

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD.  
PLAZA DE JOAQUÍN COSTA 14  
50300 CALATAYUD (ZARAGOZA)**

**Zaragoza, a 13 de junio de 2008**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a la revisión de un concurso de venta de parcelas

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 7 de mayo de 2008 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando irregularidad en un procedimiento instruido por el Ayuntamiento de Calatayud para la enajenación de parcelas de suelo industrial.

En la misma se hace alusión a que con motivo de la licitación convocada por dicha Entidad para la venta de varias parcelas industriales en el polígono Mediavega I (B.O.A. de 27/02/08) de esa localidad no se han respetado los criterios establecidos, habiéndose adjudicado a un licitador distinto del que, en opinión del firmante de la queja, debería haber correspondido en estricta aplicación de las bases del concurso.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión. Para su instrucción, se envió con fecha 15/05/08 un escrito al Ayuntamiento de Calatayud recabando información sobre la cuestión planteada, junto a copia de los documentos básicos del expediente: pliego de cláusulas administrativas, actas del concurso y las plicas referidas a la parcela 2.7 del Polígono Mediavega I, junto con la documentación que acredite y justifique las circunstancias de los solicitantes que se valoraron en la adjudicación.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 11/06/08, y en ella se adjunta la documentación del concurso, indicando que se encuentra pendiente del acuerdo plenario que resuelva el recurso de reposición interpuesto por la interesada, que se celebrará en sesión prevista para el día 16 de junio.

Los documentos aportados son:

- Certificado del acuerdo plenario de 14/02/08 acordando la enajenación, entre otras, de la mencionada parcela 2.7
- Pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso
- Las tres plicas presentadas para la adjudicación de la parcela 2.7
- Acta de la sesión de la Mesa de Contratación de 14/03/08 en la que se realiza la apertura de las plicas.
- Informe de valoración de 03/04/08, emitido por el Agente de Empleo y Desarrollo.
- Acta de la sesión de la Mesa de Contratación de 07/04/08, donde se realiza

la propuesta de adjudicación de acuerdo con el anterior informe.

- Certificado del acuerdo plenario de 15/04/08, en el que se resuelve la adjudicación conforme a la propuesta de la Mesa.
- Recurso de reposición, presentado por la interesada el 16/05/08.
- Revisión del informe de valoración, de fecha 23/05/08, en el que se ratifica la conclusión obtenida en el anterior.
- Acta de la Mesa de Contratación de 02/06/08, que no modifica la situación.

**CUARTO.-** Siendo que el motivo de la queja radica en la, a juicio de la interesada, incorrecta adjudicación de la parcela 2.7 del Polígono Industrial Mediavega I, se van a analizar aquí únicamente los elementos relevantes vinculados a la misma, sin entrar en otras consideraciones del procedimiento administrativo seguido.

En este ámbito, el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la licitación resulta un elemento fundamental. La cláusula 6.1 del mismo establece las condiciones de presentación de las propuestas, que deberán ir contenidas en tres sobres: sobre "A", documentación administrativa; sobre "B", especificaciones técnicas; y sobre "C", oferta económica, conforme al modelo que aparece al final del propio pliego.

Las especificaciones técnicas que deberán aportar los licitadores en el sobre "B" son las siguientes:

*"1.- Memoria explicativa de las actividades de la empresa o del empresario (Currículo).*

*2.- Descripción del proyecto a desarrollar sobre la parcela objeto del concurso, con indicación de su incidencia en la economía local y comarcal, así como los demás datos que permitan conocer con la necesaria precisión el alcance del citado proyecto empresarial, incluido el plazo y el calendario de implantación.*

*3.- Puestos de trabajo directos creados (fijos y temporales).*

*4.- Relación con otra empresas de la Ciudad (puestos de trabajo indirectos)".*

Los criterios de valoración de ofertas se especifican en la cláusula 6.6, que dispone:

