

Recurso 674/2025
Resolución 749/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 16 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ contra el acuerdo de la Junta General del Consorcio para la prestación del servicio de gestión de residuos agrícolas y urbanos del Poniente almeriense de 5 de noviembre de 2025 por el que se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Construcción y explotación de las plantas de transferencia y de la planta de recuperación y compostaje de Gádor en la provincia de Almería, bajo la modalidad de concesión» (Expte. 2022 272) convocado por el Consorcio de Residuos Sólidos del Poniente almeriense, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de noviembre de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de concesión de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 569.966.336, 64 €.

A la presente licitación le es de aplicación 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.

En el curso del procedimiento de adjudicación, el 5 de noviembre de 2025, la Junta general extraordinaria del Consorcio para la prestación del servicio de gestión de residuos agrícolas y urbanos del Poniente almeriense acuerda el desistimiento de la licitación, que figura publicada en el perfil de contratante el 7 de noviembre de 2025.

SEGUNDO. El 26 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ (en adelante, la recurrente) contra la resolución de desistimiento del procedimiento acordada por el órgano de contratación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 27 de noviembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que ha tenido posteriormente entrada en esta sede.

Mediante Resolución MC 171/2025, de 5 de diciembre de este Tribunal, recaída en el procedimiento de recurso especial 682/2025 interpuesto por las entidades ■-que concurren a la licitación con el compromiso de constitución en unión temporal de empresarios- contra el mismo acto que es objeto de la presente impugnación, se ha adoptado la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato referido.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones con traslado del escrito de recurso a los interesados por plazo de cinco días hábiles, consta que se han presentado las formuladas por las entidades indicadas en el párrafo anterior (en adelante, las entidades interesadas)

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.

El acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Consorcio de Residuos Sólidos Urbanos y Agrícolas y para la Gestión del Vertedero Común del Poniente Almeriense, constituido por la Excm. Diputación Provincial de Almería y los municipios de Adra, Balanegra, Berja, Dalías, El Ejido, La Mojonera, Roquetas de Mar y Vícar, conforme indican sus Estatutos -modificados por acuerdo de la Junta general de 2 de mayo de 2017 por el que se aprueba el texto consolidado de los mismos, BOJA núm. 115, de 19 de junio) y que se crea de conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, 78 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía, y con sujeción a lo dispuesto en dichas leyes, así como en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 12 a 15 de la Ley 15/2014 de 16 de septiembre de Racionalización del Sector Público y demás normas de aplicación, constituyéndose por plazo de duración indefinida o indeterminada, para la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y agrícolas de los municipios consorciados, y para la construcción, gestión y explotación de los vertederos, plantas de recuperación y compostaje, y plantas de transferencia precisos.

El Consorcio es una entidad pública de carácter voluntario y asociativo, sometida al Derecho Administrativo y dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica para realizar y conseguir las finalidades que constituyen su objeto.

El apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por el que se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el mismo, dispone que en el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, este Tribunal será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.



Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011, permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados, y solo en defecto de dichos órganos, este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquéllos.

En este sentido, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el Consorcio para la prestación del servicio de gestión de residuos agrícolas y urbanos del Poniente almeriense no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, habiendo remitido además a este Órgano la documentación preceptiva, a efectos de la resolución del recurso especial, por lo que resulta competente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Finalmente, el Consorcio tiene la condición de poder adjudicador conforme a lo previsto en el artículo 3 de la LCSP, siendo competente este Tribunal -según lo establecido en el artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre- para conocer de los recursos especiales en materia de contratación contra actos en materia de contratación dictados en el marco de los procedimientos de adjudicación promovidos por el citado Consorcio.

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, pues una eventual estimación del recurso determinaría que, en principio, pudiese estar en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible

El recurso se interpone contra el desistimiento del procedimiento de adjudicación de un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por tanto, aquel resulta procedente, de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

En este sentido, el desistimiento del procedimiento, conforme a reiterada doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, es un acto finalizador del procedimiento, equiparable a la adjudicación, a efectos de su impugnación a través del recurso especial en materia de contratación.

CUARTO. Plazo de interposición

Consta en el expediente que la resolución de desistimiento fue notificada a la recurrente el 10 de noviembre de 2025, si bien figura publicada en el perfil de contratante el 7 de noviembre, por lo que, computando desde la fecha de la notificación, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, el recurso se habría interpuesto dentro del plazo legal ex artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

Con carácter previo, hemos de reproducir las siguientes actuaciones que se desprenden del expediente de contratación remitido por el órgano de contratación y que resultan de interés para la resolución de la controversia:



1) La recurrente concurrió a la licitación, resultando su oferta admitida según se refleja en el acta de calificación previa de los documentos presentados por las licitadoras en el sobre 1 de fecha 21 de marzo de 2024 (páginas 5915 y siguientes EA). En la misma sesión se acuerda la apertura del sobre nº 2 de las empresas admitidas a la licitación y que los técnicos municipales valoren las ofertas técnicas de acuerdo con los requisitos indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares

2) En el acta de fecha 17 de junio de 2025 (páginas 6478 siguientes) merece transcribir el siguiente contenido:
“Con carácter previo al inicio del procedimiento de valoración, la Mesa toma conocimiento de unas noticias publicadas en unos medios de prensa digital en las que se aluden a presuntas “dudas sobre la transparencia del proceso” de licitación, motivadas por la existencia de discrepancias entre los miembros de la mesa de contratación, calificadas en dicha publicación como “inusuales”. Ante ello, la mesa, en su conjunto, considera oportuno aclarar que la pluralidad de criterios manifestada durante el proceso de valoración de las ofertas, en aras de alcanzar la mejor decisión posible, y su reflejo en las correspondientes actas, constituye precisamente una de las principales garantías de transparencia del procedimiento.

(...)

A continuación, se comenzó con el análisis del informe valorativo de las ofertas técnicas.

Interviene en primer lugar el vocal D. José Manuel Rufo, quien manifiesta la existencia de dudas y cuestiones controvertidas en relación con el informe. A continuación, el asesor D. José Alarcón Casado señala que en las ofertas técnicas se aprecian la inclusión de propuestas de mejoras o variantes por parte de los licitadores, esto último expresamente prohibido, con la excepción de la línea de fabricación de combustible sólido recuperado (CSR), conforme a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Por su parte, la vocal D.ª María García indica que el informe valorativo recoge la existencia de dichas propuestas de mejoras o variantes.

El presidente, en atención a lo anteriormente expuesto, presenta a la mesa un informe técnico jurídico redactado por el asesor D. José Alarcón, sobre los aspectos y cuestiones controvertidas en su consideración expuestos en el informe

técnico de valoración sobre los criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor para la adjudicación del contrato.

Toma la palabra D. José Alarcón para explicar a los presentes que, para redactar este informe sobre los aspectos y cuestiones controvertidas en su consideración expuestos en el informe técnico de valoración sobre los criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor, ha partido del marco normativo que rige este contrato y de la necesidad de diferenciar, en primer lugar, entre las características técnicas del objeto del contrato que son requisitos mínimos necesarios para participar, de otro tipo de exigencias del PPT referidas a obligaciones que asume el adjudicatario en base de ejecución del contrato y cuyo incumplimiento no se puede presumir en la fase de verificación técnica, de modo que, el incumplimiento de los requisitos técnicos mínimos del PPT, que no admiten modulación ni funcionalidad equivalente, equivale a la vulneración de la “ley del contrato”, y lleva aparejada la exclusión del licitador. Y, en segundo lugar, de la necesidad de diferenciar entre las propuestas que se deben considerar variantes, dado que, el pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación estipula que no se admiten variantes, estableciendo una única excepción relacionada con el CSR, y las que se deben considerar mejoras, que constituye una optimización de la solución técnica, tanto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) como en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT)

Los vocales de la mesa formulan diversas consultas al asesor en relación con los criterios que deben aplicarse para determinar cuándo un incumplimiento posee la entidad suficiente como para justificar la exclusión de una oferta y, en su caso, cuándo procedería únicamente una valoración negativa. El asesor indica que dicha decisión depende de si el incumplimiento afecta a condiciones esenciales requeridas en el PPT o a aspectos que no revisten tal carácter, suscitándose un debate sobre este criterio en el seno de la mesa.



(...)

Seguidamente, se propone de forma unánime reprogramar la celebración de la mesa de contratación destinada a la valoración de las ofertas técnicas, a fin de que los miembros de la mesa puedan recoger todas las controversias detectadas en dichas ofertas y trasladarlas al informe elaborado por el asesor D. José Alarcón. Dicho informe será remitido a los técnicos para que, a la vista del mismo, reevalúen si los elementos que inicialmente consideraron mejoras o variantes lo son efectivamente, o si, por el contrario, constituyen simplemente una optimización de la solución prevista en los pliegos.

Por lo tanto, visto lo expuesto anteriormente, por unanimidad de los miembros presentes, se acuerda replanificar la mesa de contratación para la valoración de las ofertas técnicas cuya ponderación depende de juicio de valor y la admisión o exclusión de ofertas, así como, en su caso y si procediese, la apertura del sobre o archivo electrónico n.º 3 que contiene la proposición económica y los criterios de ponderación objetiva al día 7 de julio de 2025 a las 11:00.

