



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1592/2024 C. Valenciana 352/2024

Resolución nº 458/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 27 de marzo de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. E.G.I., en representación de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Elda para contratar el “*servicio público de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en la totalidad del término municipal de Elda*”; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 24 de mayo de 2023 se da inicio al expediente de contratación del servicio limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Elda

Segundo. Con fecha 12 de diciembre de 2023 se publicó el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP), y con fecha 13 de diciembre de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, publicándose el PCAP, el PPT y el resto de documentación necesaria para la preparación y presentación de ofertas en la plataforma el 14 de diciembre de 2023.

Tercero. En fecha 18 de enero de 2024 se reúne la mesa de contratación y procede a la apertura de la documentación administrativa de la oferta. Admitidos los licitadores, se procede a apertura de los criterios sujetos a juicio de valor, entregándose a la comisión técnica para su valoración.

Cuarto. Con fecha 25 de julio de 2024 se da cuenta de la valoración realizada, asumiéndola la mesa y procediendo a apertura de la documentación de los criterios evaluables mediante fórmulas.

Quinto. Con fecha 11 de septiembre de 2025 se reúne la mesa, tomando en consideración el informe de valoración y proponiendo de adjudicación a la mercantil FOMENTO BENICASIM, S.A. con 98,47 puntos, quedando la recurrente VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. en segunda posición con 94,31.

Sexto. Con fecha 28 de octubre de 2024 se procede por el órgano de contratación a la adjudicación del contrato, notificándolo a todos los interesados.

Séptimo. Con fecha 20 de noviembre de 2024 se interpone el recurso especial en materia de contratación.

Octavo. En fecha 26 de noviembre de 2025 la secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. En fecha 2 de diciembre de 2025 se presentan alegaciones por la entidad FOMENTO BENICASIM, S.A. (FOBESA).

Noveno. La secretaria general por delegación del Tribunal acuerda en resolución de 5 de diciembre de 2024 mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Décimo. Tras la tramitación del procedimiento de recurso especial, incluyendo, en particular, puesta de manifiesto y traslado para alegaciones complementarias, estas se presentan el 25 de febrero de 2025 por el recurrente y el 4 de marzo de 2025 por la adjudicataria y el informe del órgano de contratación el 3 de marzo de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso especial con base en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio de 25 de mayo de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales.

Segundo. El recurso se interpone contra un acto enmarcado en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000 €, por lo cual es susceptible de impugnación por dicho cauce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

“a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”.

Se impugna la adjudicación, la cual es recurrible según el artículo 44.2.c) de la LCSP.

c) Los acuerdos de adjudicación”.

Tercero. En cuanto a la legitimación, la mercantil recurrente recurre estando posicionada en segundo lugar por lo que debe reconocerse legitimación activa para recurrir la adjudicación con base en el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. Se ha respetado el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP para la interposición del recurso.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto se impugna la adjudicación por dos motivos, el primero de ellos que abordamos en este Fundamento de Derecho, por considerar que la empresa adjudicataria se encuentra incurso en la prohibición para contratar regulada en el artículo 71.1 d) de la LCSP, consistente en no contar con un Plan de igualdad.

Para resolver esta cuestión debemos comenzar identificando la normativa aplicable, en concreto, la redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP vigente al tiempo de la licitación, teniendo en cuenta su modificación por la Disposición Final 2ª de la Ley Orgánica 2/2024,



de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombre. Esta norma ha sido publicada en el BOE de 2 de agosto de 2024.

Teniendo en cuenta lo anterior, en particular, lo señalado en la Disposición Final 15ª de dicha Ley Orgánica y en la Disposición transitoria primera apartado primero de la LCSP, el cambio legislativo se aplicará a los expedientes de contratación que se inicien a partir del 22 de agosto de 2024.

El anuncio de licitación del procedimiento cuyo acto es objeto del recurso que ahora resolvemos, ha sido publicado en el BOE el 12 de diciembre de 2023, con anterioridad por tanto a la reforma que lleva a cabo la Ley Orgánica 27/2024, de forma que hemos de aplicar el artículo 71.1 d) de la LCSP en su anterior redacción, la cual no exigía como requisito para su apreciación que el Plan de igualdad figurase inscrito en el Registro.

La legislación aplicable a nuestro caso determina que se encontraban en prohibición para contratar, las empresas de 50 o más trabajadores que no dispusiesen de un Plan de igualdad que reuniese los requisitos del artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En concreto, el precepto en cuestión señalaba lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“d) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en los términos que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres

En el caso que nos ocupa, consta que la empresa adjudicataria cuenta con un Plan de igualdad y que además este se encontraba inscrito el 7 de enero de 2024. El asiento registral indicaba además como fecha inicial de vigencia el 7 de noviembre de 2023.

