

Recurso 8/2026
Resolución 36/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 23 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado « Concesión de servicio de la gestión de la planta de selección de envases(CRR) y del servicio de recogidas selectivas a excepción de los biorresiduos recogidos separadamente de la fracción resto en el quinto contenedor, de El Puerto de Santa María (Cádiz)» (Expediente 2025/3/S201) promovido por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa Maria (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El día 25 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) y en el perfil de contratante de 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, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 59.356.048,87 EUR.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental correspondiente, el 15 de diciembre de 2025 se dicta resolución de adjudicación del contrato a la entidad ■, (en adelante, la adjudicataria) que se publica en el perfil de contratante el 16 de diciembre de 2025.

TERCERO. El 9 de enero de 2026, la recurrente presentó en el registro del 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 contra la adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 12 de enero, siguiente día hábil, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso que ha tenido entrada en esta sede con posterioridad.

Se confirió trámite de alegaciones a los interesados, constando que en el plazo concedido se han presentado alegaciones por la adjudicataria y por la entidad ■ (en adelante, ■ o la interesada).

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, derivando la competencia del convenio suscrito entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y el Ayuntamiento del Puerto de Santa María sobre atribución de competencias al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, formalizado con fecha 26 de diciembre de 2024.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación que figura clasificada en segundo lugar, inmediatamente después de la adjudicataria, por lo que una eventual estimación de sus pretensiones podría determinar la adjudicación a su favor.

TERCERO. Acto recurrible.

El objeto del recurso es la resolución de adjudicación de un contrato de concesión de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.c) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, conforme a la documentación remitida, si bien no consta en el expediente remitido la notificación individual a la recurrente, sí figura publicada la resolución de adjudicación en el perfil de contratante el 16 de diciembre de 2025 por lo que, computando desde dicha fecha, el recurso presentado el 9 de enero de 2026 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido.

QUINTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal sobre el motivo de impugnación referido al incumplimiento por la oferta de la adjudicataria de lo exigido por los pliegos, así como respecto de la introducción de variantes no permitidas.

Por razones de sistemática, abordaremos por separado los dos motivos de impugnación sobre los que se construye el recurso, exponiendo en cada uno de ellos los diferentes submotivos, con indicación, en primer lugar, de las alegaciones de las partes, y posteriormente, las consideraciones del Tribunal.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal lo siguiente:

“De carácter principal, se proceda a la EXCLUSIÓN de [REDACTED] por los incumplimientos y variantes técnicas alegados en el presente escrito, continuándose con el procedimiento de contratación con el resto de las propuestas licitadoras.

Subsidiariamente, en caso de no estimarse nuestra anterior pretensión, se acuerde la NULIDAD del procedimiento como consecuencia del error cometido por la Mesa de Contratación en su labor ponderativa, habida cuenta de la



apertura y conocimiento de lo ofertado por los licitadores bajo los criterios de adjudicación de carácter automático, debiendo iniciarse un nuevo procedimiento licitatorio que solventase las incidencias manifestadas en la presente impugnación y que se retrotraigan las actuaciones para proceder a la exclusión de la adjudicataria proponiendo la adjudicación a su favor”.

El primer motivo de impugnación versa sobre el incumplimiento por la adjudicataria de determinadas condiciones obligatorias exigidas por el contrato que considera que afectan a requisitos sustanciales exigidos por el órgano de contratación, siendo la consecuencia ineludible la exclusión de la adjudicataria, puesto que la aplicación rigurosa de los criterios establecidos en los pliegos resulta imprescindible para garantizar la transparencia y la legalidad en el proceso de adjudicación.

Enumera los siguientes incumplimientos que se exponen a continuación:

1.1 Incumplimiento del subcriterio de valoración subjetivo B.2. “Plan de explotación definitivo: zonificación del CRR”.

Alega que el subcriterio B.2 “Plan de explotación definitivo zonificación del CRR”, establecía que cada licitador debía indicar una zonificación del CRR planteando las áreas y la justificación de estas para su utilización en los distintos procesos de trabajo dentro de la instalación. Asimismo, el anexo 3 del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) estipulaba que los licitadores debían aportar en su memoria técnica, un documento con los planos o documentos gráficos de la zonificación propuesta y ofertada de la instalación completa del CRR.

Denuncia que, a pesar de la claridad de los pliegos, en la página 72 del informe de valoración de criterios subjetivos, dentro del Plan de contingencia para el periodo transitorio, se indica que la adjudicataria planteaba en su oferta “*habilitar superficies adicionales en la misma área de ubicación del CRR*” sin determinar un lugar para ello. Indica que dicha propuesta (según transcribe en el recurso) se repite en el análisis del presente subcriterio en la página 78 del meritado informe, concretando que la ampliación consistiría en añadir, con el oportuno consenso del Ayuntamiento, la zona actualmente en uso del punto limpio, a pesar de reconocer tanto la proposición que resultó adjudicataria como el propio informe, que dichas áreas, no se encontraban disponibles para los licitadores.

En concreto, manifiesta que “*Resulta por ello sumamente sorprendente no solo la no exclusión de dicha oferta transgresora, sino que el informe de valoración de criterios subjetivos pondere positivamente la misma al concluir que la “zonificación ofertada por ■ era viable y suficiente” cuando esta incumple, como hemos señalado, las prescripciones contenidas en el PPT, dado que:*

✓ *Excede los límites de la parcela A2 objeto del contrato, la cual estaba perfectamente delimitada en el Anexo 7 del PPTP y sobre la cual los licitadores debían confeccionar la zonificación del CRR.*

✓ *Aporta una parcela no disponible para los licitadores (zona A1) según los pliegos de condiciones”.*

1.2 Incumplimiento del subcriterio de valoración subjetivo. “B.1.2- Relación de medios mecánicos y humanos en los trabajos de sustitución y mejora de los equipos.

La recurrente expone que bajo este criterio ponderativo los licitadores debían indicar dentro del plan del servicio los medios mecánicos y humanos en los trabajos de sustitución y mejora de equipos para el periodo transitorio presentado en su sobre B. Asimismo, la cláusula 5 del Pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) “*Medios Humanos*”, señala de manera taxativa que el personal adscrito al servicio no puede destinarse a fines distin-



tos al servicio contratado ni fuera del municipio, salvo por motivos de mantenimiento o inspección de vehículos y maquinaria. Indica que, pese a lo anteriormente señalado, “en la página 72 del informe de valoración de criterios subjetivos confeccionado por SGM, de fecha 24 de octubre de 2025, reconoce expresamente que, ■ propone en su oferta, durante la parada del CRR (fase 2) que parte del personal, será reasignado a tareas de apoyo en la planta de Las Calandrias, sita en el municipio de Jerez de la Frontera, esto decir, instalación de tratamiento situada fuera del municipio de El Puerto de Santa María”.

Considera que por ello la adjudicataria incumple la prescripción contenida en los pliegos de condiciones dado que destina personal adscrito al CRR fuera del municipio.

1.3. Incumplimiento del subcriterio de valoración subjetivo B.2. Plan de explotación definitivo: Plan de renovación, modernización y mejora del CRR.

Sostiene que, de acuerdo con el Anexo 3 del PCAP, los licitadores en su memoria técnica debían presentar un documento 1 en el que debían definir con detalle el plan de renovación de la planta de clasificación del CRR, indicando diagramas del proceso de clasificación, planos 3D, rendimientos, capacidades y plan de renovación y ampliación en función del incremento esperado de producción, así como el plan de mantenimiento ofertado. Tras analizar el informe de evaluación de los referidos criterios, aprecia la existencia de los siguientes incumplimientos en la propuesta de la adjudicataria lo que debiera determinar su exclusión del procedimiento:

A) Respecto a la capacidad de la planta propuesta.