3) Obra en el EA (páginas 6416 y siguientes) un informe emitido por el jefe de la sección de contratación del Ayuntamiento de El Ejido, en relación con los aspectos y cuestiones controvertidas en su consideración -expuestos en el informe técnico de valoración sobre los criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor- para la adjudicación del contrato de construcción y explotación de las plantas de transferencia y de la planta de recuperación y compostaje de Gádor en la provincia de Almería, a cuyo contenido nos remitimos íntegramente por razones de extensión y que impiden su reproducción ni siquiera de manera parcial.

4) En el acta de la sesión de la mesa de contratación de fecha 7 de julio de 2025 (páginas 6542 y siguientes EA) se refleja el debate interno de la mesa a la vista del informe jurídico, al que se refiere el ordinal anterior, sobre si las deficiencias de las ofertas son consecuencia de un mal estudio de los pliegos por parte de las empresas o, por el contrario, de la redacción de unos pliegos ambiguos, acordándose finalmente por unanimidad de los miembros presentes que se redacte un informe jurídico valorando la posibilidad de desistir del contrato, debido a las incongruencias detectadas en los pliegos, así como las deficiencias en todas las ofertas.

5) Obra en el EA (páginas 6544 a 6553) informe jurídico sobre el desistimiento del procedimiento de contratación en respuesta a la solicitud acordada por unanimidad por los miembros de la mesa de contratación en la fecha indicada en el ordinal anterior, y que, además de analizar la causa contenida en el informe de valoración de las ofertas de los licitadores de fecha 21 de mayo de 2025, señala otros posibles incumplimientos detectados -relativos a las normas de preparación del contrato- que podrían motivar el desistimiento del procedimiento de contratación concluyendo, por las razones que allí se explicitan, que en la tramitación de esta licitación se ha incurrido en una infracción de las normas preparatorias del procedimiento de adjudicación. En concreto, se indica que, del contenido del PCAP, PPT y del Anteproyecto, se deduce que las mejoras/variantes no están definidas conforme a las previsiones que para las mismas hace la LCSP con las consecuencias que ello ha deparado en el proceso de valoración de las ofertas.

6) Con fecha 29 de octubre de 2025 se celebra sesión de la mesa de contratación que acuerda proponer a la Junta General del consorcio el desistimiento del procedimiento de adjudicación del contrato para construcción y explotación de las plantas de transferencia y de la planta de recuperación y compostaje de Gádor en la provincia de Almería, bajo la modalidad de concesión, a la vista del informe jurídico suscrito por la Secretaria general del consorcio, la jefa de servicio jurídico de contratación de la Diputación provincial de Almería y el jefe de servicio de asistencia económica y actuación provincial de la referida Diputación, por infracción no subsanable de las normas preparatorias del contrato.



7) Obra en el EA (páginas 6634 a 6636) certificado del acuerdo adoptado por la Junta general del consorcio de desistir del procedimiento de licitación, publicado en el perfil de contratante con fecha 7 de noviembre de 2025 (página 6645) y que es el acto objeto de la presente impugnación.

Expuestos los antecedentes necesarios para resolver la controversia, procede exponer, de manera sucinta, las alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Tras relatar, de manera pormenorizada los antecedentes procedimentales que, por razones de extensión, no vamos a reproducir, cuestiona que en el acta de la sesión de 7 de julio de 2025 los miembros de la mesa, a pesar de que el procedimiento de licitación se había desarrollado con absoluta normalidad, deciden proponer el desistimiento, sin ningún fundamento.

En concreto, critica que, a pesar de la heterogeneidad de los planteamientos que se recogen en las deliberaciones reflejadas en el acta, se acordase por unanimidad pedir un informe jurídico sobre el desistimiento, que no trae causa de unas deliberaciones o dudas legítimamente planteadas que hubieran conllevado una labor de análisis o estudio más profundo, sino que fue elaborado *ad hoc* con la finalidad de amparar o revestir la decisión de desistir, alegando supuestas infracciones que no habían sido denunciadas por ningún licitador ni por ningún miembro de la propia mesa ni ningún tercero.

En relación con ello, indica que el informe sobre los aspectos controvertidos que pone de manifiesto el informe técnico de valoración -en su versión definitiva de 7 de julio de 2025- en el apartado 3 “*Cuestiones controvertidas indicadas en el Informe*” hace un análisis de cada oferta admitida y va concluyendo la existencia o no de variantes y mejoras, o eventuales incumplimientos en los pliegos, así como las consecuencias jurídicas aplicables. Manifiesta que en aquel se constata que su oferta en particular no tenía ninguna cuestión que fuera valorada como un incumplimiento de los pliegos o variantes no permitidas y que el resto de las ofertas sí, identificándose y razonándose cada causa.

Esgrime que el acuerdo de desistimiento adoptado por el órgano de contratación no cumple los requisitos que exige el artículo 152 de la LCSP conforme a la doctrina consolidada de los tribunales y órganos de resolución de recursos contractuales (entre ellas la Resolución 110/ 2024 de este Tribunal) así como la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Andalucía, núm.1755/2023 de 22 de junio de 2023, recaída en el recurso 631/2020.

Sobre las supuestas incongruencias de los pliegos y deficiencias encontradas en las ofertas de los licitadores, que constituye el motivo por el que se solicitó un informe sobre la viabilidad del desistimiento, indica lo siguiente:

A) Respecto de los documentos contractuales, considera que el análisis del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT) que hace el informe es tendencioso e incorrecto, por las siguientes razones:

- Es incierta la afirmación del informe relativa a que “*La cláusula 11.2 PCAP contiene una contradicción en sí misma porque si bien indica que “no se admiten variantes”, después parece que permite una alternativa relativa a la línea de fabricación de combustible sólido recuperado (CSR)*”. La recurrente sostiene que se trata de una cláusula redactada de manera clara, puesto que en primer lugar se establece la regla general de no admisión de variantes y a continuación la excepción prevista.



- También es falsa la siguiente afirmación del Informe, dicha a continuación de la anterior “(...) mientras que el resto de las variantes o mejoras quedaban amparadas en el otro párrafo de esa misma cláusula, en el Anteproyecto, cláusula 1.1.4 en el apartado denominado “Solución base” y en el PPT, artículo 10”. Indica, al respecto, que la cláusula 11.2 PCAP no recoge ninguna remisión al PPT ni al anteproyecto de construcción y explotación (anexo II del PPT), y, por tanto, la interpretación literal de esta cláusula conduciría a concluir que no existen más posibilidades de variantes permitidas que las recogidas en aquella.

- El párrafo cuarto del apartado 10 del PPT está señalando el carácter de mínimo de las obras exigidas, pero no es una habilitación a los licitadores para que puedan presentar variantes en contra de lo expresamente indicado en el PCAP, cláusula 11.2. Tampoco la cláusula 1.1.4 del anteproyecto de explotación supone una habilitación a los licitadores para que puedan presentar variantes en contra de lo expresamente indicado la referida cláusula del PCAP. De ahí que ambos párrafos, el primero de manera implícita, el segundo de manera explícita y literal, se refieren a “mejoras”, que no es lo mismo que variantes, por lo que nos encontramos ante una cuestión analizada y recogida en el informe sobre los aspectos controvertidos del informe técnico de valoración, apartado 2 “Consideraciones previas”.

Al respecto, insiste en que el término mejora está definido expresamente en el artículo 145.7 LCSP “Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato” mientras que las variantes no se definen directamente en la LCSP, pero se recogen en el artículo 142, y son soluciones técnicas diferentes a las del proyecto y PPT.

Concluye que ni el artículo 10 PPT ni la cláusula 1.1.4 del anteproyecto de construcción y explotación (anexo II PPT) aluden a la posibilidad de presentar otras variantes distintas e insiste en que el PPT ha de interpretarse, de manera conjunta con la cláusula 11.2 del PCAP y que, en el caso de considerar que existe alguna discrepancia, ha de prevalecer el principio de especialidad de aquel, haciendo mención de la Sentencia del Tribunal Supremo 700/2021, de 19 de mayo de 2021, recaída en el recurso 5436/2019.

B) Sobre el informe técnico de valoración de las ofertas.

Cuestiona que se justifique el desistimiento en la diversidad de soluciones técnicas presentadas por los diferentes licitadores a que se refiere el informe técnico de 21 de mayo de 2025, y afirma que los pliegos eran claros, siendo

falsa, por tanto, la afirmación de que las soluciones técnicas planteadas por los licitadores estaban propiciadas por “las dudas sobre las posibilidades que otorgaban a los licitadores la documentación obrante en el expediente (PCAP, PPT y anteproyecto fundamentalmente)”. Además, indica que se omite profundizar sobre si las soluciones técnicas eran realmente diferentes o no, si eran variantes y, en tal caso, si estaban permitidas o no, según la cláusula 11.2 PCAP, o finalmente si se trataba de mejoras sobre lo exigido en el pliego.

C) Consultas realizadas por los contratistas.

Critica que en el informe de desistimiento se aluda a algunas de las consultas realizadas, que habían sido previamente recogidas en el informe sobre los aspectos controvertidos del informe técnico de valoración, considerando que de manera tendenciosa se justifican las consultas realizadas por los distintos licitadores a un supuesto defecto de la documentación que es inexistente.



Añade que no se razona en qué medida las respuestas dadas constatan una incongruencia del PCAP o del PPT, o bien acreditan que el objeto del contrato no estaba bien definido, o que hubieran ofrecido información incorrecta a los licitadores.

La recurrente considera que la conclusión alcanzada por el informe respecto de las variantes es incorrecta puesto que se efectúa de plano, sin ningún tipo de razonamiento, limitándose a indicar solamente que *“son tan vagas que no responden a las exigencias de la LCSP”*. Niega la vaguedad e incide en que el informe no especifica tampoco cuáles son estas exigencias de la LCSP supuestamente incumplidas, limitándose a extractar los artículos 142.1 y 2 y 248.5 LCSP.

Esgrime que no es posible afirmar, como hace el informe, que *“A la vista de todo lo anterior se puede concluir que en la tramitación de esta licitación se ha incurrido en una infracción de las normas preparatorias del procedimiento de adjudicación, pues del contenido del PCAP, PPT y Anteproyecto, se deduce que las mejoras/variantes no están definidas conforme a las previsiones que para las mismas hace la LCSP”*. Señala, además, que aquel elude pronunciarse sobre el requisito esencial para el desistimiento que es el carácter insubsanable de estas supuestas infracciones.

Considera que no existe ninguna infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación y que, de haberla, en ningún caso sería no subsanable, ni cabría apreciar invalidez o nulidad conforme a los artículos 38 y 39 LCSP. Afirma que lo que ha existido es un mero cambio de criterio sobrevenido de la mesa, aceptado por la junta general del consorcio, lo que es inaceptable para sustentar la decisión de desistir del procedimiento. Invoca, al respecto, la Resolución 469/2025, de 8 de agosto de 2025, de este Tribunal que concluye que no puede fundarse el desistimiento en una reinterpretación sobrevenida del órgano de contratación a los pliegos y a las respuestas que ya en su día concedió a los licitadores. Y con relación a la eventual oscuridad de determinadas cláusulas como fundamento de un desistimiento menciona la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, núm. 2827/2023, de 19 de octubre de 2023, recaída en el recurso 399/2020.

Insiste en que el procedimiento pudo continuar y ha podido avanzar hasta el cambio de criterio de la mesa, mientras que la decisión del desistimiento se lleva a cabo sin previamente acometer, en su caso, la exclusión de licitadores por incumplimiento de los pliegos, al haber ofrecido variantes no permitidas en la cláusula 11.2 PCAP, y afirma que, con relación a su oferta, nunca se le imputó la presentación de una variante no admitida o un incumplimiento del PPT susceptible de suponer su exclusión.

En consecuencia, manifiesta que dicha decisión de desistir del procedimiento, una vez que se han detectado variantes en las ofertas de algunos licitadores, vulnera el principio de igualdad entre los licitadores, no existiendo ninguna explicación sobre la concurrencia de los motivos de interés público que cabría apreciar en la decisión de desistir.

D) Sobre la falta de publicación en el DOUE de la posibilidad de variantes.

Se cuestiona por la recurrente que el informe de desistimiento se base en la falta de publicación en el DOUE de la admisibilidad de las variantes. Al respecto, señala que, si bien en los anuncios en el DOUE y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público no se aludía expresamente a esta disponibilidad, se ponía a disposición de los licitadores los pliegos en el correspondiente enlace en la PCSP, indicándose con claridad en la cláusula 11.2 PCAP qué variantes se permitían. Además, insiste en que ningún licitador impugnó los pliegos, y que todos los licitadores pudieron formular las correspondientes aclaraciones, contestadas de manera



correcta, y publicadas en la plataforma cumpliéndose con ello la publicidad y garantizándose la igualdad y la concurrencia.

Indica que el informe no argumenta en qué medida, en este caso, esta circunstancia constituye una infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento, una vez que, de manera mediata, a través de los pliegos publicados a los que remitían los anuncios, los licitadores conocieron la posibilidad de presentar variantes y sus términos.

Alega, asimismo, que, en ningún caso, puede considerarse que los anuncios publicados tengan el alcance de una infracción, dado que ponían a disposición los pliegos donde se concretaba y publicitaba este régimen de admisión de variantes, pero sobre todo no puede calificarse de insubsanable ya que ni siquiera tiene tal carácter la omisión del propio anuncio en el DOUE, como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 1632/2023 de 21 de diciembre de 2023.

E) Sobre el informe del artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017.

La recurrente critica que en el apartado tercero el informe de desistimiento establece -como uno de los motivos para fundamentar el desistimiento- la tramitación del informe del artículo 9.7 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, y su contenido.

Al respecto, manifiesta que *“La afirmación que hace el Informe de desistimiento “Al tratarse de un informe preceptivo de acuerdo con el artículo 80.3 LPAC no debió iniciarse la licitación del expediente de contratación tramitado hasta que fuera emitido dicho informe” es falsa ya que este precepto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas únicamente indica “De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22”.*

*Además, estamos en el supuesto del apartado 80.4 LPAC “Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, **se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución**”.* (la negrita no es nuestra)

Concluye, por lo tanto, que no existe ninguna previsión legal que establezca que el informe del artículo 9.7 RD 55/2027 haya de ser previo al inicio del expediente, sino estar incluido en el expediente lo que consta en este caso.

Tampoco es preceptiva la suspensión de la licitación una vez solicitado ese informe, efecto que no consta en el artículo 9.7 ni en el artículo 22.1.d) y 80.3 LPAC que indican que el transcurso del plazo *“se podrá suspender”*, pero no establece un efecto automático de suspensión o una obligación de proceder a la suspensión del procedimiento.

En apoyo de su pretensión menciona la Resolución nº 191/2018 de 23 de febrero de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como la Sentencia del TSJ de Canarias 612/2022, de 30 de junio, recaída en el recurso 146/2019.

Respecto de las supuestas irregularidades advertidas en el informe jurídico – puestas de manifiesto en el contenido del informe preceptivo-, señala, finalmente, que el objeto de este no es la duración del contrato según lo



previsto en el artículo 29.6 LCSP, sino la valoración de la estructura de costes a los efectos de la revisión de precios, tratándose, por tanto, de cuestiones distintas, no pudiendo conferir al trámite del 9.7 otras finalidades, como ya se indicaba en la Resolución de este Tribunal 408/2024, de 20 de septiembre de 2024.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso y relata, en primer lugar, determinadas actuaciones procedimentales acontecidas en la sesión de la mesa de contratación de fecha 17 de junio de 2025, en relación con el informe técnico de valoración de las ofertas de fecha 21 de mayo de 2025.

Insiste en que el informe de desistimiento no sólo estudia el PCAP, el PPT, el anteproyecto, y las diferentes respuestas dadas a los licitadores en el trámite de información, sino que se detiene en el resto de la documentación del expediente, así como en los aspectos controvertidos del informe técnico de valoración de las ofertas, concluyendo que no es posible en este momento de la licitación excluir a empresas o dejar de valorar mejoras o variantes no contempladas en el PCAP como propone el informe técnico sobre aspectos controvertidos del informe de valoración. La razón de ello es que ha sido la propia información ofrecida a los licitadores la que ha dado lugar a esta situación, en la que cada licitador ha ofrecido distintas alternativas técnicas con la finalidad de realizar el servicio objeto de la concesión licitada.

Considera que concurren las infracciones de las normas preparatorias del contrato, pues tanto el PCAP, como el PPT y el anteproyecto de explotación, vulneran el artículo 99 LCSP que exige que el objeto del contrato sea determinado e incumplen la forma de determinación de las variantes o mejoras -prevista en el artículo 142 LCSP y 145.7 LCSP- imposibilitando la evaluación comparativa de las ofertas en condiciones de igualdad.

Señala que estos incumplimientos se reflejan en la cláusula 11.2 del PCAP que indica que no admite variantes, aunque después se refiere a solución técnica alternativa, y la imposibilidad de determinar si ese término es equivalente a variante o no, o si son posibles una o un conjunto de ellas al objeto de equiparar o mejorar los rendimientos de recuperación de la instalación de la línea de fabricación de combustible sólido recuperado (en adelante, CSR) definidos en el anteproyecto y en el estudio de viabilidad económica. Asimismo, en la cláusula 10 PPT que hace referencia a que la oferta técnica deberá contemplar como mínimo las obras de reforma, de ampliación y el suministro del equipamiento recogidos anteriormente en el artículo 1 del referido pliego y en el anexo II – anteproyecto de construcción. Y en último lugar, se refleja en el anteproyecto cuya cláusula 1.1.4 que indica que “*los licitadores podrán presentar las mejoras o modificaciones que consideren oportunas, debidamente justificadas a esta solución, encaminadas a asegurar y/o alcanzar unas cotas de efectividad y eficiencia óptimas de selección, una mejora en los valores de emisión y una mejor eficiencia en la gestión global de la planta.*”

Finalmente, con relación al carácter preceptivo del informe sobre estructura de costes por imperativo del artículo 9.7 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (que lo exige para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros), el informe del órgano señala que, con independencia de que el informe de desistimiento indica que debió solicitarse en un estadio preliminar del expediente y siempre antes de la licitación (según se recoge en la Instrucción 1/2023, de 4 de julio de 2023 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública sobre la información necesaria para la emisión del informe preceptivo de la estructura de coste de los contratos del sector público), no obstante lo relevante es el contenido de aquel, y en concreto, las irregularidades puestas de manifiesto en el informe de estructura de costes de fecha 25 de septiembre de 2025 sobre el periodo de recuperación de la inversión, que debe ser igual o superior a cinco años para que proceda la revisión periódica y predeterminada de precios.



Incide en que el referido informe de estructura de costes pone de manifiesto otra infracción de las normas preparatorias del contrato, pues el PCAP incumple lo dispuesto en el artículo 29 LCSP y en el Real Decreto 55/2017, al determinar la duración del plazo de la concesión por encima del plazo de recuperación de la inversión calculado conforme al art. 10 del citado RD 55/2017. Todo ello sin perjuicio de poner de relieve otras cuestiones que pueden ser objeto de valoración, pero a las que no se hizo referencia en el informe de desistimiento, por entender que esta ilegalidad por sí misma era de suficiente calado para reforzar la decisión de desistir del procedimiento.

Defiende en consecuencia, la decisión administrativa de desistimiento del procedimiento de adjudicación por estar fundado en infracciones insubsanables del procedimiento.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

Se adhieren al recurso aduciendo que están de acuerdo con la tesis que mantiene la recurrente coincidente con la que han formulado en el recurso especial que ellas mismas han interpuesto frente al mismo acto que es objeto de impugnación.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestos los antecedentes de interés para la resolución de la controversia y las alegaciones de las partes, hemos de examinar la cuestión sometida a nuestro análisis, que se circunscribe a determinar si, a la vista de las infracciones detectadas por el órgano de contratación durante el curso de la licitación, y que han sido expuestas en el relato de antecedentes, el desistimiento encuentra amparo legal en el artículo 152 de la LCSP.

Al respecto, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

1. El artículo 152 de la LCSP, en sus cuatro primeros apartados, establece: *“1. En el caso en que el órgano de contratación desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea».*
2. *La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización. En estos casos se compensará a los candidatos aptos para participar en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.*
3. *Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión.*
4. *El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación”.*

Como este Tribunal viene señalando (v.g. Resolución 161/2021, de 29 de abril y 566/2023, de 17 de noviembre), el precepto legal recoge dos instituciones distintas, la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato -antes denominada “*renuncia a la celebración del contrato*” bajo la vigencia del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público-, y el desistimiento. La primera supone un cambio en la voluntad de la Administración de contratar la prestación por razones de interés público y, precisamente por su carácter



discrecional, el artículo 152.3 de la LCSP introduce como cautela, para evitar fraudes en el procedimiento de adjudicación, la prohibición al órgano de contratación de promover una nueva licitación del objeto del contrato en tanto subsista la razón alegada para fundamentar la renuncia.

Por el contrario, el desistimiento no es un acto discrecional determinado por el cambio de voluntad de la Administración contratante, sino un acto reglado fundado en causas de legalidad y no de oportunidad. Por ello exige, como señala el apartado 4 del artículo 152 de la LCSP, la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto.

En definitiva, pues, mientras el desistimiento ha de fundarse en razones de legalidad, la renuncia obedece a motivos de interés público o de oportunidad, lo que origina el distinto régimen a la hora de iniciar una nueva licitación.

Asimismo, hemos de señalar que lo relevante, a efectos de acordar el desistimiento del procedimiento, es que la infracción producida o apreciada durante el curso de la licitación sea imposible de subsanar en el seno de la misma bien porque -ya sea constitutiva de un vicio de nulidad o anulabilidad- se detecta en un momento de la licitación en que ya no es posible su corrección, bien porque vulnera irremediabilmente principios básicos de la contratación pública; y en particular, el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

2. Sentado lo anterior, procede analizar la causa que ha motivado el desistimiento acordado por el órgano de contratación.

Dada la función revisora de este Tribunal, procede mencionar que tan solo nos podemos manifestar sobre la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar si el desistimiento del procedimiento de adjudicación realizado por el órgano de contratación se ajusta al artículo 152 de la LCSP atendiendo a los motivos recogidos en la resolución impugnada. Dicho lo anterior, nuestro análisis queda ya circunscrito a la comprobación, a la luz del contenido de los pliegos, de si concurre en la resolución impugnada el presupuesto legal del desistimiento y su debida justificación, extremo este cuestionado por la recurrente.

Así, el acuerdo impugnado se remite -como justificación del desistimiento- a los fundamentos tercero y cuarto del informe jurídico emitido, obrante en el EA, por lo que habremos de abordar, a continuación, los motivos aducidos que, por razones de sistemática, podemos agrupar como se expone a continuación:

1º Incongruencias detectadas en los pliegos y las consecuentes deficiencias de las soluciones técnicas ofrecidas en las ofertas.

La controversia se circunscribe a determinar si hubo o no indeterminación y contradicción en el clausulado del pliego en lo relativo a la admisibilidad de variantes/mejoras, a fin de clarificar si ello pudo generar confusión en los licitadores y condicionar por ende la diversidad de ofertas funcionales, que, entre otros motivos -que también se analizarán-, abocó a la decisión administrativa que es ahora objeto de revisión.

Recordemos que, tal y como se ha expuesto en los antecedentes, los orígenes de la presente litis se remontan, en el transcurso del procedimiento de adjudicación, a las consideraciones efectuadas en el “informe técnico jurídico cuestiones valoración ofertas técnicas” (páginas 6483 y siguientes EA). Dicho informe, a la vista del informe técnico emitido de valoración de las ofertas (páginas 6083 y siguientes), tras exponer el marco normativo de aplicación(artículos 139; 142 y 145 de la LCSP) profundizó en la diferenciación entre variante/mejora, a la vista



de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego, tomando como referencia la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y abordó, de manera pormenorizada, en su apartado tercero una serie de “cuestiones controvertidas indicadas en el informe” partiendo de las siguientes premisas que merecen ser extractadas a fin de centrar la cuestión:

“El PCAP y PPT no establece dentro de los CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN VALORADOS MEDIANTE JUICIO DE VALOR, un criterio de mejoras y tampoco lo incluye dentro de los 7 previstos en la cláusula 12.2.

El PCAP establece que no se admiten variantes.

Los licitadores solo podrán proponer alternativas a la instalación de línea de fabricación de combustible sólido recuperado (CSR)...”

Este artículo limita de forma taxativa la posibilidad de proponer variantes, estableciendo una única excepción relacionada con el CSR. Cualquier otra modificación introducida en aspectos tales como construcción de nuevas de naves, procesos de triaje o tecnologías de tratamiento, no está permitida y constituye motivo expreso de exclusión.

🕒 **PCAP, Artículo 11.1 Presentación de las proposiciones:**

“La falta de presentación de cualquiera de los documentos exigidos para la licitación, será, por si sola, causa de exclusión de la misma.”

Este artículo establece claramente que se debe presentar el proyecto por los licitadores tal y como se exige en los pliegos, y de no cumplirse, constituye motivo expreso de exclusión.

🕒 **PPTP, artículo 1 (Actuaciones objeto del contrato):**

“Las condiciones que figuran en este pliego son complementarias de las señaladas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que han de entenderse de obligado cumplimiento” (la negrita no es nuestra)

Sobre dicha base, el informe fue analizando determinados extremos detectados en las ofertas técnicas, sobre los que volveremos más adelante, puesto que, lo que nos interesa, en primer lugar, es exponer la diferencia entre los conceptos de variante y mejora para posteriormente, analizar si, a la vista del clausulado de los pliegos, es posible advertir la contradicción alegada como motivo para desistir del procedimiento.

El artículo 142 de la LCSP bajo la rúbrica “Admisibilidad de variantes” prevé lo siguiente:

“1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes que ofrezcan los licitadores, siempre que las variantes se prevean en los pliegos. Se considerará que se cumple este requisito cuando se expresen los requisitos mínimos, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.”

2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.”

Las precisiones de las variantes que se puedan admitir podrán hacer referencia a determinadas funcionalidades que puedan tener los bienes, obras o servicios objeto del contrato, o a la satisfacción adecuada de determinadas necesidades.”

3. En los procedimientos de adjudicación de contratos de suministro o de servicios, los órganos de contratación que hayan autorizado la presentación de variantes no podrán rechazar una de ellas por el único motivo de que, de ser elegida, daría lugar a un contrato de servicios en vez de a un contrato de suministro o a un contrato de suministro en vez de a un contrato de servicios”. (el subrayado es nuestro)

Por otra parte, el artículo 145.7 de la LCSP respecto de las mejoras establece lo siguiente:

“(…)7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con con-



creación: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación”.

La resolución de desistimiento incide en que se aprecia una contradicción ínsita en la referida cláusula 11.2 del PCAP mientras que el informe del órgano al recurso insiste en que, los incumplimientos se reflejan en la citada cláusula por no poderse saber si el término “solución técnica alternativa” equivale a variante o no, o si son posibles una o un conjunto de ellas al objeto de “equiparar o mejorar los rendimientos de recuperación de la instalación de la línea de fabricación de CSR definidos en el Anteproyecto y Estudio de viabilidad económica”. Además, alude a la cláusula 10 del PPT y a la cláusula 1.1.4 del anteproyecto que indica que “Los licitadores podrán presentar las mejoras o modificaciones que consideren oportunas, debidamente justificadas a esta solución, encaminadas a asegurar y/o alcanzar unas cotas de efectividad y eficiencia óptimas de selección, una mejora en los valores de emisión y una mejor eficiencia en la gestión global de la planta.” Asimismo, alega que no se indica nada en el anuncio de licitación sobre la admisibilidad de variantes, lo que hubiera arrojado algo de luz sobre la cuestión.

Pues bien, hemos de comenzar el análisis de la cuestión controvertida señalando la diferencia entre los conceptos de variante y mejora. De la literalidad de los preceptos anteriormente transcritos se infiere que las variantes son propuestas que incorporan otras soluciones técnicas a las exigidas en el pliego, y que, para su admisibilidad, se exige, conforme al mandato legal, aparte de que se expresen los requisitos mínimos, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato, que se indiquen en el anuncio de licitación y se precisen las condiciones y elementos en que quedará autorizada su presentación.

Por otra parte, las mejoras son prestaciones adicionales a las exigidas en el PPT, que, como criterio de adjudicación han de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 145.7 de la LCSP, debiendo evitarse la confusión entre lo valorable como mejora y lo exigible como mínimo necesario. En este sentido, no debe olvidarse que cualquier mejora prevista en los pliegos, aparte de cumplir los requisitos de directa vinculación con el objeto y concreción de sus elementos y condiciones, ha de suponer como su nombre indica un plus o valor añadido a lo establecido en los pliegos como requisito mínimo o como obligación a asumir por el adjudicatario.

En relación con esta cuestión, Tribunal ya se ha pronunciado, entre otras, en la Resolución 106/2020, de 12 de mayo, donde señalábamos lo siguiente:

« (...)En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que las mejoras por su objeto y contenido cumplen con el requisito de guardar relación con el objeto del contrato, resultando ser prestaciones extras respecto al mínimo exigido en el pliego, que favorecen las máximas posibilidades en beneficio y mejora de la prestación del servicio y del interés público, circunstancias éstas que no serán objeto de análisis por este Tribunal, sin que se prejuzguen dichas afirmaciones. Solo será objeto de examen el alegato de la recurrente en el que indica que los límites de las mejoras no quedan expresamente definidos en los pliegos.

Al respecto, las mejoras como criterio de adjudicación, en el presente año, han sido analizadas por



este Tribunal en sus Resoluciones 19/2020, de 30 de enero, 79/2020, de 3 de marzo, 85/2020 y de 5 de marzo. En la 79/2020, se dispuso que para su análisis se ha de partir de la regulación legal, a propósito de las mejoras, contenida en el citado artículo citado por la recurrente 145.7 de la LCSP, y de la doctrina de este Tribunal y del resto de órganos de recursos contractuales al respecto.

Dicho artículo 145.7 de la LCSP dispone lo siguiente: «En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento. Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato. Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.».

Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:

1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.
2. Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.
3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.
4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, estando en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, admite la existencia de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación.

En efecto, conforme se ha expuesto, el referido precepto, después de fijar la definición de mejora, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar ni el objeto del contrato ni la naturaleza de las establecidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas (párrafo tercero del artículo 145.7 de la LCSP). Al respecto, parece evidente que las prestaciones, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de aquellas, ni el objeto del contrato, por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 591/2019, de 30 de mayo y 719/2019, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

En este sentido, este Tribunal comparte lo expuesto por dicho Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la citada Resolución 591/2019 en la que se dispone en lo que aquí interesa que «La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas: a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen



como obligatoria b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, resolución número 20/2019, de 11 de enero de 2019, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición específica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato»

En el supuesto analizado, en la presente contratación la cláusula 2.1 del PCAP define el objeto del contrato, por lo que aquí nos interesa, en los siguientes términos:

“2.1. El objeto del contrato es la gestión del servicio público de transferencia y tratamiento de residuos municipales de las Entidades Locales integradas en el Consorcio de Residuos Sólidos del Poniente Almeriense y en el Consorcio del Sector II de la provincia de Almería y la ejecución de una serie de obras y actuaciones vinculadas a dicha gestión, en la modalidad de concesión, en la que el contratista ejecutará las obras y actuaciones propuestas en su oferta y gestionará el servicio a su riesgo y ventura, y asumirá además el riesgo operacional en la explotación de dicho servicio, abarcando tanto el riesgo de demanda como el de suministro. Por lo tanto, no está garantizado para el concesionario que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a cubrir los costes en que incurra como consecuencia de la prestación del servicio objeto de concesión, así como, los de la ejecución de las obras. En todo caso, no existirá derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero por incumplimiento de las previsiones de la demanda recogidas en el estudio de la Administración o en el estudio que haya podido realizar el concesionario. De esta manera las toneladas medias diarias a procesar estimadas en el PPT, así como las caracterizaciones de las distintas fracciones, son estimaciones y cualquier variación en los volúmenes a transferir o tratar en planta durante la concesión forman parte del riesgo operacional asumido por el concesionario. Las especificaciones técnicas para la ejecución del contrato se establecen en el correspondiente Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), aprobado simultáneamente a este PCAP.

El objeto del contrato de concesión de servicios para la transferencia y tratamiento de residuos municipales del Consorcio comprende las siguientes prestaciones:

- 1.- La recepción y transferencia de los residuos municipales en las plantas de transferencia que figuran en el PPT.*
- 2.- El tratamiento de los residuos municipales en la planta recuperación y compostaje y vertederos que figuran en el PPT.*
- 3.- La redacción de los proyectos de ejecución de las obras e instalaciones precisas para la transferencia y el tratamiento de residuos propuestas en su oferta, todo ello, de acuerdo a las especificaciones previstas en el PPT y en el Anteproyecto de construcción y explotación aprobado por el Consorcio de Residuos Sólidos del Poniente Almeriense (...)”*

Por lo que se refiere al anteproyecto de construcción y explotación (páginas 730 y siguientes EA) en la cláusula primera -relativa al objeto-, establece, por lo que aquí concierne lo siguiente:

“(...) Constituye, en definitiva, el objeto del presente anteproyecto, la descripción de las actuaciones a desarrollar para la ejecución de las obras de construcción y su posterior explotación, de la Planta de Recuperación y Compostaje de Residuos Sólidos Urbanos de Gádor.

Para ello, el presente anteproyecto muestra la idea básica a desarrollar y presenta la documentación mínima para poder establecer el coste total aproximado de la obra.



La idea deberá ser desarrollada por los licitadores en su oferta técnica perfeccionándola con la presentación de una propuesta (nivel de proyecto básico) y a las que deberán ajustarse el Proyecto de Ejecución necesario para su posterior construcción por el adjudicatario. (...)

El informe jurídico – en el que se basó el desistimiento- refiere la contradicción ínsita a la cláusula 11.2 del PCAP cuyo contenido es el siguiente:

“No se admiten variantes.

Los licitadores solo podrán proponer alternativas a la instalación de la línea de fabricación de combustible sólido recuperado (CSR) a partir de la fracción de residuos contemplado en el PPT, en caso de no poder garantizar la gestión externa de material resultante y que afecten a las cantidades globales de depósito en vertedero. Dados los importes objetivos de reducción del rechazo depositado en vertederos perseguidos por la economía circular, se hace necesario mejorar los procesos de recuperación y gestión de residuos valorizables, que minimicen el depósito de residuos a vertedero y a su vez que permita el cumplimiento de objetivos que se establecen en el presente pliego y el PPT.

Las soluciones técnicas propuestas como alternativas se regirán mediante la construcción y explotación de instalaciones complementarias basadas exclusivamente en técnicas de valorización y recuperación de materiales valorizables para su utilización y/ o reciclado de acuerdo a las caracterizaciones que se establecen en el Artículo 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares. La instalación o conjunto de las mismas deberán equiparar o mejorar los rendimientos de recuperación de la instalación de la línea de fabricación de CSR definidos en el Anteproyecto y Estudio de Viabilidad económica”.

Pues bien, a la vista de la literalidad del pliego no advierte este Tribunal la contradicción que se alega por el órgano de contratación en la referida cláusula y, en este punto ha de darse la razón a la recurrente, por las razones que exponemos a continuación:

1º La cláusula 11.2 del PCAP (que para mayor claridad figura en el pliego en negrita) no deja lugar a dudas sobre la inadmisibilidad de variantes en el presente procedimiento, a salvo la excepción calificada como “alternativa” que se concretaba en la instalación de la línea de fabricación de CSR a partir de la fracción de residuos contemplado en el PPT, sometida a una condición, cual era, *en caso de no poder garantizar la gestión externa de material resultante y que afecten a las cantidades globales de depósito en vertedero.*

En ese sentido, apreciamos que se señalan claramente los requisitos, límites y condiciones para la admisibilidad de tal variante o “alternativa” – en los términos que utiliza el pliego- sin que pueda residenciarse la confusión a la que alude el informe del órgano en la utilización de dicho término que opera como equivalente. Máxime cuando la cláusula no dejaba tampoco lugar a dudas sobre la admisibilidad de la alternativa (los términos variante y alternativa son equivalentes) no solamente concretando el objeto (la instalación de una línea de fabricación de CSR) sino la condición en que operaría (en caso de no poder garantizar la gestión externa de material resultante y que afecten a las cantidades globales de depósito en vertedero) y, además, efectuando una remisión al artículo 6 del PPT “*Entrada de residuos*” (páginas 5103 y siguientes EA). Dicho precepto muestra en diversas tablas los datos de producción en residuos, el incremento experimentado, así como los porcentajes de variación mensual sobre la media mensual del conjunto de la población, además de inserta una tabla relativa a la caracterización de las fracciones orgánico-resto y envases de la Planta de tratamiento de Gádor (página 5106 EA).

2º Tampoco advertimos la contradicción de la cláusula controvertida con el artículo 10 del PPT (mencionado en el informe jurídico sobre el que se basa el desistimiento) que se ubica en el Título IV “Régimen de construcción del Anteproyecto” (páginas 5118 y siguientes EA) prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:



“De conformidad con lo estipulado en el Pliego de Cláusulas Administrativas, el adjudicatario deberá ejecutar las obras y actuaciones necesarias para el correcto tratamiento de los residuos municipales conforme al Anteproyecto de Construcción y a su Oferta Técnica, y posteriores proyectos aprobados por el órgano de contratación...”

(...)

La Oferta Técnica deberá contemplar como mínimo las obras de reforma, de ampliación y el suministro del equipamiento recogidos anteriormente en el artículo 1 de este Pliego y en el anexo II - Anteproyecto de Construcción. El presupuesto estimado en el Anteproyecto de Construcción anexo II del Pliego solo se incluye de forma referencial, siendo el coste de la inversión inicial a financiar por el concesionario la sumatoria de los presupuestos de ejecución por contrata, sin IVA, de los proyectos de ejecución de las obras e instalaciones precisas para la transferencia y el tratamiento de residuos (incluidos costes de redacción) y de los presupuestos del suministro de los equipos fijos y móviles propuestos en su oferta técnica y aprobados por el Órgano de Contratación del Consorcio de Residuos Sólidos del Poniente Almeriense.

Para la elaboración de la Oferta Técnica, los licitadores deberán tomar los datos y realizar los estudios necesarios para determinar las propuestas que consideren óptimas para acometer las obras de reforma y ampliación de las instalaciones, así como garantizar la mayor eficacia en su gestión.

(...)

La Oferta Técnica se elaborará cumpliendo la normativa vigente en materia de construcción y contará con el desarrollo necesario para valorar la calidad de las soluciones técnicas propuestas, calidad de materiales, su viabilidad y coste de ejecución. Asimismo, deberá permitir comprobar que las mejoras introducidas no alteran las condiciones previstas en el presente pliego y demás documentación anexa (...)”

No advertimos tal contradicción o incumplimiento puesto que el hecho precisamente de que el inciso subrayado disponga que “las mejoras introducidas no deben alterar las condiciones previstas en el pliego y demás documentación anexa” lo que viene a reforzar precisamente es la idea que anteriormente plasmábamos, en el sentido de que no toda mejora tiene por qué alterar la prestación definida en los pliegos, dicho con otras palabras, cuando el PPT se refiere a que la oferta técnica deberá permitir comprobar que las mejoras introducidas no alteran las condiciones previstas en el pliego y demás documentación, a lo que se refiere precisamente es a las prestaciones ofrecidas por los licitadores, dentro de las soluciones técnicas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, pero que en ningún caso pueden alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Y ello porque, como antes se ha indicado, las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato, y para que operen como criterio de adjudicación han de cumplir con los requisitos del artículo 145.7 de la LCSP.

En ese sentido, hemos de recordar que, como señala el informe jurídico sobre cuestiones controvertidas en el informe de valoración, el PCAP tampoco preveía en la cláusula 12.2 (extremo este corroborado por este Tribunal) el establecimiento de mejoras como criterio de adjudicación. Es cierto que en el criterio 3 de la referida cláusula “Criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor (Sobre archivo electrónico número B) 49 puntos.” se hacía referencia precisamente a la valoración de la solución técnica alternativa configurada como variante, pero dicha cuestión sin más es ajena al objeto del debate y queda extramuros de él puesto que lo que verdaderamente se discute es si la redacción de la cláusula 11.2 del PCAP (en relación con el resto del clausulado) pudo inducir a confusión a los licitadores sobre la admisibilidad de variantes, lo que rechazamos.

Partiendo de la envergadura y complejidad técnica de la valoración de las ofertas de los distintos licitadores en el procedimiento que nos ocupa (prueba de ello fue precisamente la emisión del informe que se solicitó sobre las cuestiones controvertidas en el informe técnico de valoración de las ofertas) y sobre la base de que no es



competencia de este Tribunal (ni estaría capacitado para ello) analizar la documentación técnica de cada una de las ofertas de los licitadores, no nos corresponde determinar técnicamente si pudieron suponer o no una variante no permitida por los pliegos que debió determinar en su caso, la exclusión de algunas. Lo que sí, por el contrario, hemos de controlar en este ámbito de cognición es si la causa alegada para motivar el desistimiento es o no conforme a derecho. Y por las razones anteriormente analizadas entendemos que no es posible inferir, a juicio de este Tribunal, que la posible confusión o la diversidad de soluciones técnicas de los distintos licitadores obedezca a la indeterminación o vaguedad de los pliegos, y en concreto, de la redacción de la cláusula 11.2 respecto de la no admisión de variantes. Además, el hecho de la falta de indicación en el anuncio de licitación de la admisibilidad de variantes, si bien supone una infracción de lo dispuesto en el artículo 142 de la LCSP, no tendría, a juicio de este Tribunal, el carácter de insubsanable para motivar el desistimiento del procedimiento de adjudicación, máxime teniendo en cuenta lo avanzado de la fase procedimental en que se encontraba la licitación, unido a la circunstancia que pone de manifiesto el informe del órgano al recurso, que los licitadores conocieron tal prohibición de la admisibilidad de las variantes a través de los propios pliegos.

Ha de señalarse, como advierte la recurrente, que ningún licitador impugnó los pliegos, por este motivo, y que todos los licitadores pudieron formular las aclaraciones al respecto, contestadas de manera correcta, y publicadas en la plataforma cumpliéndose con ello la publicidad y garantizándose la igualdad y la concurrencia.

Prueba de ello, como ha podido comprobar este Tribunal (página 5847 EA) a la pregunta 3 de la entidad ■ con el siguiente tenor:

PREGUNTA 3.- La cláusula 11.2. del PCAP, “Admisión de variantes”, expresa literalmente lo siguiente “No se admiten variantes.

Los licitadores solo podrán proponer alternativas a la instalación de la línea de fabricación de combustible sólido recuperado (CSR) a partir de la fracción de residuos contemplada en el PPT, en caso de no poder garantizar la gestión externa del material resultante y que afecten a las cantidades globales de depósito en vertedero. Dados los importantes objetivos de reducción del rechazo depositado en vertederos perseguido por la economía circular, se hace necesario mejorar los procesos de recuperación y gestión de residuos valorizables, que minimicen el depósito de residuos a vertedero y a su vez, que permita el cumplimiento de objetivos que se establecen en el presente pliego y el PPT.

Las soluciones técnicas propuestas como alternativa se registrarán mediante la construcción y explotación de instalaciones complementarias basadas exclusivamente en técnicas de valorización y recuperación de materiales valorizables para su reutilización y/o reciclado, de acuerdo a las caracterizaciones que se establecen en el Artículo 6 del Pliego de Prescripciones técnicas Particulares. La instalación o conjunto de las mismas deberán equiparar o mejorar los rendimientos de recuperación de la instalación de la línea de fabricación de CSR definidos en el Anteproyecto y Estudio de viabilidad económica.”

Con el objetivo proponer soluciones que no supongan únicamente una alternativa a la línea de CSR, sino también una mejora para el resto de los tratamientos de la instalación que redunden en un mayor porcentaje de recuperación, .podrían aclarar si los licitadores pueden proponer mejoras de proceso sobre las actuaciones recogidas en el Anteproyecto asumiendo el licitador el gasto adicional que ello suponga?

En caso afirmativo, .podrían acotar el alcance de estas actuaciones para que no se cataloguen como variante?

RESPUESTA: En primer lugar, para responder a esta pregunta, es preciso indicar que los conceptos de variante y mejora son diferentes. Las variantes son propuestas alternativas que incorporan otras soluciones técnicas a las prestaciones objeto de licitación y se concretan en una proposición alternativa para el órgano de contratación respecto de la exigida en los pliegos, mientras que las mejoras son aquellas aportaciones extras sobre las prestaciones que han sido señaladas en los pliegos como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta del licitador y determinar la adjudicación.



El órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes que ofrezcan los licitadores, siempre que el PCAP haya previsto expresamente tal posibilidad. (artículo 142.1 de la LCSP)”.

A la vista de ello, procede acoger el primer motivo de impugnación alegado lo que determinaría, *per se*, la anulación del acto impugnado. No obstante, a fin de dejar zanjadas el resto de las cuestiones suscitadas, van a ser analizadas a continuación, agrupándolas de manera sistemática, por su similitud, en las dos que siguen:

En primer lugar, hemos de abordar una cuestión que aparece íntimamente ligada a la anterior en la medida que lo que se cuestiona es que se acuda como justificación del desistimiento a la constatación de la diversidad de soluciones técnicas presentadas por los diferentes licitadores -a que se refiere el informe técnico de 21 de mayo de 2025-, utilizando dicho argumento para sostener que aquella situación de carácter fáctico, vino propiciada por las dudas sobre las posibilidades que otorgaban a los licitadores la documentación obrante en el expediente referida al PCAP, PPT y anteproyecto.

Pues bien, partiendo de la inexistencia de contradicción o ambigüedad en los pliegos en los términos que hemos analizado, hemos de puntualizar que no es competencia de este Tribunal, como antes se ha indicado, analizar desde un punto de vista técnico la adecuación o no de las ofertas presentadas a las exigencias previstas en los pliegos, a cuya sujeción venían obligados estos por el artículo 139.1 de la LCSP. Ello no solamente excede de la competencia y capacidad de este Tribunal, sino que tampoco es objeto de la controversia presente. Lo que sí nos compete es verificar si, en lugar de considerar a posteriori, que el posible desajuste de algunas ofertas técnicas a lo exigido por los pliegos vino motivado por una eventual contradicción en los pliegos (extremo este que hemos descartado) el órgano de contratación debió acordar la exclusión de aquellas empresas que no se hubieren ajustado a aquellos, introduciendo variantes no permitidas por el pliego, a la vista de los informes técnicos o a lo sumo, solicitar aclaraciones a las ofertas sobre extremos que pudieran resultar susceptibles de ser aclarados.

En ese sentido, resulta esencial traer a colación el artículo 139.1 de la LCSP que exige a los licitadores ajustarse a la hora de presentar sus proposiciones a los pliegos y demás documentación que rige la licitación, precepto que prevé, asimismo, la obligatoriedad de la proposición única salvo lo dispuesto precisamente en el artículo 142 sobre la admisibilidad de variantes.

Hemos de indicar, además, que el informe de 21 de mayo de 2025 -obrante en el EA- culmina con un apartado 8 “Resumen de valoración de criterios- Puntuación” del que se extrae lo siguiente:

“Como conclusiones finales de valoración se expresa lo siguiente:

Se reconoce el esfuerzo realizado por las empresas en el periodo de licitación, especialmente en cuanto al estudio de las instalaciones, el análisis de la información disponible y la presentación de sus ofertas adaptadas a las necesidades del servicio y a lo establecido en los pliegos.

Se destaca la complejidad de ejecutar obras durante el periodo transitorio mientras se mantiene la continuidad en la explotación, para lo que cada una de las empresas ha ofertado su planteamiento y organización. En este sentido, las empresas ■ se comprometen prácticamente al tratamiento del 100% de los residuos durante el periodo transitorio.

Con respecto a la dotación de personal todas las empresas, aunque con una organización y cuantificación diferente, han ofertado a la baja los recursos de personal propuestos en el anteproyecto base, lo que, desde un punto de vista operativo puede suponer una bajada de la calidad requerida para la prestación del servicio.

En líneas generales, las ofertas presentadas por la ■ y la ■ son las mejor valoradas, al presentar propuestas técnicas y proyectos básicos más completas y desarrollados, donde se evidencia su conocimiento y experiencia en el Sector.



Las empresas ■ y la ■A destacan por proponer soluciones técnicas justificadas y diferenciadas con respecto a las previstas en los pliegos, con una mayor dotación de infraestructuras y equipos que mejoran la capacidad operativa del servicio, pudiendo tener repercusión sobre los costes de inversión y mantenimiento finales. Igualmente, algunas de las soluciones planteadas tienen repercusión sobre las subvenciones Nextgeneration concedidas.

La ■ destaca por la organización y estructuración de toda la documentación conforme a los criterios de valoración facilitando la valoración con respecto al resto.

La ■ destaca por la calidad de los planos y documentación gráfica de los proyectos básicos, si bien, de las memorias que los acompañan no se puede decir lo mismo.

La ■ también destaca al presentar una apuesta destacable por la incorporación de equipos móviles eléctricos e híbridos (diesel/GNL) para mejorar la eficiencia energética del servicio. No obstante, ha quedado sin justificar su efectividad y funcionalidad para el servicio, así como, la infraestructura de carga y suministro de GLN.

En líneas generales, las ofertas de ■ están menos estructuradas y desarrolladas con respecto a los criterios de valoración. Ambas empresas formulan sus soluciones técnicas de forma ajustada a lo documentado en el anteproyecto base y los requerimientos de los pliegos, limitándose en muchos casos a comprometerse al desarrollo posterior de dichas soluciones si resultan adjudicatarias.

Las empresas ■ Y ■ no incluyen datos sobre cantidades ni porcentajes de rechazo a vertedero, evitando así revelar anticipadamente información vinculada al criterio de valoración objetivo C sobre el porcentaje de rechazo a vertedero ofertado y recogido en el sobre 3 (oferta económica).

En relación a los proyectos básicos y la adecuación de la fase final del Vaso 5, destacan las propuestas de las empresas ■ y la ■ al presentar soluciones técnicas diferenciadas y de mejora respecto a las previstas en los pliegos, con la sobre excavación del vaso 5 en su parte final, aumentando la capacidad de almacenamiento y el aporte de material de cubrición necesario”.

En el apartado 9 “Observaciones a la mesa” el referido informe advierte sobre el posible anticipo de información del sobre 3 respecto de la recurrente y la ■, pero no contiene, al menos, en lo que le consta a este Tribunal, ninguna advertencia sobre el eventual incumplimiento por las licitadoras (en concreto de la recurrente) respecto de la prohibición de variantes en la presente licitación.

En concordancia con lo señalado en el informe de 21 de mayo de 2025 consta en el informe técnico jurídico al que antes hemos hecho referencia, en el apartado 4, en concreto, el análisis de la posible contaminación o revelación de información en el sobre 3 respecto de las empresas licitadoras mencionadas, pero dicha cuestión es ajena en puridad a lo que justificó el desistimiento, y que venimos analizando, por lo que queda al margen del análisis de este Tribunal.

Por el contrario, sí consta en dicho informe jurídico, el reflejo de diversos incumplimientos de las ofertas de los licitadores. Así, por ejemplo, respecto de la empresa licitadora ■ (páginas 6438 y siguientes EA) se indica lo siguiente:

“(…) la no inclusión del proyecto técnico correspondiente al período transitorio relativa a la planificación de personal para el funcionamiento de las instalaciones y la prestación del servicio durante el periodo transitorio, así como, para la gestión del servicio de las plantas de transferencias, constituye un incumplimiento de una obligación esencial impuesta por los pliegos, al afectar directamente al contenido mínimo del sobre B y a la viabilidad de la propuesta.(…)

Este hecho da lugar a;

- Considerarla como una oferta incompleta o defectuosa a efectos de admisión.
- Es un hecho grave, dando lugar a su inadmisión al impedir una valoración objetiva y completa conforme a los criterios establecidos”



Por lo que se refiere a la propuesta de la cita empresa para una nueva nave para la fracción orgánica de recogida separada (FORS) el referido informe indica que *“Esta solución no es una simple adaptación arquitectónica ni una optimización o mejora sobre la base existente, sino una alternativa integral al diseño aprobado, que modifica el trazado constructivo, los flujos logísticos y la planificación general de la planta.*

Se trata de una alternativa completa al diseño aprobado. Esto conlleva alteraciones en permisos, conexiones, flujos logísticos y plazos.

El anteproyecto planteaba una ampliación lateral de la nave existente, mediante estructura metálica modular que permitía optimizar cimentaciones, servicios comunes (electricidad, saneamiento) y mantenimiento. Esta solución se integra perfectamente en la lógica de crecimiento del complejo.

Por el contrario, la UTE plantea una nueva edificación en otro espacio colindante, lo que implica duplicidad de instalaciones básicas (cuadros eléctricos, líneas, etc.), reajuste de itinerarios y mayor coste de la inversión.

4.- Conclusión:

La propuesta de construir una nave nueva e independiente para el tratamiento de la FORS no puede considerarse una optimización o mejora, sino una variante no permitida.

Altera el diseño funcional del anteproyecto aprobado, y supone un riesgo económico para la viabilidad del contrato.

Este hecho da lugar a:

⌚ *Considerar la propuesta como una variante no permitida, dando lugar a su inadmisión”.*

Las ofertas de los licitadores deben ajustarse a las previsiones de los pliegos, y en caso contrario, habría procedido su exclusión, lo que no ha efectuado el órgano de contratación. Por ello, de ser así, y haberse constatado el incumplimiento por alguna de las licitadoras de las previsiones del pliego al respecto, ello debió haber motivado, en su caso, la exclusión de estas, pero lo que no es admisible es pretender justificar el desistimiento, de manera forzada, a juicio de este Tribunal, en una indeterminación de los pliegos en concreto, en lo relativo a la admisibilidad de variantes que no puede considerarse, por lo hasta aquí analizado, una infracción insubsanable de las normas de preparación o del procedimiento de adjudicación, a la vista de la claridad de los pliegos al respecto. Cuestión distinta es que, como ya antes se ha anticipado, seamos conscientes de la dificultad técnica que podría aparejar la valoración de las proposiciones y la diversidad de soluciones técnicas funcionales presentadas por los licitadores, que exigía vislumbrar (como el informe jurídico aborda) aquellos supuestos en los que las ofertas contenían claramente variantes no permitidas por los pliegos, de aquellos otros en los que las soluciones técnicas incorporaban mejoras dentro de las previsiones establecidas en los pliegos, al no haberse configurado en los pliegos las mejoras como criterios de adjudicación, y por ende, como prestaciones adicionales.

Finalmente, resta por analizar la razón aducida por el órgano de contratación para fundamentar el desistimiento y que aparece en el informe jurídico de desistimiento (fundamento tercero) al considerar que la omisión inicial del informe preceptivo sobre estructura de costes -que viene exigido por el artículo 9.7 Real Decreto 55/2017- es una infracción procedimental manifiesta, que no es susceptible de subsanación ulterior (mediante la emisión tardía) dado el contenido de dicho informe que ponía de manifiesto una serie de infracciones de las normas preparatorias del contrato que justificarían per se el desistimiento al tener carácter insubsanable.

Pues bien, el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española tiene el siguiente contenido:

“7. Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.



A tales efectos, el órgano de contratación deberá:

- a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
 - b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad. Para ello utilizará, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos mencionados en la letra anterior.
 - c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días. En caso de que se presenten alegaciones en dicho trámite, el órgano de contratación deberá valorar su aceptación o rechazo de forma motivada en la memoria.
- En el caso de los contratos de concesión de obra pública, el órgano de contratación podrá optar por incluir este trámite de información como parte del previsto en el apartado 3 del artículo 128 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

El Comité Superior de Precios de Contratos del Estado deberá evacuar el informe preceptivo en un plazo no superior a veinte días, a contar desde el día siguiente a la recepción de la propuesta de estructura de costes mencionada en la letra d) anterior. En caso de que el Comité considere que la información remitida no es suficiente o requiera alguna aclaración, podrá solicitar al órgano proponente información adicional. Este requerimiento suspenderá el plazo de evacuación del informe en tanto no haya respuesta del órgano de contratación.

En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, este informe podrá ser recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

En todo caso, el órgano de contratación deberá comunicar a efectos informativos al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado y, en su caso, al órgano autonómico consultivo correspondiente, la estructura de costes incluida en el pliego”.

La cuestión ha de ser abordada desde un punto de vista procedimental puesto que el informe jurídico en que se basa el desistimiento incide en tal aspecto.

A tal efecto, obra en el EA remitido:

- Solicitud del órgano de contratación de fecha 22 de mayo de 2024 (páginas 6063 a 6070) dirigida a la Comisión Consultiva de Contratación Pública.
- Informe de fecha 25 de septiembre de 2024 emitido por la Comisión permanente de dicho órgano consultivo sobre la estructura de costes propuesta por el Consorcio de Residuos sólidos del Poniente almeriense referente al contrato de construcción y explotación de las plantas de transferencia y de la planta de recuperación y compostaje de Gádor en la provincia de Almería bajo la modalidad de concesión (páginas 6071 a 6080 EA) que formula una serie de conclusiones (apartado IV) y efectúa una serie de observaciones a tener en cuenta por aquel.

Desde un punto de vista procedimental, el referido informe (de carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en la norma anteriormente transcrita y en virtud de lo dispuesto en el artículo 79.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) consta incorporado al expediente administrativo de contratación si bien es cierto que su emisión fue posterior a la publicación del



anuncio de licitación en el DOUE el 23 de noviembre de 2023 (página 6082).

Pues bien, el hecho de que se haya incorporado con posterioridad el informe preceptivo no reviste *per se* la trascendencia anulatoria que pretende anudar el órgano de contratación. Por lo demás, y respecto del contenido del informe sobre estructura de costes, y en concreto, con relación a la infracción del artículo 29. 6 de la LCSP que aquel pone de manifiesto, entendemos que a estas alturas del procedimiento genera una intolerable inseguridad jurídica el traer a colación en este momento una serie de infracciones de las normas preparatorias del contrato que (si bien se desarrollan en cierto modo en el informe al recurso) el órgano de contratación debió en su caso, efectuarlo y motivarlo en la resolución de desistimiento en la que se limita a remitirse al contenido del informe y, en concreto, a lo previsto en el punto 2.1 sobre el cálculo de flujos de casa.

El artículo 29.6 de la LCSP, en cualquier caso, establece lo siguiente:

“6. Los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

Las inversiones que se tengan en cuenta a efectos del cálculo incluirán tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión.

En cualquier caso, la duración de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios a la que se refiere el segundo párrafo del presente apartado, no podrá exceder, incluyendo las posibles prórrogas, de:

- a) Cuarenta años para los contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio.*
- b) Veinticinco años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.*
- c) Diez años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).*

Los plazos fijados en los pliegos de condiciones solo podrán ser ampliados en un 15 por ciento de su duración inicial para restablecer el equilibrio económico del contrato en las circunstancias previstas en los artículos 270 y 290”.

Sin prejuzgar este Tribunal la incidencia del contenido del informe sobre estructura de costes sobre los pliegos lo que sí constatamos es que, a la hora de acordar o justificar el desistimiento, por este concreto motivo, dada la fase procedimental en que nos encontramos, debió motivarse con mayor amplitud el alcance de la infracción del ordenamiento jurídico con relación a la duración máxima prevista, en función del cálculo *ad hoc* del plazo razonable previsto en este caso para la recuperación de la inversión. Máxime cuando, a la vista del contenido del referido informe, en lugar de atender, en su caso, a las observaciones puestas de manifiesto en aquel, el órgano de contratación procedió a la continuación del procedimiento habiendo permitido que llegue hasta la fase de apertura de la documentación técnica y valoración de las proposiciones presentadas.

Con base en las consideraciones realizadas el recurso debe ser estimado.



SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales analizadas en el fundamento de derecho anterior ha de conllevar la anulación de la resolución de desistimiento y la retroacción del procedimiento al momento anterior a su dictado, a los efectos de que por parte del órgano de contratación, bien motive convenientemente conforme al artículo 152 de la LCSP el desistimiento, es decir, deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, en lo relativo al contenido del informe de estructura de costes y su incidencia en el plazo de duración de la concesión, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa, o en su caso, proceda a continuar con el procedimiento de contratación.

OCTAVO. Consideraciones sobre el escrito presentado por las entidades interesadas.

Como se indicó en la parte de antecedentes de la presente Resolución, las entidades interesadas, en su escrito de alegaciones manifiestan su total adhesión al escrito de recurso. De hecho, las mismas entidades han interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el mismo acto impugnado que se está sustanciando ante este Tribunal con el número RCT 682/2025.

Al respecto, cabe indicar que el escrito presentado por las interesadas se ubica dentro de un procedimiento ya iniciado, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, y su finalidad procesal es la de conocimiento como parte interesada y, en su caso, oposición a los alegatos de aquel, sin que en dicho procedimiento esté prevista la posibilidad de plantear cuestiones no incluidas en el mismo, ni simplemente formular pretensiones más allá de las alegaciones al recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■ contra el acuerdo de la Junta General del Consorcio para la prestación del servicio de gestión de residuos agrícolas y urbanos del Poniente almeriense de 5 de noviembre de 2025 por el que se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Construcción y explotación de las plantas de transferencia y de la planta de recuperación y compostaje de Gádor en la provincia de Almería, bajo la modalidad de concesión» (Expte. 2022 272) convocado por el Consorcio de Residuos Sólidos del Poniente almeriense, y, en consecuencia, anular el acto impugnado con los efectos que se establecen en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. No levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución MC 171/2025, de 5 de diciembre de este Tribunal, recaída en el procedimiento de recurso especial 682/2025 interpuesto por las entidades ■■ y ■■ hasta la resolución de este último.

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

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.