*"Conforme a lo previsto en el art. 86 de la Ley de Contratos, se establecen como criterios de valoración los siguientes:*

*1.- Oferta económica 30%*

*2.- Creación o mantenimiento de puestos de trabajo 30%*

*3.- Incidencia en la economía local 20%*

*4.- Reducción del plazo de implantación 10%*

*5.- Idoneidad del proyecto 10%"*

No se establece en el pliego la forma en que han de valorarse estas circunstancias ni como se ha de asignar la puntuación a cada licitador, lo que da lugar a excesiva discrecionalidad para la persona u órgano encargado de valorar que menoscaba la seguridad jurídica del proceso, como puede verse analizando con detalle el informe de valoración respecto a cada uno de los criterios (para simplificar, se señala como empresa "A" la dedicada a desarrollo e investigación médica, empresa "B" la de transportes y empresa "C" la de electrodomésticos):

1º.- Valoración del precio: se asigna el 30% establecido como máximo a la oferta de la empresa "B" por 110.201,16 €; en cambio, tanto la "A", que puja por 99.760 €, como la "C", que ofrece 100.020 €, obtienen ambas el 20%, sin ninguna

justificación para esta diferencia. Siendo el tipo de licitación 98.012,76 €, y dado que se trata de datos objetivos y cuantificables, parece razonable que se guarde proporción entre la cuantía ofertada y la puntuación que se concede.

2.- Creación o mantenimiento de puestos de trabajo: no se establece ninguna condición que prime criterios de uso común, como la creación de empleo fijo, cualificación del personal, contratación preferente de mano de obra femenina, reserva de puestos a minusválidos, vinculación con centros docentes locales, etc. Examinadas las ofertas, existe en este punto una mera declaración de voluntad de los empleos a crear, que en el primer caso se indica serían entre 5 y 7 (1 técnico superior, 1 técnico medio y 5 trabajadoras para montaje y etiquetado); en el segundo, 8 a tiempo completo (1 mecánico, 5 conductores y 1 administrativo) y 1 a tiempo parcial; y en el tercero 8 (5 dependientes, 2 conductores y 1 administrativo). Sin embargo, la puntuación asignada a la empresa "A" es del 30% (la plica dice "... en dos años se ha duplicado el número de trabajadores y esperamos seguir este aumento en los próximos años", pero el informe valora "duplicar en dos años"), a la "B" el 15%, por considerar que la creación de empleo se realizará a medio plazo, y a la "C" el 20%.

3.- Incidencia en la economía local: cualquier actividad que se inicie o amplíe incide favorablemente en la economía local, pero el pliego debería haber establecido algún criterio orientativo, pues la mención que se hace en las tres plicas es genérica, aludiendo a su vinculación con otras empresas y su repercusión en las mismas. El informe de valoración asigna a la empresa "A" la máxima puntuación, 20%, por realizar proyectos de I+D y tener relaciones contractuales con países de todo el mundo (en la oferta únicamente se mencionan empresas bilbilitanas con las que actualmente están trabajando y que por la futura ampliación incrementarán su volumen de actividad); la "B" obtiene un 10%, y menciona para ello la relación con futuros proveedores para la obra civil (si bien este es un elemento común a las tres ofertas, pues todas ellas han de construir una nave industrial para desarrollar su actividad), y la "C" un 5%.

4.- Reducción del plazo de implantación: este elemento también podría ser cuantificable si se hubiese dado un plazo máximo de establecimiento, y a partir de ahí asignado puntos por las reducciones ofertadas. No se justifica el otorgamiento de la máxima puntuación, 10%, a las empresas "B" y "C" que anuncian el inicio inmediato de las obras y su puesta en servicio a finales de 2008 y el 5% a la "A", que demorará tal momento hasta febrero o marzo de 2010 debido a sus especiales características.

