

	Exigido por los PPT	Ofertado por la empresa
Peones	5,1246	3,5
Conductor	1,2917	
Conductor barredora		1,3
Conductor baldeadora		1,3
Encargado responsable		1,1
Operarios de administración		0,3
Mecánicos		0,2
TOTAL	6,4163	7,7

El artículo 139 de la LCSP señala que *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna...”*

Por su parte, el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que *“si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, (...), variara sustancialmente el modelo establecido, (...), será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”*.

La doctrina de los tribunales contractuales exige que las proposiciones presentadas por los licitadores se ajusten a las cláusulas de los pliegos, no solo de cláusulas administrativas particulares sino también a los de prescripciones técnicas (TACRC Res. 768/2015). Si las proposiciones técnicas o en su caso, las ofertas económicas de los licitadores no resultan ajustadas a las prescripciones de los pliegos, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la de su exclusión del procedimiento (TACRC Res. 535/2013; 7/2016; 496/2017).

Las resoluciones del TACRC 985/2013 y 1087/2016 matizan que *“solo procederá la exclusión cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en*

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ildelfonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33	
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43	
Observaciones		Página	5/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			



los pliegos, y se refiera a condiciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato”.

Los pliegos de un contrato pueden tener una redacción abierta, permitiendo que el licitador pueda cumplir el objeto del contrato de diversas formas o medios, o como en este caso, pueden redactarse exigiendo hasta el nivel de detalle de cómo se ha de ejecutar el contrato. Ante este tipo de pliegos, la exigencia de adecuación de la oferta a los mismos debe ir pareja al nivel de exhaustividad contemplado en los mismos, pues un desvío impedirá cumplir con lo dispuesto en ellos con el nivel de detalle requerido.

Con 3,5 peones no se puede cumplir la exigencia de un pliego que requiere 5,1246 operarios de este tipo, por más que aumentemos el número de conductores, lo que sin duda redundará en una mejora de las prestaciones relacionadas con las tareas que estos últimos tienen asignadas, pero que no permitirá cumplir con las atribuidas a los peones.

Por ello, hemos llegado a la conclusión de que la oferta no guarda concordancia con la exigencia del PPT, y que con los trabajadores ofertados con la categoría de peones no pueden cumplirse las exigencias de los pliegos, por lo que la consecuencia ha de ser la exclusión de procedimiento de la licitadora en cuestión.

OCTAVO.- Estimándose el primer motivo del recurso, por razones de economía procesal, no resulta necesario analizar los sucesivos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha,

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso interpuesto por D. Óscar Acosta Acosta, en nombre y representación de la entidad FCC Medio Ambiente, S.A.U., contra la adjudicación del contrato de “*Servicio de limpieza viaria para los núcleos urbanos del municipio en el Ayuntamiento de Cájar*”, anulando la adjudicación impugnada y excluyendo del procedimiento a la empresa TIERRA ARGÁRICA, S.L. por incumplimiento de los pliegos; y en consecuencia, que el procedimiento se retrotraiga al momento de la adjudicación y se adjudique el contrato a la empresa, de entre las admitidas, que mayor puntuación hubiera obtenido en la valoración.

SEGUNDO. Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento. Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33	
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43	
Observaciones		Página	6/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			



Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la recepción de la notificación de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

PRESIDENTE

D. Ildefonso Cobo Navarrete

VOCAL

D. José Miguel Carbonero Gallardo

VOCAL SUPLENTE

D. José Ignacio Martínez García

Código Seguro De Verificación	CYisbZ4j0rCZp1Cm/LgAog==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	23/02/2024 08:42:33
	Jose Ignacio Martinez Garcia	Firmado	21/02/2024 14:56:06
	Jose Miguel Carbonero Gallardo	Firmado	21/02/2024 12:32:43
Observaciones		Página	7/7
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		