Hemos dicho que al expediente de licitación en cuestión no le resultaba de aplicación la vigente redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP. Es decir, no le resulta exigible que el Plan de igualdad se encuentre inscrito.

Ahora bien, el hecho jurídico de estarlo y de que el asiento registral indique como fecha inicial de vigencia el 7 de enero de 2023, determina la validez y vigencia del Plan de igualdad. La calificación efectuada por el registro competente releva al órgano de contratación de efectuar las comprobaciones que en otro caso debía hacer, dada la remisión al artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, conforme a nuestra doctrina sobre el artículo 71.1 d) LCSP en su redacción anterior a la actual, que es justamente la aplicable al caso.

Atendido lo anterior, procede desestimar este motivo de recurso, pues tanto al fin del plazo de presentación de ofertas y también al tiempo de la adjudicación, la adjudicataria disponía de un Plan de igualdad con los requisitos exigidos por el artículo 71.1 d) de la LCSP en su redacción aplicable al caso, al momento de la licitación, como así lo acredita su inscripción registral.

Este motivo por lo tanto debe desestimarse.

Sexto. El segundo de los motivos, incorporado tras el trámite de vista del expediente, en las alegaciones complementarias, se basa en el incumplimiento de los requerimientos técnicos contenidos en la oferta de la mercantil FOBESA al proponer una variante de dichas condiciones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT).

La cláusula 4.7 del PPTP establece:

“Contenerización: (...) Los licitadores deberán proponer en sus ofertas un proyecto de Contenerización para cada una de las fracciones, de acuerdo con el modo de recogida propuesto, cuyo objeto básico sea definir y establecer la ubicación de los contenedores a implantar y las características de los mismos.

Corresponde al adjudicatario la instalación, distribución, mantenimiento, reposición y conservación, a lo largo de la vida del contrato, de los contenedores necesarios para garantizar el depósito y recogida separada de los residuos.

Todos los contenedores de superficie actuales serán revisados y se realizará un informe en el que se indiquen los contenedores que están en buen estado y los que requieren de alguna intervención para su posterior uso, así como los contenedores que no pueden seguir haciendo sus funciones y por tanto han de ser retirados. Dicho informe será realizado por el adjudicatario en el plazo de 1 mes desde la firma del contrato y ha de contar con la aprobación de los Servicios Técnicos Municipales. Los contenedores en buen estado, así como los que sean rehabilitados seguirán en la vía pública. Los contenedores retirados serán gestionados por la empresa adjudicataria a su cargo con el visto bueno del Ayuntamiento como propietario de este material.

El parque de contenedores actual está previsto renovarse sustituirse a la mitad de la duración del contrato por contenedores nuevos. En cualquier caso, al inicio del contrato y previo a la renovación prevista, serán los Servicios Técnicos Municipales quienes aprueben el número de contenedores de cada fracción a renovar en función del informe realizado del estado de los contenedores y de las necesidades del servicio.”

Continúa dicha cláusula estableciendo una tabla de la contenerización actual en todo el municipio distinguiendo fracción (resto, Orgánico, Orgánica puerta a puerta, envases ligeros, papel y cartón, contenedores metálicos, y punto limpio de proximidad); tipología (carga trasera, superior bilateral, carga lateral, abiertos metálicos, etc); capacidad y número de unidades. Añadiendo una nota: “La renovación de este material se producirá a los 5 años de comienzo del contrato (de los marcados con asterisco *)”

La cuestión, fue analizada por el propio recurrente quien dirigió al Órgano de Contratación una consulta vinculante al respecto:

04-01-2024 11:06

“Pregunta

Buenas tardes,

Respecto a la renovación de los contenedores, que tal como indica la página 87 del Pliego Técnico, debe producirse a los 5 años de comienzo del contrato, ¿Son todos los contenedores o únicamente los identificados con '(asterisco)' en la tabla de la página 86 de ese mismo pliego?

Gracias

Respuesta

Se ha previsto la renovación a los 5 años del contrato de las unidades que figuran con un asterisco en la tabla situada en las páginas 86 y 87 del PPTP”.

De donde se desprende, según la recurrente, de forma indubitada que los contenedores actuales del municipio deben continuar en servicio hasta la mitad de la ejecución del contrato (quinto año de ejecución) momento en que el adjudicatario debería renovar la totalidad de los contenedores.

La alegación que aquí se contempla incide en dos cuestiones básicas:

La primera, relativa al incumplimiento del PPT en cuanto la renovación o sustitución por contenedores nuevos está previsto se realice a la mitad de la duración del contrato. En este sentido alega la recurrente que la oferta de FOBESA debió resultar excluida, invocando el PCAP que prevé entre las causas de desestimación de las ofertas:

“i. Presentar proposiciones con variantes, o presentar variantes diferentes de las previstas cuando expresamente se prevean en el PPTP del contrato. j. Presentar la oferta técnica sin ajustarse a los criterios formales señaladas en este pliego y el PPTP cuando la desviación puede permitir alterar su contenido o coloque al contratista en una situación de ventaja frente al resto de licitadores”.