Expone que, según lo indicado en la cláusula 4.2 del PPTP, la actual planta de clasificación de envases (CRR) tiene una capacidad nominal de tratamiento de 3 tn/h y señala que, partiendo de dicha premisa uno de los objetivos de la presente licitación era “la ampliación de la capacidad total de la Planta de selección para absorber las nuevas producciones” en cumplimiento las obligaciones impuestas tanto por la nueva legislación ambiental y así como por los objetivos fijados por la Comisión Europea.

Según indica, “a lo anterior se suma dos hitos relevantes contenidos en el epígrafe 1.2 del PPTP:

- Convenios SIG ´s, de obligado cumplimiento para los licitadores, denominado convenios de colaboración entre el Ayuntamiento y los distintos SIG ´s o SCRAP ´s.
 - La obligación de los licitadores a la hora de configurar su propuesta en analizar, prever e informarse del estado y de la evolución de las negociaciones, tanto a nivel económico como técnico, de dichos convenios de colaboración, dado que las condiciones acordadas en dichos convenios serían de obligado cumplimiento para el adjudicatario en lo que afecta a los servicios objeto del presente contrato,
- Elemento vital en tanto en cuanto los ingresos del concesionario dependen de la comercialización de los subproductos recuperados a través de los términos económicos fijados en los convenios económicos correspondientes:

(...)

Pues bien, para dar cumplimiento a todo lo anterior, los licitadores disponíamos de información suficiente para poder confeccionar su oferta, tanto en términos técnicos como económicos, respecto de la negociación de dichos convenios de colaboración, como se ejemplifica en el documento denominado “Respuesta a la nueva propuesta de fecha a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de Andalucía de fecha 23 de junio de 2025 con relación a la propuesta de Convenio Marco de transición para el periodo 2024- 2027” (Se adjunta como Documento nº 3 copia del citado documento.)



Siendo precisamente en dicho documento dónde se especifica que la capacidad de tratamiento de la futura planta de clasificación de envases de El Puerto de Santa María debía disponer obligatoriamente de un rendimiento de 4 Tn/h para el año 2025 y siguientes.(...)

(...)

Por lo tanto, resulta irrefutable que los licitadores debíamos plantear en nuestra oferta como requisito obligatorio, una planta con una capacidad mínima de 4 Tn/h.

Sin embargo, en la página 74 del meritado informe de valoración se indica que la mercantil adjudicataria ha propuesto en su oferta una planta con una capacidad de 3 Tn/h, es decir, propone una planta con la misma capacidad que tiene en la actualidad:

(...)"

B) Respecto de la externalización del tratamiento de envases a una planta externa para obtener el rendimiento mínimo exigido en la gestión del CRR.

Cuestiona que, a pesar de lo indicado en los apartados 4.1 y 4.7 del PPTP -en relación con la descripción del servicio que permite utilizar "otras zonas externas para el desarrollo de tareas secundarias"-, sin embargo, la oferta adjudicataria, de acuerdo con lo manifestado en las páginas 74 y 75 del informe de valoración, propone en su oferta que los rechazos, compuestos por los finos retirados durante el proceso y por los residuos que alcancen los finales de línea, serán reprocesados en su Planta de Las Calandrias, ubicada en Jerez de la Frontera, esto es, lo que propone es alcanzar el rendimiento mínimo del 85% exigido en el apartado 4.7 del PPT tratando los rechazos en una planta externa al contrato.

A juicio de la recurrente, lo anterior supone un incumplimiento del referido apartado puesto que la obtención del rendimiento mínimo del 85% y la mejora de este, se deben conseguir en la gestión del CRR objeto del contrato esto es, en la planta sita en el término municipal de El Puerto de Santa María, siendo para ello necesario que el trabajo de gestión de los envases se realice íntegramente en dicha instalación, no en una planta externa.

1.4 Incumplimiento de las características mínimas de los contenedores de vidrio aportados por la adjudicataria.

Señala que la cláusula 6.2.2.1 del PPTP establece que los contenedores existentes para las recogidas selectivas de papel-cartón, envases ligeros y vidrio deberán ser sustituidos por contenedores de nueva adquisición en las cantidades mínimas indicadas en la tabla que reproduce en su recurso. Por otra parte, argumenta que la cláusula 6.2.2.2. del PPTP enumera las características que deberán tener aquellos indicando que los contenedores de vidrio de nueva adquisición deberán ser similares a los de vidrio aportados por el "SIG". Según indica, dicha información se complementaría con lo recogido en el Anexo 2 del PPT identificando el número, características y la ubicación de los contenedores existentes actualmente en municipio de El Puerto de Santa Maria, destacándose como todos los contenedores destinados a la recogida de vidrio son de carga superior.

Denuncia, al respecto, que de acuerdo con lo expresado en la página 16 del informe de valoración, la adjudicataria propone en su oferta la recogida de vidrio mediante la modalidad de carga bilateral, vulnerando lo dispuesto en el apartado 6.2.2.2. del PPT que exigía en los contenedores de nueva adquisición el mantenimiento de las características de los ya existentes, es decir, contenedores de carga superior para la recogida del vidrio.

Invoca el artículo 139 de la LCSP que determina que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el PCAP y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. En apoyo de su pretensión, trae a



colación la doctrina de los Tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales como el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Aragón en las Resoluciones núm. 28/2011 y 29/2011 así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones núm. 84/2011, 35/2012, 27/2012, 31/2012, 64/2012, 68/2012 y nº 3/2016.

Resulta innegable, a su juicio, que la falta de cumplimiento claro de alguna de las exigencias establecidas en los pliegos de condiciones debe aparejar la exclusión del licitador, e igualmente ha de determinar la misma consecuencia jurídica el incumplimiento de las exigencias del PPT, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta, sin que, por otra parte, exista una gradualidad de los incumplimientos, manifestando que si se incumplen los pliegos, la única opción es la exclusión de la oferta incumplidora. En este sentido, menciona la Resolución nº 956/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

1.5.- Exclusión de la adjudicataria por introducir en su oferta variantes no permitidas en los pliegos.

Denuncia la infracción grave cometida por la adjudicataria al incluir en su propuesta técnica variantes expresamente prohibidas por los pliegos de condiciones que regulan el contrato. Tras detenerse en cada uno de los extremos que señala, que no reproduciremos, por razones de extensión, esgrime que tanto el anexo IV del PCAP como el apartado 1 del cuadro resumen (en adelante, CR) prohíben de manera taxativa la admisión de variantes.

Sostiene que ninguna cláusula de los pliegos reguladores del presente contrato prevé la admisión de variantes, y expone que la admisibilidad de variantes constituye una excepción a la prohibición de presentación de proposiciones simultáneas, condicionándose a la previsión en los pliegos y a su ajuste a los requisitos mínimos exigidos en los mismos. Solicita la exclusión de la oferta de la adjudicataria por incluir variantes no permitidas en los pliegos de licitación, con fundamento en la doctrina administrativa, con mención expresa de la Resolución de este Tribunal 139/2025 de 6 de marzo.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone al recurso y esgrime los argumentos que considera oportunos en contestación a cada uno de los incumplimientos que, por razones de sistemática, iremos analizando a propósito de las consideraciones del Tribunal.

En síntesis, niega los incumplimientos señalados respecto de la oferta de la adjudicataria y concluye, tras el análisis exhaustivo tanto en el apartado 1.1 como en el apartado 1.2 (sobre los que volveremos después) que la oferta de la adjudicataria ni incumple las previsiones del pliego respecto a la admisibilidad de variantes y cumple además con lo dispuesto en los pliegos de la licitación.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

3.1 ■ (en adelante, la interesada) formula un escrito de alegaciones en las que denuncia el incumplimiento por la oferta de la adjudicataria de determinados extremos y criterios de los pliegos -que califica de objetivos, verificables y no subsanables- y que deben conducir a su exclusión, señalando en contraposición a aquellos los aspectos de su oferta.

En concreto, se refiere al incumplimiento de la oferta de la adjudicataria en relación con el subcriterio de valoración subjetivo B.2. *Plan de explotación definitivo: zonificación del CRR*, así como respecto del subcriterio Plan de



servicio periodo transitorio. B.1.2- *Relación de medios mecánicos y humanos en los trabajos de sustitución y mejora de los equipos*. Al respecto, alega que el PPT establece que no podrán utilizarse ni el personal ni los medios adscritos al servicio para fines distintos del contrato ni fuera del municipio bajo ningún pretexto, y la adjudicataria, sin embargo, prevé destinar personal adscrito al contrato a su planta de Las Calandrias, situada en Jerez de la Frontera y perteneciente a otro contrato.

Asimismo, denuncia el incumplimiento del subcriterio de valoración subjetivo B.2. *Plan de explotación definitivo: Plan de renovación, modernización y mejora del CRR*; el incumplimiento sobre la externalización del reprocesado necesario para alcanzar el 85% de efectividad; el incumplimiento en las características de los contenedores de vidrio, y sobre la introducción de variantes no permitidas.

Solicita que se acuerde la revocación del acuerdo de adjudicación del contrato, anulándolo y acordando la exclusión de la adjudicataria por el incumplimiento de los pliegos, establecer condiciones a su oferta y por la inclusión de variantes no permitidas, y que se acuerde la retroacción del procedimiento de licitación al momento de la valoración de las ofertas, o subsidiariamente que se declare la nulidad de todo el procedimiento de licitación.

3.2 La adjudicataria se opone al recurso y solicita la desestimación íntegra de este con el contenido que obra en actuaciones y que damos por reproducido por razones de extensión.

De manera sucinta, respecto del motivo de impugnación que nos ocupa, invoca la doctrina sobre la interpretación restrictiva de las causas de exclusión de las ofertas por incumplimiento del PPT, y tras rebatir cada uno de los incumplimientos que se achacan a su oferta, conforme analizaremos más adelante, formula dos alegaciones (i) que el recurso se basa en una interpretación parcial y sesgada del informe técnico de valoración de las ofertas y(ii) que la mera lectura de su oferta confirma la inexistencia de tales incumplimientos.

4. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de la controversia que pivota sobre el incumplimiento o no, por la oferta adjudicataria de determinadas previsiones establecidas en los pliegos, tanto en el PCAP como de manera correlativa, en determinados apartados del PPT, en relación con los criterios sujetos a juicio de valor, así como la introducción en la proposición de la adjudicataria de variantes no permitidas por aquellos.

Como punto de partida, hemos de acudir a la doctrina de este Tribunal en materia de incumplimientos del PPT señalada por la adjudicataria en su escrito de alegaciones. El criterio se recoge con claridad en nuestra Resolución 67/2024 (reiterada en otras posteriores como las Resoluciones 245/2025, 301/2025, 400/2025, 731/2025, entre otras) donde decíamos:

<<Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, “(...) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (...) Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos



objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado>>.

Así pues, en atención al principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 132 de la LCSP, siendo la exclusión de la licitación la consecuencia más grave derivada de la participación en el proceso licitatorio por cuanto pone fin a las expectativas de todo licitador de obtener la adjudicación del contrato, el incumplimiento del PPT solo podrá acarrear el rechazo de la oferta si el mismo es objetivo y claro e impide satisfacer la necesidad pública que pretende cubrirse con el contrato (artículo 28.1 de la LCSP).

A efectos de determinar lo anterior, y por razones de sistemática, dada la extensión de las argumentaciones ofrecidas, iremos analizando cada uno de los incumplimientos que se imputan a la oferta adjudicataria, partiendo de las previsiones establecidas en los pliegos a los que hacen referencia aquellos.

1. El primer incumplimiento va referido a la obligación anudada al subcriterio B.2 Plan de explotación definitivo zonificación del CRR, que establecía que cada licitador debía indicar una zonificación del CRR planteando las áreas y la justificación de estas a usar en los distintos procesos de trabajo dentro de la instalación.

La controversia se suscita por parte de la recurrente, a la vista de lo indicado en las páginas 72 y 78 del informe de valoración del referido criterio deduciendo del contenido de aquel que la adjudicataria plantea en su oferta habilitar superficies adicionales en la misma área de ubicación del CRR, sin determinar un lugar para ello. En este sentido, insiste que propone utilizar áreas de trabajo que no forman parte del perímetro contractual del presente contrato, y todo ello, en clara transgresión de las prescripciones de su condicionado, incumpliendo las prescripciones contenidas en el PPTP, en concreto:

- ✓ Excede los límites de la parcela A2 objeto del contrato, la cual estaba perfectamente delimitada en el Anexo 7 del PPTP y sobre la cual los licitadores debían confeccionar la zonificación del CRR.
- ✓ Aporta una parcela no disponible para los licitadores (zona A1) según los pliegos de condiciones.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone al incumplimiento alegado y sostiene, entre otros argumentos, que “ (...)FCC, tal y como se recoge en el informe de valoración, detalla el plan de zonificación exigido en los pliegos, dos zonas adicionales en las zonas cercanas al mismo, y, además, señala aquellas áreas cuya utilización queda a criterio del Ayuntamiento, a fin de que este valore y estudie la conveniencia de mantener su uso actual o no, tales como el vial de acceso y la zona actualmente en uso del punto limpio, pero que no zonifican ni adjudican uso ofertado. Además, tal y como se recoge en el texto siguiente del informe de valoración, se ve claramente que dichas zonas propuestas no están incluidas en el detalle de plazo de zonificación, pues supedita que pudiera ampliarse (dicho plano) en dos zonas más si el Ayuntamiento así lo estima o considera.

(...)

Cabe indicar que las tres empresas licitadoras aportaron zonas adicionales, conforme a lo previsto y permitido en los Pliegos de Licitación, para la realización de las tareas autorizadas.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, **CUMPLE con los Pliegos de Licitación** en lo referido a los aspectos contemplados en este punto del subcriterio de valoración subjetivo B.2. Plan de explotación definitivo: zonificación del CRR,



al aportar la zonificación exigida en el PPTP y, adicionalmente, informar y proponer al Ayuntamiento el estudio del uso de otras zonas anexas al CRR, actualmente en funcionamiento” (la negrita no es nuestra)

La adjudicataria, por su parte, niega la existencia del incumplimiento que se le achaca e indica que:

“i. ■■ prevé una zonificación que es perfectamente adecuada a las previsiones del PPT. Así consta en el plano de zonificación que se incluyó en la oferta.

ii. Al margen de la zonificación ofertada, ■ se refiere, como una mera posibilidad futura, supeditada a que la Administración pueda autorizarlo, a la ampliación de la parcela del CRR.

iii. Esto no significa que ■ haya ofertado una zonificación del CRR basada en “áreas de trabajo que no forman parte del perímetro contractual del presente contrato” [sic], como indica el recurso, sino que ■, además de prever una zonificación que respeta de modo escrupuloso las exigencias del pliego, plantea como una simple hipótesis la ampliación futura, si fuese necesario, y si la Administración estuviese de acuerdo”.

Pues bien, el criterio sujeto a juicio de valor B.2 *Plan de explotación del servicio* previsto en el apartado 8 del CR del PCAP establecía la siguiente obligación:

“Zonificación del CRR: cada licitador deberá indicar una zonificación del CRR planteando las áreas y justificación de las mismas a usar en los distintos procesos de trabajo dentro del mismo: 2 puntos”

El informe de valoración, al respecto, concluye que *“(…) Analizada la documentación aportada en el documento asociado a este criterio, se concluye que el licitador ha estudiado el servicio y el alcance del mismo, aporta una zonificación viable y amplia en la zona cercana al propio CRR, detalla en soporte gráfico la misma y plantea aportar, en consenso con el Ayuntamiento, añadir la zona de entrada y la de uso actual del punto limpio. Entendemos viable y suficiente la zonificación planteada y ofertada por este licitador mejorando el mínimo exigible contemplado en los pliegos de la licitación”.*

El apartado 4.1 del PPTP prevé, de manera específica, que *“si los licitadores necesitaran más superficie de trabajo en vista del incremento esperado de envases a clasificar en base al obligado cumplimiento de la legislación específica vigente, podrán aportar, a su cargo y su disponibilidad, otras zonas externas para el desarrollo de tareas secundarias de acopios de materiales (incluido su prensado) aparcamiento de vehículos, acopios de contenedores, taller, lavadero y/u oficina, las cuales deberán describir en su oferta”*

De conformidad con lo anteriormente analizado, tratándose de una cuestión eminentemente técnica en la que debe prevalecer la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la determinación de si una determinada oferta cumple o no con las especificaciones previstas en los pliegos, dada la complejidad técnica que entraña el propio objeto contractual, y habida cuenta que se trata de una labor que este Tribunal no puede suplir con criterios jurídicos, consideramos que no se ha acreditado el incumplimiento denunciado. Como señala la adjudicataria en sus alegaciones, no cabe interpretar que haya ofertado una zonificación del CRR basada en áreas de trabajo que no forman parte del perímetro actual sino que lo que plantea como simple hipótesis, es la ampliación futura, si fuese necesario, mediando siempre la expresa autorización de la Administración.

2. El segundo incumplimiento que se achaca a la propuesta de la adjudicataria va referido al subcriterio de valoración subjetivo *“Plan de servicio periodo transitorio. B.1.2- Relación de medios mecánicos y humanos en los trabajos de sustitución y mejora de los equipos”.*



Conforme dispone el PCAP, respecto del mencionado criterio en el plan de explotación durante el periodo transitorio (PT) *cada licitador deberá definir el plan de contingencia a implantar en este período transitorio por el concesionario que **garantice la normalidad** en la prestación del servicio, indicando medios ordinarios y extraordinarios a emplear, zonas de acopios de residuos y materiales (Puntuación máxima. 4 puntos)* (ni la negrita ni el subrayado es nuestro)

La recurrente denuncia el incumplimiento del apartado 5 del PPT que prevé, entre otras obligaciones, relativas a los medios humanos que *“el adjudicatario no podrá, bajo ningún pretexto, utilizar el personal y los medios adscritos al servicio para fines distintos de los del servicio contratado ni fuera del municipio, salvo para los motivos indicados de mantenimiento o inspección de vehículos y maquinaria”,* a la vista de lo indicado en el informe de valoración de la oferta cuando señala que *“parte del personal, será reasignado a tareas de apoyo en la planta de Las Calandrias, sita en el municipio de Jerez de la Frontera, esto decir, instalación de tratamiento situada fuera del municipio de El Puerto de Santa María.”*

El informe del órgano al recurso, al respecto, indica lo siguiente:

“(…) Pues bien, ■ oferta lo indicado en el citado informe, fundamentando su propuesta en que, durante el periodo de parada técnica forzosa de la actividad en el CRR, motivada por la remodelación de este y contemplada en el Periodo Transitorio (PT), periodo que ha sido ofertado por todos los licitadores, se adoptan las medidas correspondientes respecto al personal afectado temporalmente por dicha parada. Debe tenerse en cuenta que la duración ofertada y estimada de dicha parada, por los tres licitadores, oscila entre cuatro y cinco meses.

*Por tanto, **NO SE OBSERVA INCUMPLIMIENTO ALGUNO EN LA OFERTA DE ■**, conforme a lo contemplado en los Pliegos de Licitación, en relación con el supuesto incumplimiento del subcriterio de valoración subjetivo B.1.2. relativo a la relación de medios mecánicos y humanos en los trabajos de sustitución y mejora de los equipos, así como a la prohibición de utilizar medios, que, en cualquier caso, no se utiliza, y personal adscrito para fines distintos a los del contrato y a la correcta prestación del servicio (...)*

La adjudicataria insiste en que se trata de una malinterpretación de los pliegos ya que la parte de su oferta cuestionada se refiere a las medidas aplicables al personal afectado por la parada técnica forzosa del CRR, durante varios meses, sin que la mera referencia al apoyo en Las Calandrias se pueda interpretar en el sentido de que el personal vaya a desplazarse por completo fuera del municipio a ejecutar tareas ajenas al contrato.

A la vista de lo expuesto y analizado, no puede acogerse la alegación de la recurrente. Efectivamente, como señalan el órgano y defiende la adjudicataria, no se deduce de la oferta de la adjudicataria que se vaya a utilizar el personal para fines distintos del objeto contractual en los términos que proscriben los pliegos, sino que lo que oferta es que, una vez prestado apoyo a las recogidas selectivas o al propio CRR, el personal, con carácter temporal y supeditado a la autorización del Ayuntamiento, pueda destinarse a otras actuaciones acotadas a dicho periodo, consistentes principalmente en acciones formativas. Es decir, la previsión que considera la recurrente contraria al PPT está acotada no solo temporal sino desde el punto de vista de la finalidad, sin que sea posible apreciar el incumplimiento flagrante del pliego que se denuncia.

3. El tercer incumplimiento va ligado al subcriterio de valoración subjetivo B.2. *Plan de explotación definitivo: Plan de renovación, modernización y mejora del CRR*, cuestionándose tanto la capacidad de la planta (CRR) como la obtención del rendimiento mínimo exigido mediante la externalización del tratamiento de envases.



El referido criterio prevé lo siguiente: “*cada licitador deberá definir con detalle cuál será el plan de renovación, modernización y mejora que oferta para el CRR, indicando medios empleados, planificación de procesos, rendimientos y capacidades ofertadas, así como el plan de mantenimiento ofertado (Puntuación máxima: 8 puntos)*”

El informe del órgano al recurso, entre otras consideraciones, señala lo siguiente:

“(…) Por tanto, la ampliación de la capacidad de la planta en toneladas/hora no constituye una obligación, sino un aspecto a contemplar y valorar, sin carácter imperativo, puesto que la viabilidad y la garantía de la prestación del servicio dependen de múltiples factores adicionales, como los sugeridos en los antecedentes del Pliego y los que se detallan a continuación:

(…)

En este apartado, la recurrente vincula la cuestión de la capacidad de la planta a los ingresos del concesionario, al considerar que estos dependen de la comercialización de los subproductos recuperados conforme a los términos económicos fijados en los convenios correspondientes.

No obstante, procede matizar dicha afirmación, dado que la comercialización de los subproductos no forma parte del objeto del contrato. El alcance del mismo se limita a la recuperación de los materiales y a su entrega al recuperador homologado designado por los SCRAPS correspondientes, para su posterior gestión y reciclaje final, todo ello en cumplimiento de especificaciones técnicas previamente establecidas.

En consecuencia, el objeto del futuro concesionario consiste en recuperar el máximo volumen posible de materiales para su entrega a los SCRAPS, a precios previamente fijados en los convenios de colaboración suscritos entre el Ayuntamiento y dichos SCRAPS.

Por otra parte, Urbaser, como conocedora del estado de las negociaciones conforme al contenido del Pliego anterior, aporta, a efectos de sustentar el supuesto incumplimiento de capacidad por parte de FCC, una propuesta de uno de los SCRAPS (Ecoembes), fechada en junio de 2025, en la que se indicaba una capacidad para la planta del CRR de 4 tn/hora.

Se trata, en todo caso, de una propuesta unilateral de una de las partes, que no constituye un acuerdo vinculante y que, a la fecha del informe de valoración, no había sido aceptada por la otra parte negociadora, Junta de Andalucía y FAMP. Asimismo, puede afirmarse que, a la fecha de elaboración del presente informe, dicha propuesta tampoco ha sido aceptada (…)”.

La adjudicataria incide en que el recurrente incurre en una evidente mala fe en la medida que construye la supuesta infracción de los pliegos sobre la base de argumentos falsos, ya que se basa en una mera propuesta elaborada por una entidad privada que ni forma parte del contenido del pliego, ni tampoco ha sido aprobada por la Administración. En cualquier caso, prevé en su oferta una capacidad de planta de tres horas en caso de funcionamiento normal y cuestionar la capacidad de la planta que ha ofertado en este momento equivale a aventurar un futuro incumplimiento.

A juicio de este Tribunal, el motivo del recurso debe desestimarse puesto que, como indica el informe del órgano de contratación, ni los pliegos ni los acuerdos derivados de las negociaciones exigen como requisito obligatorio una capacidad de 4tn/hora, resultando ostensible, tras el análisis que hemos efectuado, que el argumento del recurso está construido sobre la base de una propuesta que carece de fuerza vinculante y por tanto, no siendo exigida la capacidad de 4tn/h en los pliegos, no puede presumirse “ab initio” que vayan a ser incumplidas las condiciones establecidas por los pliegos, conforme a la doctrina de este Tribunal (Resolución 193/2025, de 4 de abril invocada por la adjudicataria en sus alegaciones).



Con relación a la externalización del tratamiento de recursos, lo que se cuestiona en el recurso, y en concreto, respecto de la valoración de dicho criterio, es que la propuesta adjudicataria alcance un rendimiento elevado gracias a la recirculación propuesta, y que se consiga -no en la ubicación sita en el término municipal del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María- sino en el de Jerez de la Frontera a través de otra instalación de tratamiento. Dicho en otras palabras, que haya previsto en su oferta que los rechazos serán objeto de reprocesamiento en una planta distinta del CRR externalizando una tarea que, a su juicio, sería principal y no secundaria, y conseguir el rendimiento mínimo exigido mediante el uso de una instalación distinta.

Frente a ello, el informe del órgano al recurso indica, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“En cuanto al supuesto incumplimiento alegado por la recurrente, en este apartado, relativo a la externalización del tratamiento de envases a una planta externa con el fin de alcanzar el rendimiento mínimo exigido en la gestión del CRR, procede realizar varias precisiones.

En primer lugar, debe señalarse que el Pliego no establece en ningún momento la exigencia de rendimientos mínimos de gestión, por lo que la recurrente parece confundir los conceptos de rendimiento y efectividad, que son técnica y conceptualmente distintos.

Es decir, de las entradas recibidas en planta, se recuperan todos los materiales posibles incluidos dentro de los materiales propios y los flujos indicados son objeto de reproceso en otra instalación, bajo condicionantes distintos, lo que permite la recuperación adicional de parte de dichos materiales fuera del circuito de las ELL. Todo ello contribuye a minimizar los rechazos finales reales, pero sin que dichos flujos formen parte del cálculo de efectividad, ni interna ni externamente, tal y como pretende sostener la recurrente (...)” (el subrayado es nuestro)

La adjudicataria, por su parte, insiste en la confusión del recurso en este extremo, manifestando que se vuelven a tergiversar las manifestaciones contenidas en el informe de valoración.

Este Tribunal, a la vista de la exposición de las partes, del informe de valoración y del contenido de los pliegos, no puede estimar la alegación, en la medida que no puede inferirse ni ha quedado acreditado por la recurrente el incumplimiento claro, objetivo y expreso de la propuesta adjudicataria, en el sentido que pretende forzar aquella.

Al respecto, ha de señalarse y en ello coinciden, tanto el órgano de contratación como la adjudicataria que (i) en el recurso se confunden los conceptos de “rendimiento” y “efectividad”, de ahí que cuando el informe de valoración cuestionado se refiere al “reprocesado” ofertado por la adjudicataria no se está aludiendo a materiales incluidos dentro de la efectividad ofertada; (ii) la gestión del rechazo (residuos no valorizables en una planta de envases) no constituye una tarea principal sino secundaria, y en ningún momento la definen los pliegos de tal modo; (iii) finalmente, que el reprocesamiento o reprocesado de rechazos se refiere a materiales que no se consideran a efectos del índice de efectividad del CRR.

4. Se cuestiona también en el recurso la infracción por la adjudicataria de la cláusula 6.2.2.2 del PPT -respecto de la exigencia de que los contenedores sean de carga superior- al manifestar que los ofertados por la adjudicataria son de carga bilateral, basándose en lo expresado en la página 16 del informe técnico de valoración.

Pues bien, el informe del órgano al recurso es taxativo en este concreto aspecto, y por ello, este Tribunal no puede refutar con criterios jurídicos las conclusiones que aquel indica conforme a las cuales la oferta de la adjudica-



taria cumple de manera escrupulosa los tres requisitos exigidos en los pliegos conforme a la contenerización, así como las obligaciones establecidas. En ese sentido, el referido informe afirma que *“En concreto, los contenedores ofertados son **similares** a los facilitados por los SCRAPs, mantienen una clara **uniformidad** con los contenedores existentes en la ciudad, y por último, el sistema de recogida bilateral constituye un sistema de **carga superior**, al realizarse la carga por la parte superior del camión de recogida,*

*A diferencia de otros sistemas, como la carga trasera, en la que la carga y descarga se realiza por la parte posterior del vehículo, o la carga lateral, que se efectúa por uno de los laterales y se descarga por la parte superior, el sistema bilateral constituye un sistema de **carga superior**, posibilitando además la recogida en ambos lados de la vía”.*

5. Respecto de la introducción en la oferta de la adjudicataria de variantes no permitidas por los pliegos.

La recurrente agrupa los extremos que, a su juicio, configuran la introducción de variantes no permitidas, de la manera que sigue:

“ Reubicación del personal adscrito a las instalaciones del CRR durante el período transitorio, trasladando trabajadores entre la planta del CRR y una planta externa situada fuera del término municipal, concretamente la planta de las Calandrias en Jerez de la Frontera.

• Propuesta de una planta con una capacidad de tratamiento de 3 toneladas/hora, lo que resulta insuficiente en relación con las directrices fijadas por el pliego de condiciones y los convenios de colaboración correspondientes con los SIG's y SCRAP's, que establecen una capacidad mínima de 4 toneladas/hora. Esta insuficiencia pone en riesgo la capacidad de la instalación para asumir el tratamiento de todos los envases generados en los municipios que depositan sus residuos en dicha planta.

• Propuesta de complementar el tratamiento ordinario de los residuos de envases en una planta ajena al objeto de contratación, en concreto la planta de las Calandrias, que dispone de una capacidad de 6 toneladas/hora y está ubicada en Jerez de la Frontera.

• Dinámica operativa para la recogida de los contenedores destinados al vidrio.

• Transferencia directa de los residuos municipales a la Planta de las Calandrias sin pasar por el CRR durante la fase 2 del periodo transitorio”

Ciertamente en el apartado 1 del CR se prevé la inadmisibilidad de variantes en el presente contrato.

Ahora bien, asiste la razón tanto al órgano de contratación y a la adjudicataria cuando alegan que ninguno de tales extremos puede calificarse como una variante técnica que afecte al objeto contractual. La adjudicataria manifiesta que el recurso especial “recicla” (sic) los argumentos esgrimidos en relación con los supuestos incumplimientos (que acabamos de analizar y que han sido rechazados por este Tribunal en los términos analizados) para convertirlos de alguna forma en variantes que, según su tesis, configurarían un motivo de exclusión de aquella al estar prohibida su admisibilidad por los pliegos.

Estamos de acuerdo con ello. En tal sentido, conviene señalar que la Resolución 366/2022, de 24 de marzo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales define las variantes como las *“ofertas que incorporan soluciones técnicas diferentes a la prestación objeto de la licitación y que, manteniendo la identidad o reconocibilidad de la prestación originaria, se concretan en una prestación alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos”*

A mayor abundamiento, hemos de recordar que, conforme establece el artículo 142 de la LCSP, las variantes deben preverse en los pliegos, en los que se indicarán *“(…) los requisitos mínimos, modalidades, y características de*



las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato”, e indicarse en el anuncio de licitación, precisando en el mismo sobre qué elementos y en qué condiciones quede autorizada su presentación”.

Como hemos indicado, en el presente pliego no se admiten variantes. El objeto contractual definido en el apartado 2 del cuadro resumen alcanza el servicio de gestión de la planta de selección de envases y el servicio de recogidas selectivas, a excepción de los biorresiduos recogidos separadamente de la fracción resto en el quinto contenedor de conformidad con las condiciones establecidas en el PPTP, sin que ninguno de los aspectos reseñados en el recurso (que, insistimos, aluden más bien a supuestos incumplimientos del pliego que han sido ya rechazados) puedan equipararse a variantes con el alcance legal que este concepto comporta.

En concreto, la recurrente cuestiona lo reflejado en el informe de valoración (página 72) respecto de la propuesta de la adjudicataria (durante la fase 2) de realizar el tratamiento de los envases en la planta de Las calandrias, previa aceptación por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, incidiendo en que, si el pliego no habilita a modificar la operativa para la recepción de residuos durante el periodo transitorio, cualquier cambio (como por ejemplo, que los municipios entreguen sus residuos directamente en la planta de Las Calandrias- supone introducir un modelo nuevo de gestión alternativo al previsto.

Pues bien, el informe del órgano al recurso explica que, durante el período transitorio, en el que se deberá acometer la renovación integral de las instalaciones del CRR que define el pliego, cada empresa ha propuesto, ofertado y diseñado planes de contingencia con la finalidad de garantizar el servicio en condiciones equivalentes.

Así, afirma que “ *En concreto, una de las empresas propone el acopio a granel de los residuos procedentes de las EELL en instalaciones anexas para su posterior procesado; otra oferta la compactación y acopio de los residuos prensados en otras instalaciones de la ciudad; y específicamente ■ aporta y oferta la prestación del servicio durante los meses de parada técnica obligatoria en una planta de su titularidad, denominada Las Calandrias, ubicada en Jerez de la Frontera, a una distancia aproximada de 15 km del CRR.*

(...)

Por tanto, queda garantizada la correcta gestión de los residuos procedentes de los EELL en la oferta de ■, cuyo control y registro permanecerán asociados al centro del CRR, tanto en lo relativo a registro como a la memoria de residuos. No obstante, de manera puntual y durante el período transitorio, dichos residuos serán clasificados en una planta gestionada por la propia empresa situada a una distancia aproximada de 15 km del CRR (...)

Debe entenderse que los argumentos esgrimidos por la recurrente han de decaer y que, por las razones expuestas, procede la desestimación del motivo de impugnación primero al no poder apreciar que la oferta de la adjudicataria haya incumplido los pliegos reguladores de la presente licitación en los términos analizados.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre el motivo de impugnación referido a la arbitrariedad y error en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor.

Una vez desestimado el motivo anterior, procede abordar el segundo motivo que versa sobre la existencia de errores materiales en la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor.



1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia la existencia de errores e imputa arbitrariedad en la justificación desarrollada en el informe técnico de evaluación de los criterios sujetos a juicio de valor de fecha 24 de octubre de 2025, sobre el que se basa el acuerdo de adjudicación del contrato adoptado por la Junta de Gobierno Local de 15 de diciembre de 2025.

Si bien se declara conocedora de la doctrina administrativa en torno a la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor, incide en que existen límites a dicha discrecionalidad técnica siendo posible la revisión de esos criterios por los Tribunales encargados de la resolución de los recursos contractuales cuando concurren presupuestos de arbitrariedad, prácticas discriminatorias, concurrencia de omisiones procedimentales o de errores materiales en la valoración de los criterios de adjudicación por parte de la mesa de contratación, y que, por dotar de mayor sistemática a la exposición, analizaremos al abordar las consideraciones del Tribunal.

En definitiva, sostiene que cualquier otra ponderación que se atribuyera bien a su propuesta y/o al resto de licitadores bajo los criterios de adjudicación de carácter subjetivo afectados por los errores de ponderación del informe técnico de evaluación -manifestados en el recurso- tendría notables consecuencias en la adjudicación del contrato al quedar en entredicho 15,60 puntos del total de 46 de correspondientes a los criterios de adjudicación de carácter subjetivo, máxime si se tiene presente que la diferencia de puntos entre su oferta y la de la adjudicataria es de tan solo 4,35 puntos.

Concluye que, habiendo quedado acreditado la existencia de un error manifiesto en el juicio técnico adoptado y aceptado por el órgano de contratación, con una entidad relevante y determinante para la adjudicación del contrato y con el consecuente trato discriminatorio practicado en la valoración de su propuesta técnica, se han traspasado los límites de la discrecionalidad técnica para adentrarse en el ámbito de la arbitrariedad, lo que supone la nulidad del informe de valoración y la oportuna retroacción de las actuaciones para una nueva valoración de las ofertas, si bien, al estar ya abiertos y expuestos públicamente los criterios automáticos ofertados por los licitadores, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad de todo el procedimiento de adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Niega la existencia de errores o arbitrariedad en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, analizando uno por uno los extremos denunciados, para oponerse por las razones que en aquél constan y que abordaremos a propósito de las consideraciones que efectuemos a continuación.

Concluye que las tres ofertas técnicas en su conjunto obtuvieron la misma puntuación como buena, dado que todas ellas conjugaron el número de equipos, la disposición de estos, las características técnicas de estos, rendimientos, efectividades, etc., dentro de una única instalación con un único proceso completo, que es la clasificación de los EELL en unas condiciones de efectividad superior al 85 %.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

3.1 La interesada no formula alegaciones sustantivas propiamente al segundo motivo de impugnación en la medida que, como ya se ha anticipado, en relación con el motivo anterior, formula alegaciones que van dirigidas a solicitar la exclusión de la adjudicataria por considerar que la oferta incumple lo previsto en los pliegos e introduce variantes no permitidas por estos.



3.2 La adjudicataria se opone al motivo de impugnación esgrimido aduciendo, en síntesis, que la recurrente no efectúa el más mínimo esfuerzo probatorio para acreditar la existencia de los defectos de valoración que denuncia, insistiendo en que la revisión de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en esta materia exige una proeza suficiente del error que se imputa. Invoca, en apoyo de su pretensión, la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 18 de diciembre de 2024 (ECLI:ES: TSJBAL:2024:1321) así como doctrina de los Tribunales administrativos de recursos contractuales (con mención de nuestra reciente Resolución 690/2025, de 21 de noviembre)

4. Consideraciones del Tribunal.

A la vista de la exposición de las partes, en el enfoque de la cuestión litigiosa, hemos de partir, como premisa previa, de la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales y de los tribunales de justicia -señalada por todas las partes en el procedimiento- sobre el alcance de la discrecionalidad técnica, de cuño jurisprudencial, reiteradamente expuesta en nuestras resoluciones (v.g. Resolución 34/2019, de 14 de febrero) cuando el objeto de discusión se ha centrado en dicha valoración técnica.

Sobre esta cuestión, este Tribunal tiene una doctrina reiterada (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo), según la cual los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. En tal sentido, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores o evaluadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009, declara que *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción iuris tantum solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega»*.

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

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede en nuestro caso con los criterios controvertidos, tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables.

La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis.



Sentado lo anterior, procede analizar las manifestaciones de la recurrente respecto de los errores advertidos y la puntuación obtenida por la adjudicataria, que cuestiona, a su vez en relación con los incumplimientos denunciados.

1º Errores en la puntuación en los criterios relativos a la recogida selectiva.

A. Respecto del subcriterio “Plan de explotación definitivo Frecuencias de recogida y limpieza puntuación máxima. 2 puntos.

Cuestiona que, conforme al informe técnico de evaluación la propuesta de la adjudicataria se califica como buena, obteniendo una puntuación de 1,20 puntos, a pesar de que incurre en una grave deficiencia al proponer un servicio de recogida de vidrio mediante la modalidad de carga bilateral. De ahí que, teniendo en cuenta que la propuesta de la adjudicataria no se ajusta a los mínimos establecidos en el PPT no resulta coherente que se pondere con 1,20 puntos bajo este criterio de adjudicación.

El órgano de contratación, por su parte, justifica en el informe al recurso la asignación de la calificación de buena y la correlativa asignación de 1,20 puntos a la adjudicataria atendiendo a la escala prevista que consideraba como buena aquella oferta en la que el licitador en el desarrollo de su oferta contemple mejoras complementarias y eficientes enfocadas en el cumplimiento de cada apartado y debidamente justificadas.

La adjudicataria, por su parte, alega que la recurrente incurre en una confusión en la medida que anuda el incumplimiento, a su juicio, de los requisitos exigidos a los contenedores de vidrio a la falta de justificación de la puntuación asignada en un criterio que lo que valora es las frecuencias de recogida y limpieza.

En efecto, el criterio de adjudicación cuestionado tiene la siguiente redacción “*Frecuencias de recogida y limpieza: cada licitador deberá indicar las frecuencias ofertadas, y la forma de llevarlo a cabo, por encima de las mínimas contempladas en el PPTP así como el plan de mantenimiento ofertado (2 puntos)*”

Partiendo de lo anterior, entendemos que no cabe admitir error alguno en la valoración de la oferta, en los términos en que se plantea el debate, puesto que, si ha quedado refutado, conforme a lo analizado en el fundamento de derecho anterior, el extremo relativo al incumplimiento de los requisitos exigidos a los contenedores no prueba la recurrente el error o que la valoración haya excedido la discrecionalidad técnica que le asiste.

2º Errores en la puntuación de los criterios relativos a las instalaciones del CRR.

A. Respecto de la valoración del subcriterio “Plan del servicio para el plan transitorio. 4 puntos”.

La recurrente cuestiona que la adjudicataria plantea, según la página 72 del informe de valoración de criterios sujetos a juicio de valor, que durante la parada del CRR (fase 2) parte del personal será reasignado a tareas de apoyo en la planta de Las Calandrias, sita en el municipio de Jerez de la Frontera, esto decir, fuera del municipio de El Puerto de Santa María. Considera que no es congruente que la adjudicataria reciba en el presente subcriterio la máxima puntuación, 4 puntos, cuando la reasignación del personal adscrito al CRR a la planta de Las Calandrias contenido en su oferta, se opone frontalmente a los pliegos de condiciones reguladores del presente contrato.

Pone de manifiesto, asimismo, un error advertido en la valoración de su propia oferta, bajo el mismo criterio de ponderación, referente a los acopios, por el cual ha sido penalizada de manera incorrecta, según denuncia, pues-



to que el dato relativo a las toneladas y el plazo al que alude el informe técnico de valoración no se indica en ninguna parte de la memoria técnica. Asimismo, cuestiona que el informe de valoración presupone, que el procedimiento de realización de acopio se prolongaría en el tiempo durante casi un año, realizándose durante días seguidos, cuando la realidad es que en su propuesta almacena y transfiere los residuos en función de las necesidades, tal y como se puede comprobar en la página 67 de su memoria.

B. Respecto del Plan de explotación definitivo: “Plan de renovación, modernización y mejora del CRR: Puntuación máxima: 8 puntos.

Esgrime que en el referido subcriterio los licitadores debían definir detalladamente en su propuesta cual será el plan de renovación, modernización y mejora que oferta para el CRR, indicando medios empleados, planificación de procesos, rendimientos y capacidades ofertadas, así como el plan de mantenimiento ofertado. Manifiesta que, tal y como ya ha quedado probado, la proposición de la adjudicataria no se ajusta a los pliegos de condiciones, pero sin embargo ha obtenido la máxima puntuación, 8 puntos, bajo este criterio ponderativo, lo cual resulta incoherente.

De este modo, señala lo siguiente:

“B.1 Respecto a la capacidad de la planta de 3 tn/h.

Tal y como se ha constatado en el epígrafe 1.1.3., la adjudicataria plantea en su oferta una planta con una capacidad de 3 toneladas/hora - misma capacidad que tiene en la actualidad- obviando que el PPTP señalaba que la capacidad de la planta debía garantizar la absorción de las nuevas producciones generadas en los últimos años o los incrementos vinculados a determinados periodos como en las vacaciones de verano, así como adaptarse a los distintos convenios de colaboración con los gestores finales, los cuales concretamente conforme a la propuesta de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de Andalucía de fecha 23 de junio de 2025 con relación a la propuesta de Convenio Marco de transición para el periodo 2024- 2027” fijaban la capacidad de tratamiento de la planta de clasificación de envases de El Puerto de Santa María en 4 tn/h para el año 2025 y siguientes(...)

B.2 Respecto al ratio de efectividad en el CRR.

El epígrafe 4.7. del PPT establece que el CRR deberá alcanzar, en condiciones normales de operación, una efectividad en la selección de envases ligeros como mínimo del 85%:

Pues bien, de acuerdo con lo manifestado el informe de valoración, la mercantil adjudicataria propone en su oferta que los rechazos, compuestos por los finos retirados durante el proceso y por los residuos que alcancen los finales de línea, serán reprocesados en su Planta de Las Calandrias, ubicada en Jerez de la Frontera en las (páginas 74 y 75):
(...)

Es decir, FCC pretende alcanzar el rendimiento mínimo del 85% y la mejora de este, gracias a tratar los rechazos en dicha planta externa al contrato, cuando los pliegos de condiciones vinculan explícitamente alcanzar dicho rendimiento mediante el tratamiento de envases ligeros en la instalación (CRR) objeto de la licitación.

En consecuencia, con ambas incidencias que evidencian una solución técnica no ajustada a los requerimientos descritos en del PPTP, resulta a todas luces incoherente que FCC haya recibido la máxima puntuación (8 puntos) bajo este criterio de adjudicación.



C. Respecto del Plan de explotación definitivo. “Equipos mecánicos de proceso Puntuación máxima: 4 puntos”.

En el presente apartado, se exigía a los licitadores la presentación en su memoria técnica de un documento específico (documento 3) que recogiera una relación detallada de los equipos fijos ofertados para la explotación de la planta de clasificación. Este documento debía incluir la descripción, el número total y las fichas técnicas correspondientes de cada uno de los equipos propuestos.

En el análisis de las ofertas presentadas, se observa que las tres licitadoras participantes —■■, ■■ y ■■— han obtenido idéntica puntuación, concretamente 2,40 puntos, bajo este apartado de adjudicación, a pesar de la significativa diferencia en el número de equipos ofertados. Mi representada ha presentado un total de 89 equipos, lo que supone un 45,9% más que ■■ (61 equipos) y un 45,16% más que ■■ (62 equipos). Esta diferencia, reflejada en los informes de valoración correspondientes, evidencia un esfuerzo notable que no se ve recompensado en la puntuación otorgada, resultando así en una posible falta de proporcionalidad en la valoración (...)

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone con los siguientes argumentos:

1º Respecto de la valoración del subcriterio “Plan del servicio para el plan transitorio. 4 puntos”.

Se opone al motivo alegado en relación con el supuesto incumplimiento por la oferta de la adjudicataria respecto de los medios humanos y en concreto, la utilización del personal adscrito para fines distintos a los del contrato y a prestaciones ajenas a este.

Respecto de la supuesta penalización y valoración errónea de la oferta de la recurrente en lo referente a los acopios, el informe explica que la conclusión alcanzada por el informe de valoración resulta de un simple cálculo matemático a partir de los datos que la propia recurrente indica (el tiempo de parada técnica : 4 o 5 meses) sobre la producción anual estimada de los pliegos, de donde se deduce que el acopio podría alcanzar esa cantidad, es decir, 4 o 5 meses/12 * toneladas de pliego (10.909)

Así indica que “Por tanto, otra vez, con unos simples cálculos matemáticos, de las horas de disponibilidad de la nueva planta, la capacidad de tratamiento ofertada de 4tn/H y la cantidad acopiada, tal y como dice el informe, el plazo de clasificación del acopio puede alcanzar casi el año.”

De ahí que justifique la puntuación de “regular” obtenida por la recurrente respecto de aquel licitador que en el desarrollo de su oferta contemple únicamente lo indicado en el pliego. Frente a ello, incide en que la oferta de la adjudicataria optimiza, asegura y garantiza la total prestación del servicio definido y ofertado ante cualquier incidencia de cualquier tipo, garantizando que no habrá incidencias que afecten al resto del servicio.

La adjudicataria alega que se trata de un ejemplo más de valoración alternativa de la oferta de la recurrente que le es más favorable sin que ello suponga que esta última valoración haya cometido defecto alguno.

Pues bien, consideramos que la alegación de la recurrente, al respecto, no deja de ser una interpretación paralela y alternativa a la efectuada por el órgano de contratación que no puede prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y provisto de la especialización necesaria, estando investido de la presunción de acierto y veracidad, salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, cosa que no apreciamos en el presente supuesto.



2º Respecto del Plan de explotación definitivo: “Plan de renovación, modernización y mejora del CRR: Puntuación máxima: 8 puntos.

El informe del órgano incide en que la ampliación de la capacidad de la planta del CRR no constituye objeto del contrato contemplándose y valorándose, por tanto en el referido criterio la oferta de una solución técnica que garantice la viabilidad global del servicio que depende de múltiples factores adicionales (no solamente la ampliación de la capacidad de la planta en toneladas/horas) aparte de que, como ya se analizó a la hora de abordar el eventual incumplimiento que se achacaba a la adjudicataria, los pliegos no exigían como requisito obligatorio una capacidad de 4tn/hora fundamentándose el recurso en aventurar un futuro incumplimiento en el marco de las negociaciones de los nuevos convenios entre los SCRAPs y las Administraciones Públicas.

Incide en que el informe de valoración recoge de manera detallada que el plan de renovación, modernización y mejoras que oferta la adjudicataria se basa en la implementación de una planta de CRR con capacidad ajustada al régimen normal de funcionamiento de 3tn/hora maximizando los ingresos en función de la producción, dotándola de una posible ampliación de capacidad hasta cubrir picos de producción.

Con relación a la ratio de efectividad en el CRR, el informe vuelve a incidir en que el recurso incurre y parte de una confusión conceptual entre rendimiento y efectividad, que son conceptos distintos, por ello, explica que cuando el informe de valoración hace referencia al reproceso ofertado por la adjudicataria de los flujos y finales de línea, en ningún caso se está aludiendo a materiales incluidos dentro de la efectividad ofertada.

Justifica la puntuación asignada a la adjudicataria en este concreto aspecto al ser la única oferta que contempla un reproceso previo al rechazo, frente al vertido directo propuesto por las demás ofertas, lo que permite a juicio del órgano reducir el índice de rechazo final.

La adjudicataria esgrime que de nuevo la recurrente introduce un planteamiento alternativo sobre la base de la supuesta incoherencia de su oferta. Sostiene que, a la vista de la literalidad del criterio, es irrelevante que la capacidad del CRR ofertada por ella sea inferior a la ECOEMBES, así como es irrelevante que los rechazos sean reprocesados en una instalación externa, en la medida que nada tiene que ver ello con el plan de renovación, modernización y mejora del CRR que constituye el objeto propio de valoración.

Pues bien, el criterio controvertido según lo establecido en el CR del PCAP prevé que *“cada licitador deberá definir con detalle cuál será el plan de renovación, modernización y mejora que oferta para el CRR, indicando medios empleados, planificación de procesos, rendimientos y capacidades ofertadas, así como el plan de mantenimiento ofertado (Puntuación:8 puntos)*

El informe de valoración atribuye en dicho criterio la puntuación máxima a la oferta de la adjudicataria (8 puntos) analizando de manera detallada cada uno de los aspectos analizados y concluyendo lo siguiente:

“Analizada la documentación aportada en los documentos asociado a este criterio, se concluye que el licitador ha proyectado el servicio, aportan los medios mínimos de los documentos d elicitación y ofertan un modelo de gestión coherente y bien dimensionado en el propio CRR, optimizando por un lado los ingresos en régimen normal de funcionamiento y garantizando unas instalaciones de apoyo najo su gestión de doble capacidad a la ofertada para el CRR en un radio de 15 kms, aspecto que elimina cualquier contingencia a adoptar por incidencias de producción o externas a la propia actividad garantizando el servicio tanto en producción como disponibilidad en todo el plazo concesional.

(...)



Por todo ello entendemos que el planteamiento de ■ optimiza, asegura y garantiza la total prestación del servicio definitivo ofertado ante cualquier problemática de cualquier tipo y es por ello que le otorgamos la puntuación máxima pues aportan una mejora total que garantiza que no habrá incidencias que afecten al resto del servicio que pudiera derivar por cualquier contingencia en el CRR
(...)

Puntuación 100% del criterio (8 puntos): 8 puntos”

A la vista de lo analizado, este Tribunal no puede suplir con criterios jurídicos la apreciación técnica que se enmarca en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración. Hemos de concluir que el informe técnico -sobre el que se basa el acuerdo de adjudicación- ha justificado la valoración de los apartados y extremos cuestionados, con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, sin que aquellos aspectos reseñados en el recurso y que apuntaban a posibles errores de valoración hayan logrado ser acreditados, ante la explicación técnica ofrecida por el órgano de contratación en los términos que hemos expuesto.

Las alegaciones de la recurrente no desvirtúan la presunción de acierto y veracidad de dicho informe técnico ya que, con ellas, no se ha acreditado la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, ni por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, ni por fundarse en patente error.

Por tanto, procede desestimar este motivo del recurso, y, por ende, el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Consideraciones sobre el escrito de alegaciones de la interesada.

En cuanto a las alegaciones formuladas por la interesada, hay que indicar que van dirigidas a adherirse de alguna manera al recurso cuestionando el cumplimiento por la adjudicataria de los pliegos, así como la inclusión de variantes no permitidas, solicitando que se acuerde la retroacción del procedimiento de licitación al momento de la valoración de las ofertas, o subsidiariamente que se declare la nulidad de todo el procedimiento de licitación

En tal sentido, ha de señalarse que en el trámite de alegaciones en el recurso especial solo cabe la oposición al mismo, no siendo una suerte de reconvención que permita tramitar en un mismo procedimiento pretensiones distintas de las formuladas por la recurrente, (v.g. Resoluciones de este Tribunal 68/2022, de 28 de enero, 381/2019, de 14 de noviembre, 6/2018, de 12 de enero y 108/2018, de 17 de abril, entre otras, y Resolución 807/2017, de 22 de 7 septiembre, entre otras, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otros órganos de resolución de procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual). En este caso, además, la pretensión que las alegaciones contienen podría incluso suponer la reapertura del plazo para presentar un recurso contra la adjudicación, lo que resultaría a estas alturas claramente extemporáneo.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado « Concesión de servicio de la gestión de la planta de selección de envases(CRR) y del servicio de recogidas selectivas a excepción



de los biorresiduos recogidos separadamente de la fracción resto en el quinto contenedor, de El Puerto de Santa María (Cádiz)» (Expediente 2025/3/S201) promovido por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz),

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

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

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