5.- Idoneidad del proyecto: no se define en qué consiste esta "idoneidad", como elemento diferenciado de los anteriores, lo que hubiera servido a los interesados para detallar más sus propuestas y al informante para tener un criterio. Al final lo que se valora es la cercanía a las actuales instalaciones de uno y otro; a la empresa "A", colindante, se le califica con 10%; en cambio a la "C", también colindante, se asigna un 5%, igual que a la "B", situada enfrente.

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Única.- Sobre la obligación de establecer criterios objetivos para la adjudicación del concurso.**

Si bien la recientemente entrada en vigor *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público* ha introducido modificaciones en el sistema establecido con anterioridad, en el momento de tramitación del expediente que nos ocupa la enajenación de bienes municipales se rige, en cuanto a su preparación y

adjudicación, por la *Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* (LCAP), aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y así viene establecido en la cláusula 4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares.

El artículo 86 de la LCAP dispone que *“1.- En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, ..., de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquella”*.

El establecimiento de determinados criterios, que el órgano de contratación ajusta a la naturaleza del contrato para seleccionar al contratista más idóneo, no ha de limitarse a su enumeración; el pliego de cláusulas, auténtica ley del contrato, debe especificar como se interpretará cada uno de ellos para valorar los méritos de los licitadores.

La LCAP y su Reglamento establecen unos criterios estrictos para otras materias que son objeto de su regulación, como la clasificación de contratistas, detallando como deben fijarse las categorías, la forma de hallar los índices de tecnicidad, mecanización o financiero, o el cuadro para determinar la experiencia constructiva. También para conocer la solvencia del empresario se determinan unas condiciones precisas y valorables objetivamente a la hora de considerar su acceso a la contratación pública.

Los criterios de adjudicación también deben gozar de la misma claridad conceptual, en aras a garantizar los principios constitucionales de igualdad, objetividad en la acción administrativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Sobre esta cuestión, la *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios* señala en su considerando 1: *“La presente Directiva está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios fundamentales enumerados en el considerando 2”*, que son los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

La vigente *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público* resalta la importancia que reviste la objetividad en esta materia; su artículo 134 se refiere en a la necesidad de concretar al máximo los criterios de adjudicación para garantizar los principios antes señalados, y cuando se tome en consideración más de un criterio (si solo hay uno será necesariamente el precio), deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada, incluso mediante el establecimiento de fórmulas matemáticas para dar un resultado exacto. Su párrafo 2 dispone que en la determinación de los criterios de adjudicación, que se detallarán en el anuncio y en los pliegos, se dará preponderancia a los que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos, añadiendo incluso *“Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá*

*realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos”.*

Examinados, a la luz de la normativa que resulta aplicable, los criterios establecidos en la licitación que ha sido objeto de queja, se observa la ausencia de una mínima orientación sobre como deben interpretarse: no hay una fórmula para valorar la oferta económica; tampoco se orienta sobre la creación de puestos de trabajo: número, condición de fijos, cualificación, apertura a sectores poco representados, etc.; la incidencia en la economía local no cuenta con una norma de calidad o cantidad a tener en cuenta; al no establecerse un plazo de implantación máximo, no puede valorarse su reducción; lo mismo puede decirse sobre la idoneidad del proyecto, que carece de un parámetro de referencia.

Consecuencia de tales deficiencias es la inseguridad jurídica para los ofertantes, que no han contado con una guía adecuada para preparar sus ofertas en función de las características que iban a ser valoradas, así como la falta de objetividad y desigualdad en la valoración, al tenerse en consideración circunstancias no previstas en el pliego y puntuarse de diferente manera algunas que resultan similares.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Calatayud la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, en orden a garantizar los principios que se citan en el anterior considerando, proceda a la revisión de lo actuado y convoque una nueva licitación para enajenar la parcela 2.7 del Polígono Mediavega I estableciendo unos criterios de adjudicación adecuados y justos, con normas claras y precisas para su ponderación.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**