La segunda, la influencia que dicha oferta de renovación de todos los contenedores al inicio del contrato ha tenido en el informe técnico de valoración.

Respecto a la primera cuestión, opone el órgano de contratación que tanto de la cláusula 4.7 del PPTP (transcrita ut supra) , como de la consulta realizada por la recurrente (antes citada), queda claro que durante la ejecución del contrato está previsto que se renueven todos los contenedores marcados con asterisco; que, en cualquier caso, serán los servicios técnicos municipales quienes aprueben el número de contenedores de cada fracción a renovar; y que , si bien está previsto que la renovación se produzca a mitad del contrato, el momento exacto en que deben renovarse vendrá determinado por el informe que realicen los servicios técnicos municipales sobre el estado de los contenedores y por necesidades del servicio. Por ello considera que la oferta formulada por FOBESA es acorde y conforme con el PPTP y el resto de documentación contractual.

La adjudicataria por su parte, tras destacar que no existe previsión ni en el pliego de cláusulas administrativas ni en el pliego de prescripciones técnicas que contemple como causa de exclusión las posibles previsiones o determinaciones del contenido y alcance del plan de Contenerización integrado en el proyecto técnico, invoca la cláusula 2.4 del PCAP que dentro del mismo “*proyecto técnico*”, en el apartado relativo al servicio de recogida de residuos sólidos y limpieza viaria, exige que se tenga que realizar:

“(...) un análisis-diagnóstico de los aspectos más destacables de la ciudad, detección de necesidades e idoneidad de las soluciones a plantear así como la realización de un trabajo de campo y conocimiento de los espacios sobre los que se realizará el servicio que justifiquen la adecuación de los medios propuestos por los licitadores” (...)

Siguiendo el mismo apartado de los pliegos que rigen dicha licitación, relativo al “*proyecto técnico*”, señalando que estos debían igualmente describir con detalle:

“(...) la organización y secuencia de trabajos relativos a los servicios de recogida y transporte de residuos y asimilables, y limpieza viaria y los medios y frecuencias, a partir de las mínimas establecidas a lo largo del PPPT, valorando los servicios adicionales y las mejoras propuestas sobre las mínimas, objetivos, servicios a prestar, su organización y adecuación al ámbito territorial”, etc. etc.

De donde deduce que los licitadores sobre las bases fijadas en los pliegos deben aportar toda su experiencia en la gestión y explotación del servicio definiendo el contenido y alcance en el proyecto técnico de explotación del mismo.

En este punto traemos a colación doctrina de este Tribunal sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión de las ofertas , expuesta entre otras en nuestra Resolución 127/2025 en la que cita la resolución 1409/2024 de 28 de noviembre:

“También hemos de referirnos, a la asentada doctrina de este Tribunal consistente en que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse “ab initio” que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento. Ello implica que el incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro. Expreso, en tanto no debe caber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas; claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.”

Pues bien, a la luz de esta doctrina no cabe afirmar que la oferta de un plan de renovación total al inicio del contrato constituya un incumplimiento claro y expreso del pliego que deba comportar la exclusión de la licitadora, y ello porque se contempla una previsión de que debiera acometerse a la mitad de la duración de contrato, que además se va a materializar en función del informe de los servicios técnicos municipales durante la ejecución del contrato. Tampoco constituye una variante, en cuanto que incorpore una solución técnica distinta y alternativa a la prevista en el pliego, proscrita en el PCAP y respecto a las que el artículo 142 de la LCSP exige se prevean en los pliegos , en los que se indicaran:

“(…) los requisitos mínimos, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato” (artículo 142.1 de la LCSP) e

indicarse en el anuncio de licitación, precisando en el mismo sobre qué elementos y en qué condiciones quede autorizada su presentación (artículo 142.2 de la LCSP)”.

Respecto a la segunda cuestión, la recurrente a la vista del informe de valoración, del que se le dio vista, considera que la oferta de la renovación total de los contenedores al inicio del contrato le ha supuesto a FOBESA su consideración como de “*óptimo diseño*” y puntuada su oferta como *excelente*. Añadiendo que en las conclusiones de valoración el licitador (FOBESA) se recoge que:

“(…) presenta un óptimo diseño del plan de Contenerización con la renovación de todas las fracciones al inicio del contrato, con la mejora del número de contenedores de todas las fracciones establecidos como mínimos en el PPT...”

La adjudicataria con el fin de analizar adecuadamente lo planteado por la recurrente contrastándolo con las previsiones recogidas por los pliegos a tal efecto, resume las previsiones recogidas en los pliegos en los criterios de adjudicación, en concreto los que dependen de un juicio de valor.

“En concreto, entre los criterios que dependen de un juicio de valor, con una puntuación máxima total de 35 puntos, para la totalidad del referido “proyecto técnico”, contempla:

*“1.- Servicio de recogida de residuos y limpieza viaria (hasta 17 puntos) *entre otros:*

“Plan de Contenerización para cada una de las fracciones de recogida, justificación del mejor sistema de Contenerización, el modelo de contenedor, accesibilidad, sistemas de apertura, etc. (máximo de 1 punto)”.

2.- Medios humanos, mecánicos y materiales (hasta 9 puntos)

.....

3.- Organización y control del servicio (hasta 7 puntos)

.....

4.- Propuesta de medidas de concienciación y sensibilización ciudadana (hasta 2 puntos)”

(...) Y concluye que aun en el hipotético supuesto en que se valorara a esta licitadora con 0 puntos en dicho apartado relativo al “plan de contenerización”, por estimar el órgano de contratación que su propuesta en este apartado no fuera la más satisfactoria o adecuada para el servicio público licitado (único aspecto a lo que, estimamos, podría llevar la “valoración” de dicho apartado del proyecto técnico), la recurrente de ningún modo alcanzaría la puntuación obtenida por la misma”.

En efecto comprobado por el Tribunal el informe de valoración la adjudicataria en el criterio:

“1.4 Plan de Contenerización para cada una de las fracciones de recogida, justificación del mejor sistema de Contenerización, el modelo de contenedor, accesibilidad, sistemas de apertura, etc. (Máximo 1 punto)”

Obtiene una valoración excelente 100%: 1 punto. Recogiendo entre las directrices principales propuestas en este subcriterio: cambio completo al inicio del servicio de todos los contenedores de todas las fracciones, para provocar un cambio de comportamiento en la población, así como la mejora respecto al PPT de aumento del número de contenedores sobre el mínimo del PPT.

A este respecto se establecía en el PCAP, apartado 2. ARCHIVO ELECTRONICO 2: DOCUMENTACION RELATIVA A LOS CRITERIOS VALORABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR, los siguientes parámetros y ponderación de las puntuaciones de acuerdo con la siguiente tabla, en la que destacamos las puntuaciones de Bien, Notable y Excelente:

PARÁMETROS DE PUNTUACIÓN	PUNTUACIÓN
BIEN: La oferta presentada cumple con los requisitos exigidos en el PPTP, en referencia al apartado analizado corresponde a una oferta adecuada pero carente de un grado de precisión notable	>55%-70% puntos asignados al apartado
NOTABLE: La oferta presentada satisface y mejora los requisitos exigidos en el PPTP, <u>los mejora notablemente o supera las expectativas del órgano contratante</u> , demostrando un servicio notable de alta calidad en la prestación del mismo. En referencia al apartado analizado corresponde a una oferta bien definida, completa, detallada, oportuna y coherente con el resto del servicio presentado. Se entiende como una propuesta realista y, en su caso, innovadora.	>70%-85% puntos asignados al apartado.
EXCELENTE: La oferta presentada satisface plenamente los requisitos exigidos en el PPTP, <u>los mejora excelentemente o supera ampliamente las expectativas del órgano contratante</u> , demostrando un servicio excepcional de alta calidad en la prestación del mismo. En referencia al apartado analizado corresponde a una oferta excelentemente definida, muy completa, muy detallada, oportuna y coherente con el resto del servicio presentado. Se entiende como una propuesta realista, sobresaliente y, en su caso, altamente innovadora.	>85%-100% puntos asignados al apartado

Puede observarse que tanto la calificación de notable como de excelente comporta entre otros aspectos, mejorar los requisitos exigidos en el PPTP, lo que han realizado tanto la adjudicataria como la recurrente.

Respecto al subcriterio controvertido “1.4 plan de Contenerización” la adjudicataria como hemos visto recibe el 100 % de la puntuación al ser calificada como excelente, en tanto que la recurrente VALORIZA obtiene también una valoración de excelente 90% de la puntuación máxima: 0.90 y entre otros aspectos se valora que adscriben un número de contenedores superiores a los mínimos establecidos en el PPT para la totalidad de las fracciones.

De modo que puede concluirse que la oferta de renovación total de los contendores al inicio del contrato le ha supuesto a la adjudicataria una diferencia en el subcriterio de 0.10 puntos, siendo la puntuación total obtenida por la recurrente de 94,31 puntos, frente a los 98,47 puntos de la adjudicataria, lo que refleja una diferencia de 4,16 puntos total, por lo que aun estimándose que no debía valorarse, *quod non*, no se alteraría el resultado de la clasificación del procedimiento.

Por tanto, debe rechazarse también este motivo, y con ello el recurso planteado.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. E.G.I., en representación de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Elda para contratar el “*servicio público de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en la totalidad del término municipal de Elda*”.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES