Resolución 16/2025

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE ALMERÍA

Almería, a 19 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación pública interpuesto por Don A.U.U, en nombre y representación de la entidad mercantil GMSM Medioambiente contra los pliegos reguladores del contrato de "Servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Almería" (Exp. AYAL-2025000058), promovido por el Ayuntamiento de Almería, este Tribunal ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 26 de marzo de 2025, la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Almería, en su condición de órgano competente en materia de contratación, adoptó acuerdo de aprobación de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) y expediente de contratación del contrato del encabezamiento, a tramitar mediante licitación pública por procedimiento abierto.

SEGUNDO. El anuncio de licitación fue enviado al DOUE con fecha 26 de marzo de 2025 y publicado en el citado Diario Oficial y en el Perfil de Contratante de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Almería, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el día 27 de marzo de 2025, con un plazo de presentación de proposiciones hasta las 23.59 h. del día 26 de mayo de 2025. En la misma fecha de 27 de marzo de 2025 se insertó en la mencionada Plataforma la totalidad de la documentación reguladora del contrato.

TERCERO. Con fecha 21 de abril de 2025 tiene entrada en el Registro Electrónico General del Ayuntamiento de Almería, y dirigido al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Almería (TARCAL), escrito de recurso especial en materia de contratación

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	1/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

pública contra los pliegos reguladores de la contratación del "Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos del término municipal de Almería".

CUARTO. Con fecha 6 de mayo de 2025, este Tribunal dicta la Resolución MC 16-2025 acordando la desestimación de la solicitud de suspensión del procedimiento de contratación instada en su escrito por la entidad recurrente. Se ha recibido oportunamente por parte del órgano de contratación el informe correspondiente y el expediente de contratación.

QUINTO. La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y disposiciones reglamentarias de aplicación y desarrollo, en cuanto no se opongan a lo establecido en dicha Ley.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el art. 46 LCSP y en el art. 2 del Reglamento Orgánico del mismo aprobado definitivamente por Acuerdo del Pleno de la Corporación municipal del Ayuntamiento de Almería de fecha 21 de abril de 2022 (BOP de 20 de mayo de 2022).

SEGUNDO. Legitimación

Según el art. 48 LCSP, "*podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso*".

No existe por tanto una legitimación universal o abierta para la interposición de este recurso especial, como vía ágil y privilegiada de resolución precontenciosa de los conflictos contractuales. Es necesario acreditar, por tanto, que el recurrente ha sido perjudicado, lo que no es el caso ni se acredita, o puede resultar afectado, ya sea de manera directa o indirecta, por la aprobación de los pliegos objeto de este recurso. La legitimación para interponer este tipo de recursos no radica en un simple interés, abstracto y genérico, por defender la legalidad o por la correcta gestión pública -contractual-, sino en un interés específico por defenderse de una actuación administrativa que repercute o puede repercutir, negativamente y no de manera hipotética o potencial, en la esfera jurídica del recurrente (en sus derechos o intereses legítimos). Como dice por ejemplo la STS 1397/2023, de 7 de noviembre, "*siempre que entra en juego la legitimación, hay que estar a las circunstancias concretas que concurren en cada caso*".

Pues bien, lo cierto es que en el recurso interpuesto, la empresa se limita a señalar simplemente que "*está legitimada para interponerlo, al afectar los pliegos impugnados a sus derechos e*

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	2/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

intereses legítimos, en los términos del art. 48 LCSP", pero sin detallar el contenido o alcance de tal afección.

No se entiende como suficiente, puesto que, como vienen considerando los tribunales de recursos contractuales, si el objeto social de la entidad recurrente realmente no comprende el desarrollo o ejecución de las prestaciones del contrato objeto de la licitación, difícilmente -por la ausencia de afección a sus derechos o intereses legítimos, en principio en la participación y posible acceso al contrato- cabrá reconocer legitimación activa al respecto (por ejemplo, Resolución TARCJA 407/2023).

En la documentación adjunta al recuso se contiene escritura pública de poder a favor del representante, pero ningún tipo de documentación informativa o acreditativa del objeto social o fines de la entidad recurrente. Bien es verdad sin embargo que en una rápida búsqueda telemática, la empresa recurrente, vinculada con la prestación, gestión, explotación y comercialización de servicios relacionados con el medio ambiente, publicita como una de sus áreas de actuación la "*planificación y recogida diferenciada de todo tipo de residuos*".

Aún admitiendo pues este presupuesto, todos los tribunales administrativos de recursos contractuales reconocen que la legitimación activa tiene que ser objeto de especial consideración cuando la persona recurrente no ha presentado, como es el caso, ninguna proposición en el procedimiento de licitación regido por los pliegos impugnados. De tal forma que, precisamente por esta razón, hubiera sido necesario un mayor esfuerzo argumentativo del recurso en relación con la justificación de la suficiente legitimación activa de la entidad aquí recurrente. Y el hecho es que, en principio, ninguna de las irregularidades observadas ha impedido o impediría la participación de la ahora recurrente en la licitación y su tratamiento en condiciones de efectiva competencia e igualdad junto con el resto de las potenciales licitadoras. Así lo entiende el órgano de contratación en su informe remitido, apuntándose expresamente que este tipo de recursos no puede basarse, sin más, "*en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia*". Como sostiene por ejemplo la Resolución TACRC 442/2023, no cabría reconocer legitimación activa para la impugnación de los pliegos si no se aprecia impedimento derivado de la cláusula o cláusulas en discusión que impidan al recurrente específicamente presentar su proposición. Más claramente se pronuncia la Resolución 531/2023, de 27 de abril:

> "*La mercantil actora tuvo la posibilidad de presentar su proposición para la adjudicación del contrato, sin que ninguna de las previsiones del PCAP que impugna se lo impidiera. La recta interpretación de la discriminación como elemento que legitima para la interposición del recurso a quien no presenta oferta, exige que las cláusulas que denuncia en su recurso especial le discriminen a él, impidiéndole –efectivamente– presentar oferta y no, como se sostiene en el recurso, de un modo hipotético sin otra base o sustento de la pretendida discriminación que su mera enunciación, y que no se aprecia en el presente caso.*

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	3/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

El recurso se interpone así en defensa de la legalidad, impugnándose las cláusulas que se considera contrarias a Derecho, sin que en momento alguno del recurso se alegue ni mucho menos se demuestre que ellas han impedido al recurrente presentar oferta".

Hemos de concordar con el órgano de contratación en que el escrito de recurso no refleja expresamente la intención de concurrir a la licitación aquí cuestionada ni indica ni justifica que las supuestas irregularidades detectadas en los pliegos impidan presentar su oferta o comprometan su participación en condiciones de igualdad.

Esta postura puede llegar a chocar no obstante con una visión menos rigorista y formal del acceso a la tutela efectiva en materia de contratación pública.

Este Tribunal entiende más respetuosa con el principio *pro actione* la línea doctrinal que asume que una empresa que no concurre puede tener legitimación activa para recurrir los pliegos cuando, además de manifestar su interés en tomar parte en la litación (por ejemplo haciendo consultas al órgano de contratación, como aquí ha sucedido), es posible deducir que no ha concurrido precisamente a causa de los motivos alegados en su recurso, no tanto por la existencia de discriminación, que no se aprecia en este caso *prima facie*, sino por la posible existencia de cláusulas confusas, indeterminadas o injustificadas que, aún no impidiendo su participación, sí pueden representar determinados obstáculos o impedimentos para su acceso efectivo y plenamente informado a la licitación aquí cuestionada (por ejemplo, Resolución TACRC 347/2024). Este Tribunal entiende que las irregularidades de los pliegos puestas de manifiesto en el recurso podrían afectar efectivamente, caso de su estimación, a la efectiva y oportuna participación de la recurrente, en términos de claridad, regularidad y seguridad jurídica.

Queda, aún, un último presupuesto a los efectos de acreditar la legitimación correspondiente.

En virtud del art. 20 del RD 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el interesado/representante debe presentar copia autorizada de la escritura de poder acompañada de copia para su oportuno cotejo -y posterior devolución-. En principio, pues, la copia autorizada de escritura pública de poder aquí presentada carecería de validez para acreditar la representación de Don A. U.U, por lo que podría incurrirse en una de las causas de inadmisión del recurso del art. 55 LCSP por insuficiencia de la acreditación de la representación del recurrente.

Efectivamente, la persona física que interpone el recurso especial en materia de contratación pública, en nombre de una persona jurídica, debe acreditar que ostenta representación suficiente y bastante. En este sentido, por ejemplo, el TACRC no admite documentos privados de otorgamiento de representación (por ejemplo, Resolución 924/2023).

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	4/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Ahora bien, el presupuesto de la acreditación de la representación de la persona recurrente, que fundamentalmente ha de sustanciarse en la capacidad de interposición de recurso en nombre de la persona jurídica representada, no puede alzarse, en opinión de este Tribunal, en obstáculo insalvable para el acceso al recurso, desde una formalista interpretación del mismo, de tal forma que se entiende que a pesar de no haberse aportado copia autorizada de la escritura de poder acompañada de copia para su cotejo efectivo, parece suficiente, en virtud de los principios *pro actione* y efectividad de la defensa, la presentación de copia digitalizada de la copia autorizada de la escritura pública correspondiente. Tal y como consta en la Escritura de Poder aportada con el recurso se habilita a Don A. U. U. para comparecer ante toda clase de Tribunales, Juzgados, Funcionarios y Autoridades para incoar y seguir, por todos sus trámites e instancias, los procedimientos y expedientes gubernativos, contencioso y económico-administrativos, civiles, sociales, criminales o de otra jurisdicción o fuero, dentro de lo que debe entenderse incluida la legitimación para actuar en materia de recursos especiales en materia de contratación.

TERCERO. Acto recurrido y valor estimado del contrato

El recurso se interpone contra los pliegos reguladores del contrato del encabezamiento, contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, y contra una de las actuaciones y documentos susceptibles de recurso (pliegos reguladores), cumpliéndose pues la presente exigencia (art. 44 LCSP)

CUARTO. Plazo de interposición

Dado que el anuncio de licitación se publicó en el perfil de contratante de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Almería el día 27 de marzo de 2025 y que ese mismo día se pusieron los pliegos reguladores de la contratación a disposición de los potenciales licitadores, indicándose esta circunstancia en el anuncio, el plazo de interposición del recurso contra los pliegos finalizaba el 21 de abril de 2025, habiéndose interpuesto en plazo (art. 50.1 LCSP)

QUINTO. Fondo del asunto. Ausencia de justificación de la falta de reserva de determinados servicios

Entrando ya en el fondo del asunto, el primer motivo de oposición de la entidad recurrente es la aparente falta de justificación de la no declaración de reserva de determinados servicios incluidos en principio dentro del objeto del contrato.

En concreto, el apartado 1.1 PPT establece entre los servicios comprendidos en el servicio de recogida la "*recogida y transporte de enseres y residuos voluminosos*", mientras que en el Anexo I PCAP se incluye la justificación de la no división en lotes del contrato, pero sin hacerse referencia, señala el recurrente, a los servicios de recogida de textil, muebles o enseres ni a la posibilidad de licitar dichos servicios como contratos reservados. Sin embargo, la D. A. 19ª de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece que la recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	5/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados, justificándose la opción contraria en el expediente (de acuerdo con la D. A. 4ª LCSP).

Según el recurrente, por tanto, a pesar de que los pliegos incluyen los servicios de recogida de muebles y enseres, el contrato no asume la reserva legal reseñada, sin justificación o motivación suficiente para su excepción singular.

Debemos partir, en primer lugar, de la ineludible discrecionalidad técnica de la Administración contratante a la hora de configurar el objeto prestacional y los propios pliegos reguladores del mismo, en su directa vinculación a la mejor satisfacción del interés general implícito en el mismo.

Pero es que además, debemos convenir con el informe del órgano de contratación en que realmente sí se ha cumplido la obligación legal contemplada en la D. A. 19ª de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

De acuerdo con la cláusula 1.5.2 PPT, en el objeto del contrato se prevé la recogida y transporte de muebles y enseres, pero no se establece la -posible- reserva de esta prestación a favor de empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social, señalándose además en la cláusula 1.5.3 PPT que no son objeto del contrato la recogida y transporte de residuos textiles. Ahora bien, frente a lo sostenido por el recurrente en el expediente contractual, y concretamente en el informe técnico contenido en el mismo, sí consta la justificación de dicha falta de reserva. Según el informe emitido por la Jefe de Sección de limpieza y recogida de residuos sólidos urbanos y el Jefe de Servicio de la Delegación de Sostenibilidad Ambiental y Energética con fecha 24/03/2025 (publicado además en el perfil de contratante de la Junta de Gobierno Local de la Ciudad de Almería), se entiende que no procede la licitación y adjudicación a través de un contrato reservado de la recogida y transporte de muebles y enseres para evitar que esta actividad se desarrolle de manera independiente o diferenciada en relación con la recogida del resto de residuos incluidos en el objeto del contrato. Por ello se impone la debida "*coordinación entre la recogida de muebles y enseres y la recogida del resto de fracciones, así como la limpieza del entorno de cada una de las islas de contenedores de la ciudad, al objeto de garantizar una correcta prestación del servicio, asegurando que dichos entornos permanecen limpios y libres de residuos*" (en este sentido, Anexo I, 1. Justificación de la no división en lotes).

Así pues, se podrá estar de acuerdo o no con la suficiencia de la motivación de la ausencia de reserva acordada por el órgano de contratación, y derivada derechamente de la propia opción configuradora del objeto del contrato, así como con la propia opción discrecional a la hora de configurar las prestaciones del contrato, pero es evidente que se ha cumplido el mandato legal de inclusión en los pliegos de la motivación oportuna a los efectos de justificar dicha ausencia de reserva. Se entiende que es preferible la convergencia de las prestaciones en un único contrato para asegurar de forma integral la limpieza de todos los residuos que se puedan encontrar en el entorno de los contenedores, lo que, dentro del margen de discrecionalidad propio del que gozan al respecto los poderes adjudicadores, se entiende como una razón válida

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	6/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

-al margen de su ubicación formal en el PCAP- a efectos de justificar la reseñada falta de reserva prevista legalmente -pero excepcionable-.

Por lo demás, se señala también en el informe del órgano de contratación que, antes de tomar la decisión al respecto, el Ayuntamiento de Almería ya había realizado una consulta preliminar de mercado para esta posible aplicación de la reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, de la que se dedujo que estos centros no realizaban ninguna actividad económica relacionada con la recogida y tratamiento de residuos, centrándose las empresas de reinserción social más en la recogida de textiles y papel-cartón que en la de muebles y enseres depositados en los entornos de los contenedores.

Para sustentar nuestra opinión, debemos partir de la consolidada doctrina de los tribunales de recursos en materia de contratación acerca de la libertad de la que goza el órgano de contratación para configurar el objeto del contrato, que resume por ejemplo la Resolución TARCR 362/2022, de 17 de marzo. Como señala la Resolución TACRC 812/2022, de 1 de julio:

> "*es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y sabedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate*".

Por tanto, corresponde al órgano de contratación determinar el objeto del contrato y decidir qué prestaciones se incluyen en el mismo.

Y esta misma Resolución, en cuanto a la falta de motivación de la decisión de reservar el contrato, entiende que no se aprecia al respecto ninguna irregularidad o conducta restrictiva de la competencia, siempre y cuando, como sucede en el presente caso, se justifique mínimamente la opción administrativa por la falta de división en lotes y la reserva de determinadas prestaciones a las empresas y centros especiales reseñados.

La interpretación integrada y secuencial de los apartados 1 y 2 del Anexo I PCAP ha de conducir a entender justificada la falta de reserva señalada. Se señala, así, como "contrato no reservado" precisamente por la -previa- motivación de la no división en lotes del contrato a licitar.

Es necesario conciliar, en nuestra opinión, los necesarios -y complementarios- enfoques relativos a la contratación pública estratégica, en este caso vinculada a la inserción social y al fomento de los centro especiales de empleo, y los relativos a la eficiencia, la calidad y la integridad de las prestaciones contractuales, de tal forma que si el órgano de contratación

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	7/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

entiende que la licitación y adjudicación de manera preferente a través de contratos reservados en este tipo de prestaciones debe ceder ante otros objetivos también de interés general (recogida integral y mantenimiento conjunto de las zonas de recogida) y así lo justifica y motiva, se deben entender cumplidas las exigencias legales anteriormente citadas, sin que este Tribunal pueda sustituir la propia decisión administrativa al respecto.

Se desestima por tanto este primer motivo de impugnación.

SEXTO. Fondo del asunto. Inclusión en el PPT de prestaciones que no son parte del objeto contractual e indeterminación de los servicios a realizar

Sostiene en segundo lugar la entidad recurrente que a la luz del apartado primero del Anexo I PCAP (objeto del contrato), se obliga al contratista a permitir el uso de la gasinera para el repostaje de la nueva maquinaria de gas natural comprimido (GNC) del servicio de limpieza, en su caso, hasta que se finalice la construcción de la gasinera en las nuevas instalaciones del servicio de limpieza, percibiendo por cada Kg de GNC repostado como máximo el precio medio de dicho combustible en España, salvo acuerdo distinto entre las partes.

E igualmente cuestiona la obligación del contratista, contenida también en el PPT, de "*asegurar la correcta accesibilidad a todos los contenedores realizando las actuaciones de acondicionamiento de la solera que procedan en aquellas ubicaciones propuestas que carezcan de una correcta accesibilidad para el ciudadano*".

En este segundo caso se señala que no se concreta el alcance de la necesidad de "acondicionamiento" de una solera y en el primero por tratarse de una obligación (de suministro de combustible) ajena al objeto del contrato, y que por tanto no puede ser impuesta al contratista.

Además se señala que en el primer caso podría tratarse de una venta de hidrocarburos no regulada, que una empresa de recogida de residuos no estaría autorizada a realizar.

Se entienden vulnerados por tanto los arts. 99.1 y 28.1 LCSP, que prevén la necesidad de determinación del objeto del contrato -a los efectos de dotar de seguridad jurídica y confianza a los potenciales licitadores- y la fijación precisa de las prestaciones a desarrollar en su desarrollo.

No entendemos sin embargo que exista aquí insuficiente información (determinante de la invalidez absoluta de la licitación).

Es verdad que, en aras de velar por la máxima seguridad jurídica de los licitadores y de respetar los principios de objetividad e igualdad de trato en la selección de la oferta más adecuada a los intereses generales subyacentes al contrato, el objeto del contrato y el alcance de las prestaciones incluidas en el mismo debe determinarse en los pliegos con la mayor exactitud y precisión posible. Se trata de garantías ineluctables de transparencia y seguridad para los

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	8/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

licitadores. Por eso, "*la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, […], deben ser determinadas con precisión*" (art. 28.1 LCSP), debiendo ser el objeto contractual siempre "*determinado*" (art. 99.1 LCSP). Todas las condiciones contractuales y el propio procedimiento de licitación deben formularse entonces de manera clara, precisa y unívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender sin dificultades su alcance exacto, interpretando sus cláusulas de la misma forma, y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate (lo recuerda así la reciente Resolución TACRC 143/2025, de 31 de enero). Sin duda el principio de transparencia integral es uno de los elementos clave poder conseguir el objetivo de una gestión eficiente de los recursos públicos, a la vez que preservar la regla de la igualdad de trato efectiva entre todos los potenciales licitadores. La precisión y univocidad del procedimiento y de las cláusulas contractuales devienen en garantías imprescindibles de una competencia sana e informada y de una selección verdaderamente objetiva e imparcial entre las ofertas presentadas.

Estas exigencias han de ser trasladadas también, sin ninguna duda, al contenido y alcance de las diferentes prestaciones contractuales contenidas en los pliegos. Cualquier potencial licitador tiene derecho a conocer con precisión y claridad el alcance y características del contrato así como de los trabajos, prestaciones y obligaciones a desarrollar en su ejecución.

Por tanto, procede verificar si las dos cláusulas aquí cuestionadas están plasmadas, dentro de la discrecionalidad propia del órgano de contratación en la configuración específica del contrato, con suficiente precisión y claridad.

La cláusula 1.6 PPT establece como uno de los objetivos del contrato la "*adecuación de las instalaciones municipales ubicadas en el Sector 20 donde se encuentran actualmente el servicio de recogida y transporte de RSU y el servicio de limpieza viaria y de playas, con la inclusión de una gasinera para suministrar exclusivamente gas a los vehículos necesarios para el presente contrato*", concretándose en la cláusula 1.8 PPT la propia programación de la implementación del servicio en dos fases, de tal forma que en la fase definitiva "*tras los doce meses de fase de implantación y habiendo incorporado al servicio todos los medios humanos, materiales necesarios, adecuado la nave central y construido la gasinera, se deberán organizar los servicios conforme a lo definido en las ofertas de los licitadores*".

Esta programación en dos fases, derivada de la propia amplitud y complejidad del contrato, es la que explica la obligatoriedad del repostaje de la nueva maquinaria del servicio de limpieza de GNC (hasta que finalice la construcción de la gasinera en las nuevas instalaciones a acondicionar). Es decir, y de nuevo como reseñábamos anteriormente, se podrá estar de acuerdo o no con las cláusulas contractuales -y con la ahora cuestionada- pero es evidente que sí se encuentra clara y específicamente expresada en los pliegos contractuales. Las obligaciones

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	9/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

que asume -o debe asumir- el contratista en relación con la construcción de la gasinera y permitir su uso para el repostaje de la nueva maquinaria se encuentran perfectamente plasmadas y definidas en los pliegos, sin que puede atisbarse reproche alguno de oscuridad, indefinición o falta de transparencia a estos efectos.

En definitiva, lo que no cabe es cuestionar la opción conformadora del contrato por parte del órgano de contratación, y las decisiones estratégicas plasmadas en el mismo, a través de la simple invocación de la falta de precisión de las obligaciones y prestaciones contractuales, de tal forma que la opinión contraria de la ahora recurrente prevalezca sobre la voluntad administrativa plasmada en el contrato.

Del propio texto del recurso cabe inducir que la recurrente conoce perfectamente el alcance y contenido de estas obligaciones, con lo que no cabe apreciar aquí -más allá como decimos de las posibles discrepancias de fondo sobre su oportunidad, lo que no se discute- indeterminación o imprecisión en la plasmación de las cláusulas contractuales.

El principio de discrecionalidad técnica en la composición del contrato, de acuerdo con los propios objetivos perseguidos al respecto por la Administración contratante, ha de prevalecer aquí sobre la supuesta -pero no demostrada- indeterminación o imprecisión de una obligación que se encuentra claramente prevista en los pliegos contractuales.

Tal y como se explica en el informe del órgano de contratación, la obligación de suministrar GNC por la empresa adjudicataria, en su caso, hasta que se finalice la construcción de la gasinera en las nuevas instalaciones del servicio de limpieza obedece a las peculiaridades que concurren en las prestación del servicio público de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y del servicio de limpieza viaria y playas, que se vienen prestando desde hace tiempo en instalaciones compartidas de propiedad municipal, pretendiéndose con los nuevos contratos articular una prestación independiente y diferenciada, aunque mientras tanto ambos servicios han de seguir compartiendo espacio, por lo que se ha reflejado en el pliego la necesaria coordinación que debe existir entra las nuevas adjudicatarias de ambos servicios en todo lo relacionado con las actuaciones a realizar.

Esta opción, que conlleva el correspondiente diseño del contrato y sus prestaciones, puede ser discutible, pero no cabe por el contrario imputar indeterminación o imprecisión en su reflejo en los pliegos contractuales, donde se plasman claramente las futuras obligaciones del adjudicatario, sin afectarse pues a la seguridad jurídica, a la competencia efectiva o al tratamiento igualitario de las ofertas.

Es evidente en cualquier caso que corresponde al recurrente la prueba de la falta de precisión y determinación de la cláusula aquí discutida, no sirviendo, como sucede aquí, la mera alegación genérica a la vulneración de los preceptos antes reseñados. La falta de argumentación del alcance y efectos de la indeterminación alegada conlleva que tal alegación deba ceder ante la competencia discrecional del órgano de contratación en el diseño del contrato, de su objeto y

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	10/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

de las prestaciones contractuales derivadas del mismo. Teniendo en cuenta además que en los pliegos sí se motiva la opción elegida, y la propia configuración -transitoria- de la cláusula obligacional puesta aquí en cuestión.

Como recuerda por ejemplo la Resolución TARCJA 410/2024, de 20 de septiembre, "*es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato*", de tal forma que es el "*es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate*". Y también la determinación del objeto del contrato es una indudable facultad discrecional de la Administración (por ejemplo, Resolución TARCJA 812/2022), de tal manera que es exigible a quién se opone a la configuración del mismo en los pliegos contractuales un mínimo probatorio de la falta de claridad, determinación o precisión documental. En el caso planteado, no ha quedado fundamentada infracción de ningún precepto en el desglose de las obligaciones contractuales aquí discutidas, que conlleve la invalidez de la licitación, sin argumentarse cómo y porqué la cláusula controvertida afecta o contraviene los arts. 28.1 y 99.1 LCSP, más allá de las meras apreciaciones subjetivas plasmadas en el recurso. A mayor abundamiento, resulta relevante señalar que el órgano de contratación en su informe al recurso da una explicación razonable del motivo de la inclusión de esta cláusula en los pliegos: "*en relación a la alegación relativa a la obligación de facilitar el repostaje en la gasinera municipal, cabe entender que dicho repostaje se configura como un uso compartido temporal y extraordinario, en tanto se finalizan otras infraestructuras*".

Así pues, más allá de la valoración de fondo sobre la oportunidad o no de la medida establecida, lo que no se aprecia es indeterminación o falta de transparencia en su reflejo en los pliegos. La cláusula es clara y entendible, sin que se aprecie afección invalidante a la seguridad jurídica o al despliegue de una competencia informada ni, mucho menos, se impida la participación de la entidad ahora recurrente en la licitación, en condiciones de igualdad de trato con el resto de potenciales licitadores.

Por lo demás, frente a la alegación del recurso relativa a la posible imposición de obligaciones de venta de hidrocarburos, que tampoco se argumenta, parece lógico entender que, en el marco del desarrollo del contrato, lo que se prevé es la existencia de un servicio de suministro interno y limitado temporalmente entre los adjudicatarios (de los dos contratos en coordinación), y no compraventas de suministro de naturaleza mercantil y con terceros. Tal posibilidad ni se establece así expresamente en el clausulado del contrato ni puede inducirse sin más -a falta de

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	11/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

la argumentación correspondiente en el recurso- de su redacción. Como dice el apartado 6.1 PPT, el contratista, durante la primera fase del contrato, "*deberá permitir el uso de la gasinera para el repostaje de la nueva maquinaria de GNC del servicio de limpieza, en su caso, hasta que se finalice la construcción de la gasinera en las nuevas instalaciones del servicio de limpieza*". La obligación de cesión de uso sólo se articula frente al servicio de limpieza, no genéricamente frente a terceros, y, desde la coordinación de los servicios ubicados en la misma planta, lógicamente se deduce que se trata de un uso compartido o de la utilización conjunta de los servicios de suministro y no de contratos de venta de gas con terceros. La cláusula es precisa, determinada y comprensible, y no incorpora mención alguna a la obligatoriedad de realizar actividades comerciales de compraventa del GNC con cualquier operador económico, sino sólo con el servicio de limpieza, desde la justificada colaboración entre futuros adjudicatarios hasta la construcción de la nueva gasinera y el traslado de los servicios de limpieza a las nuevas instalaciones a construir.

En segundo lugar, también se achaca imprecisión de los pliegos a la hora de expresar la obligación de realización de actuaciones de acondicionamiento de las soleras para garantizar la correcta accesibilidad a todos los contenedores.

La cláusula 3.3 PPT relativa a la ubicación de los contenedores dispone: "*Los licitadores propondrán las ubicaciones de los contenedores en la vía pública perfectamente definidas y justificadas en sus ofertas, atendiendo a criterios de eficiencia, económicos, organizativos, de proximidad y accesibilidad para los usuarios, y de salud y seguridad públicas. Los licitadores respetarán, en la medida de lo posible, las actuales ubicaciones de los contenedores destinados al depósito de residuos*". Y se añade: "*El contratista deberá asegurar la correcta accesibilidad a todos los contenedores realizando las actuaciones de acondicionamiento de la solera que procedan en aquellas ubicaciones propuestas que carezcan de una correcta accesibilidad para el ciudadano*".

Frente a las alegaciones del recurrente, la cláusula es clara y precisa: el contratista debe asegurar en cualquier caso la accesibilidad a los contenedores, para lo cual deberá realizar las actuaciones de acondicionamiento precisas y necesarias de la solera de ubicación, cuando tal accesibilidad no esté garantizada. No hay, pues, causas o supuestos que den lugar o no a tal obligación, sino que se trata de una obligación contractual precisa, concreta y asequible. No hay un desarrollo de las obligaciones de "acondicionamiento" porque las mismas dependerán lógicamente del estado y situación de la solera, pero es clara la obligatoriedad del mismo para el adjudicatario, con la referencia última, que ha de servir de criterio funcional interpretativo, de garantizar en cualquier caso la accesibilidad ciudadana a los contenedores.

De nuevo hemos de convenir con el órgano de contratación respecto a la inexistencia de vulneración de la LCSP en relación con la precisión, determinación y alcance de la obligación cuestionada (más allá de la conformación sustantiva del contenido de la obligación, lo que no se cuestiona).

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	12/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Como señala el informe técnico aportado frente al recurso, no es posible establecer *a priori* el alcance -en todos los casos, supuestos y circunstancias, podemos añadir nosotros- de las obras de acondicionamiento de las soleras necesarias, que dependerá realmente de la ubicación propuesta por el licitador en su oferta técnica y del estado de la misma, al margen de que por acondicionamiento parece difícil entender, como sostiene la recurrente, la realización de "obras complejas", sino, como mucho, actuaciones menores de nivelación, limpieza y compactado básico. Como dice por ejemplo la Resolución TARCJA 131/2013, de 28 de octubre, apoyándose en jurisprudencia comunitaria, "*si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica*".

No puede decirse, en fin, que la obligación plasmada en los pliegos sea imprecisa o confusa: el contratista, a la luz de las ubicaciones que proponga, debe asegurar la accesibilidad a los contenedores, realizando para ello cuantas actuaciones de acondicionamiento sean necesarias.

A modo de *obiter dicta*, "reprocha" el recurrente otra posible indeterminación en la pág. 12 del PPT, en lo relativo a la obligatoriedad de reparar o reponer por el adjudicatario todos los contenedores que se deterioren y queden inutilizados para uso "*por cualquier motivo*". Pero realmente la cláusula no puede estar más clara: el contratista debe asumir estas obligaciones en cualquier caso, y sea cual sea la causa del deterioro. Este Tribunal no aprecia tal indeterminación o imprecisión. Se entiende cumplido, pues, el art. 99.1 LCSP, estando además esta obligación claramente vinculada a las necesidades que justifican la necesidad del contrato.

De nuevo hay que rechazar la posible intención del recurrente de sustituir por su criterio la voluntad de la Administración expresada en los pliegos. Si el clausulado es claro y preciso ninguna tacha de indefensión o inseguridad cabe anteponer a la discrecionalidad del ente contratante para configurar de la manera más adecuada posible el objeto y las prestaciones contractuales. Las pretensiones implícitas en el recurso -como es el caso de un reproche incidental a la redacción de una cláusula concreta- no pueden sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y cómo a través del mismo se pretenden alcanzar los intereses generales subyacentes.

Debemos rechazar también este segundo motivo de oposición.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: plasmación de marcas comerciales en el pliego

Señala el recurso que en las págs. 35 y 61 PPT se menciona expresamente la marca Goupil (marca comercial de vehículos eléctricos utilizados en servicios urbanos), sin posibilidad de ofertar en su caso otra posibilidad o una prestación equivalente. Se apoya esta alegación en el art. 126.6 LCSP que señala expresamente que "*salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción*

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	13/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»".

Este precepto viene a establecer que las prescripciones técnicas no deben hacer referencia, salvo supuestos especiales, a marcas, patentes o tipos concretos, sino definirse en términos de rendimiento o exigencia funcional, o mediante especificaciones técnicas.

Pero también exige que se justifique, en este caso por el recurrente, que esta utilización tiene por finalidad favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Es evidente que una sana y efectiva competencia impone la invalidez de exclusiones de acceso injustificadas, exigiéndose por ejemplo marcas o tipos concretos de productos o servicios. De ello, y de la literalidad de la LCSP, se deduce que no es suficiente con su existencia en los pliegos, sino que es necesario que su plasmación obedezca a la intención de falsear o restringir el acceso de determinados operadores.

Entiende por el contrario el órgano de contratación, a la vista de las cláusulas del PPT aquí discutidas, que el término "Goupil" es un término popularizado -sobre todo en el argot técnico- para referirse a un tipo específico de vehículo eléctrico utilitario, especialmente los diseñados para tareas de mantenimiento, logística y transporte en entornos urbanos y peatonales, pero que su utilización en los pliegos no puede interpretarse como una exigencia imperativa de restricción de la competencia mediante la exigencia de esta marca comercial. Su utilización meramente descriptiva, se añade, obedece a la necesidad de identificación funcional de este tipo de vehículos, que no son fácilmente expresables mediante una descripción técnica neutral.

Es verdad que el impacto cuantitativo de las tres unidades afectadas por esta posible irregularidad es mínimo -en el conjunto del procedimiento de licitación- pero ello no puede conducir a descartarla como una posible contravención legal de los pliegos, con afección, por tanto, a los principios de transparencia, seguridad jurídica y confianza legítima de los licitadores en la objetividad y neutralidad del procedimiento de licitación. Y que, como también sostiene el órgano de contratación en su informe, podemos estar ante un caso de "metonimia", es decir, de utilización de un término por otro con el que guarda especial proximidad (a nivel comercial es lo que sucede cuando se utiliza una marca muy conocida y arraigada para referirse a un producto genérico de esta categoría). Pero ello tampoco puede servir de justificación frente a una posible irregularidad de los pliegos en la descripción de estos productos. Los principios de claridad, competencia efectiva y acceso no discriminatorio a las licitaciones han de imponerse sobre estas dos posibles argumentaciones.

Ahora bien. Lo cierto es que de la literalidad de los pliegos, que es lo que resulta necesario contrastar aquí, no resulta realmente claro obviamente la intencionalidad de restringir la competencia, pero tampoco de imponer una marca de vehículos concreta.

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	14/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Como señala la cláusula 4.1.1.7.1 PPT, "*las islas emergentes se colocarán y retirarán mediante un vehículo goupil eléctrico*". No se señala que deberá utilizarse un "goupil eléctrico", ni se identifica con mayúscula o entre comillas como si fuera una marca concreta, sino un vehículo goupil eléctrico, con lo que es posible entender que la referencia a la marca no lo es a su singularidad comercial sino a la caracterización genérica del vehículo eléctrico a utilizar (tampoco se utiliza el entrecomillado en la cláusula 7.2.3, al detallar la relación de equipos a utilizar).

Estas referencias nos conducen a sostener que las cláusulas reseñadas no exigen que los vehículos sean de una marca determinada, sino que realmente establecen la necesidad de aportar unos vehículos eléctricos con unas determinadas características -aún vinculadas a la misma-, puesto que además así se desprende de la cláusula 7 (Medios materiales), apartado 7.2.2., donde se desarrolla la descripción de los vehículos a ofertar, exigiendo que los licitadores incluyan en su oferta técnica una descripción detallada del material móvil propuesto, especificando las características técnicas de cada uno de los modelos propuestos y acompañando la ficha de características técnicas (previsión lógicamente incompatible -e innecesaria- si se impusieran determinados vehículos de una marca comercial concreta). Señala así el apartado 7.2.2.1 PPT que los licitadores deben detallar "*el nombre y la marca*" de los fabricantes de los chasis, carrocerías, vehículos autopropulsados, vehículos auxiliares y demás medios materiales ofertados, con lo que parece claro que no se impone una marca concreta de vehículos sino unas características funcionales asociadas -convencionalmente- a la misma.

No se aprecia por tanto discriminación en la configuración general de esta parte de las prestaciones contractuales, pero es que además la misma debería ser justificada y vinculada al propio recurso, motivando las razones por las que la posible mención de una marca concreta afectaría al recurrente en su acceso a la licitación. No se justifica la restricción de la competencia ni la imposibilidad de presentar oferta a la licitación al existir en el mercado de hecho múltiples fabricantes que ofrecen vehículos eléctricos auxiliares compactos con las características funcionales y técnicas comunes a los mismos (todo ello ha de compatibilizarse con la posibilidad del órgano de contratación de rectificar en cualquier momento cualquier posible error material de los pliegos sin necesidad de retroacción de las actuaciones, siempre y cuando se observen las necesarias exigencias de publicación oficial y con posible ampliación en su caso del plazo de presentación de ofertas, como recuerda, en aplicación del art. 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, la Resolución TARCJA 408/2015, de 4 de diciembre).

Se rechaza también esta alegación de la entidad recurrente.

OCTAVO. Fondo del asunto. Indeterminación del criterio de adjudicación relativo a la construcción de islas de contenedores soterrados al año

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	15/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

El criterio de adjudicación 2.6 del Anexo I PCAP se denomina "Construcción de islas de contenedores soterrados al año (máximo 5 puntos), valorándose al licitador que oferte dicha construcción a lo largo de la duración del contrato, según la siguiente puntuación:

- Construcción de 4 islas de contenedores soterrados: 2,5 puntos
- Construcción de 8 islas de contenedores soterrados: 5 puntos

Pues bien, entiende la entidad recurrente que "*no queda claro si la obtención de los 5 puntos se otorga por la construcción de 8 islas al año (como podría inferirse del título del apartado) u 8 a lo largo de todo el contrato (como podría inferirse del contenido del criterio*".

A tales efectos, el ahora recurrente planteó una consulta ante el servicio de contratación, en la que se contestó que la ejecución habría de referirse "a lo largo de la duración del contrato, esto es, 11 años".

Bien es verdad que la redacción de la cláusula puede provocar cierta inseguridad, pero hemos de estar a una interpretación funcional de la misma, de tal forma que ha de prevalecer no tanto el enunciado sino su contenido íntegro, donde se señala claramente que la construcción de las islas deberá llevarse a cabo "*a lo largo de la duración del contrato*", como por otra parte se le confirmó a la ahora recurrente en la consulta efectuada. No cabe alegar por tanto indefensión o inseguridad jurídica en este punto, que pudiera causar arbitrariedad en fase de evaluación de ofertas, puesto que el recurrente tiene la respuesta clara del órgano de contratación de que el plazo a tener en cuenta es el plazo total de ejecución del contrato. Consideramos que la falta de determinación del criterio cualitativo de adjudicación cuestionado por la recurrente debe decaer ante la lectura completa de su contenido, opción interpretativa aseverada además específicamente a la entidad recurrente en la consulta realizada al efecto, de tal forma que no cabe vincular la posible infracción -en todo caso formal- con un posible trato discriminatorio o impeditivo para el acceso al proceso de licitación en condiciones de igualdad con el resto de empresas concurrentes.

Hemos de desestimar también este motivo de impugnación.

NOVENO. Fondo del asunto. Contradicción a derecho del criterio precio

El apartado 1 del Anexo XVI PCAP establece los criterios de adjudicación para la valoración de la proposición que oferte la mejor relación calidad-precio, diferenciando entre:

- Criterios no cuantificables por fórmulas matemáticas (máximo 35 puntos); y
- Criterios evaluables mediante fórmulas (máximo 65 puntos), y, dentro de éstos,
    - Oferta económica (35 puntos)
    - Criterios cualitativos objetos (30 puntos).

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	16/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Señala la entidad recurrente que el criterio precio tiene un peso destacado en la valoración de las ofertas de los licitadores en relación con el resto de criterios, mientras que según los pliegos habría de premiarse, en todo caso, la calidad del servicio.

Pero además, se añade, la justificación de la fórmula de evaluación del criterio precio, contenida en el Anexo XVI PCAP, "*no ha podido ser encontrada en ningún documento del expediente de contratación*", entendiendo que tal falta de justificación debería conllevar su anulación al tratarse de una fórmula contraria al fin que persigue la licitación (en aplicación de los arts. 116.4.c) y 146.2 LCSP).

De nuevo hemos de partir de las previsiones citadas por la entidad recurrente.

Establece así el art. 116.4.c) LCSP la obligación de justificar adecuadamente en el expediente los "*criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato*" y, más en concreto, según el art. 146.2 LCSP, "*la elección de las fórmulas*" a utilizar en cada caso.

Se trata lógicamente de preceptos orientados a asegurar, *ex ante*, una tutela efectiva de los derechos subjetivos de los licitadores a un tratamiento no discriminatorio y objetivo en la valoración de sus ofertas, de tal forma que el órgano de contratación tiene el deber legal de justificar -y hacer constar en el expediente- todos los criterios de valoración a utilizar, y, en concreto, las posibles fórmulas de los criterios cuantitativos de evaluación. Este deber de descripción y justificación se vincula además, como bien se sostiene en el recurso, con la necesidad de privilegiar enfoques integrados de selección basados en la mejor relación calidad-precio, desde la superación de la visión economicista del contrato implícita en la LCSP.

Este Tribunal se alinea perfectamente con estas consideraciones generales, desde la necesidad de orientar los contratos lógicamente hacia la calidad del servicio.

Ahora bien, el primer problema es que en ningún momento se justifica por la entidad recurrente cómo le afecta a su derecho a participar en la licitación la configuración y estructura de los criterios cuantitativos de selección efectuada en este caso por el órgano de contratación. El propio enunciado de la quinta alegación del recurso pone en evidencia de hecho esta consideración: que el criterio precio, en la fórmula establecida en los pliegos, sea "*contrario a derecho*" no implica que le perjudique o pueda perjudicar en alguno de sus derechos o intereses, básicamente a acceder en condiciones de igualdad a la licitación, sino, en su caso, que sea contrario a la legalidad vigente, lo que excedería de las posibilidades de legitima impugnación a través de este tipo de recursos por parte de la entidad recurrente. Pero es que además en segundo lugar, la propia entidad recurrente reconoce que el criterio precio "convive", en los pliegos aquí cuestionados, con otros criterios técnicos relativos a la calidad de las prestaciones objeto del contrato, de tal forma que implícitamente se está reconociendo que el mismo sí responde a la necesidad de seleccionar la oferta más ventajosa en términos complementarios de calidad-precio. Por tanto, y dejando de lado la posible opinión contraria a tal formulación la cuestión estribaría en la existencia o no de justificación de la fórmula matemática propuesta.

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	17/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Antes de abordar dicha cuestión, deben contestarse, en cuanto al fondo, las propias objeciones manifestadas respecto a la idoneidad de la fórmula propuesta.

Señala la entidad recurrente que de su configuración podría derivarse un "potencial escenario" en donde la relación entre los puntos asignados y el precio ofertado podría no permanecer constante para todos los valores de la variable precio. Se sostiene, así, que la fórmula matemática aquí cuestionada propone una "subasta" en detrimento de la calidad del servicio, en tanto que el resultado final dependerá en última instancia de la oferta más barata (variable dependiente que condicionará necesariamente la variable independiente).

Ahora bien, se presupone que esta interrelación, en la fórmula propuesta, puede generar grandes diferencias, pero ello lógicamente dependerá de la posible oferta más baja que se presente, lo cual no cabe ni contrastar ni cuestionar en este momento. Y lo mismo cabe sostener en cuanto a la relación entre calidad y precio. Que una oferta técnicamente muy buena se quede sin opciones no depende de la fórmula matemática adoptada sino de las ofertas económicas (precio) presentadas.

Por otro lado, la oferta a valorar es constante, igual que los puntos máximos a repartir, de tal forma que sólo influye la raíz cuadrada: si la oferta a valorar no se separa mucho de la mejor oferta el resultado no se desviará tampoco excesivamente, dado que se trata de una función con exponente menor que uno.

Hay que apuntar que, ante estas alegaciones, en el informe técnico que acompaña al informe jurídico del órgano de contratación se realiza la simulación del comportamiento de la fórmula aquí cuestionada en dos escenarios distintos, suponiendo una baja máxima del 5% y del 10% respectivamente, de donde se deduce empíricamente que la fórmula empleada sí se ajusta a las exigencias de proporcionalidad y progresividad mantenidas por los tribunales de recursos contractuales al respecto. En un fácil contraste entonces, no podemos privilegiar las hipotéticas consecuencias puestas de manifiesto en el recurso, con carácter meramente general e indeterminado, con el análisis práctico realizado y plasmado en el informe presentado, donde se demuestra que la fórmula empleada sí permite realmente la ponderación o distribución de la puntuación de forma proporcional (no lineal) entre las ofertas más económicas y las menos económicas, todo ello con independencia lógicamente del mayor valor relativo que el órgano de contratación ha decidido otorgar discrecionalmente a unos y otros criterios de valoración. Y es que, a primera vista, parece claro que la utilización de una potencia menor que uno no debe conllevar diferencias de puntación excesivamente amplias, como es el caso aquí planteado.

La entidad recurrente entiende sin embargo que estamos ante una fórmula inidónea e incorrecta, y propone su sustitución por otras fórmulas de proporcionalidad corregida.

Ahora bien, que la entidad recurrente no esté de acuerdo con la fórmula aprobada por el órgano de contratación o que la entienda inadecuada para los fines del contrato, lo que es más discutible y no llega a probarse, no significa obviamente que estemos ante un criterio de

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	18/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

adjudicación inválido. No hay una probada afección a la calidad de las prestaciones porque no existen aún ofertas económicas de las que dependa en última instancia la selección del adjudicatario. Y, sobre todo, se trata de un criterio objetivamente admisible aprobado, dentro de su discrecionalidad técnica, por el órgano de contratación.

Hay que tener en cuenta además que, en términos globales, no se aprecia en la conformación de los criterios de valoración esta criticada "merma de la calidad del servicio", en tanto que la suma de los criterios cualitativos objetivos (30 puntos) y los criterios sometidos a juicio de valor (35 puntos) alcanza un total de 65 frente a los 35 exclusivamente de la oferta económica.

Es doctrina consolidada de los tribunales de recursos contractuales que el órgano de administración goza de discrecionalidad técnica para determinar los criterios de adjudicación, de tal modo que únicamente procede revisar sus decisiones en los casos en que las exigencias sean inidóneas, por carecer de conexión con la prestación a contratar, o irrazonables por desproporcionadas (entre otras muchas, Resolución TACRC 644/2025, de 30 de abril). Como establece así la Resolución TACRC 805/2020, "*gozando el órgano administrativo de discrecionalidad técnica para elegir los criterios que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, nuestra competencia sólo nos permite anular los criterios valorativos ligados a las especificaciones técnicas definitorias del objeto a suministrar si se incurre en infracción del ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas –no relacionadas con el objeto del contrato-o irrazonables y desproporcionadas*". Esta doctrina es plenamente trasladable a las fórmulas matemáticas establecidas en los pliegos, que, salvo patente error o desviación de poder o clara inidoneidad en relación con el objeto y la finalidad del contrato, han de entenderse cubiertas por el margen de discrecionalidad técnica reconocido al órgano de contratación. La determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico (entre otras, Resolución TACRC 1187/2022, de 6 de octubre), y, con ello, las posibles fórmulas matemáticas establecidas para su cálculo.

Así pues, a partir de los principios generales inducidos de la LCSP, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica o, en fin, distribuir la puntuación por la baja que cada oferta realiza respecto del presupuesto de licitación o en proporción a la oferta más económica.

Es evidente que el recurrente no cuestiona la legalidad de la fórmula matemática señalada, sino su inadecuación, pero la voluntad -y las legítimas pretensiones- del mismo no pueden sustituir a la -también legítima- discrecionalidad del órgano de contratación para la utilización de los criterios -matemáticos- más adecuados a su juicio para la consecución de los fines perseguidos por el contrato, y ello sobre la base de los principios orientativos o criterios rectores acordados por la propia Administración de pertenencia (en este sentido se manifiesta, con ejemplos de resoluciones, el órgano de contratación en su informe). Por ello, las propuestas alternativas

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	19/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

aportadas en el recurso no pueden entenderse como alegaciones de contrariedad a Derecho de la fórmula contenida en los pliegos, que puede ser más o menos proporcional, pero que ha sido aprobada expresamente por el órgano competente.

Concluye en fin la entidad recurrente sosteniendo que, en el fondo, la fórmula matemática utilizada es incompatible con los criterios cualitativos de carácter objetivo, distorsionando, por su condición de "mejoras", su ponderación, lo que de nuevo no podemos entender tampoco como un criterio irrazonable, ilógico o totalmente inadecuado que pueda llegar a destruir la discrecionalidad técnica del órgano de administración en su formulación. Frente a la descompensación entre criterios alegada y los hipotéticos resultados en su aplicación no puede sino prevalecer la presunción de acierto del órgano de contratación en la plasmación de la fórmula matemática aquí cuestionada, teniendo en cuenta además que no se argumenta dicha caracterización como auténticas mejoras.

Efectivamente, por mejoras hay que entender las actuaciones adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato, lo que no parece el caso a la vista de las prestaciones derivadas del mismo contenidas en el Anexo I PCAP.

La alegación que quedaría pendiente entonces sería la relativa a la falta de justificación de la fórmula elegida, de acuerdo con el art. 146.2 LCSP.

No obstante, en el expediente de contratación se ha justificado la elección de la oferta económica al ajustarse a la "Instrucción del Interventor General Accidental y de la Titular de la Asesoría Jurídica" de 9 de octubre de 2017, relativa a la aplicación de fórmulas matemáticas, extremo que se recoge expresamente en el apartado primero del Anexo XVI PCAP, justificación con referencia a una decisión adoptada previamente por un órgano municipal que ha sido admitida y considerada ajustada a Derecho por el TACRC (por ejemplo en la Resolución 676/2024).

Cabe señalar que, en general, la suficiencia de la motivación, como en este caso la fórmula matemática elegida, es una cuestión netamente casuística, que debe entenderse cumplida cuando permite a los interesados conocer cómo ha conformado el órgano de contratación su decisión y si esta se ajusta a las previsiones de la LCSP que les sean aplicables (Resolución TACRC 1283/2020 de 20 de octubre). En el caso aquí planteado, puede admitirse la disconformidad de la entidad recurrente con la fórmula propuesta, pero es evidente que no se encuentra totalmente huérfana de justificación, al apoyarse expresamente en una instrucción interna específicamente aprobada al respecto.

También hemos de finalizar el presente apartado reconociendo que no hay una justificación tampoco del carácter discriminatorio de la fórmula cuestionada ni una afección directa o indirecta a los intereses del recurrente, permitiéndole lógicamente tomar parte en la licitación en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	20/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Ha de desestimarse también este último motivo de impugnación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar íntegramente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Don A.U.U, en nombre y representación de la entidad mercantil GMSM Medioambiente contra los pliegos reguladores del contrato de "Servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Almería" (Exp. AYAL-2025000058), promovido por el Ayuntamiento de Almería.

SEGUNDO. 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 art. 58.2 LCSP.

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

Esta Resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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 arts. 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 59.1 LCSP).

Fdo. Lorenzo Mellado Ruiz
Presidente TARCAL

Puede verificar la autenticidad, validez e integridad de este documento en la dirección:
https://verificarfirma.ual.es/verificarfirma/code/6E61-4F4A-6F4AP7142-684D

Firmado Por	Lorenzo Mellado Ruiz		Fecha	20/05/2025
ID. FIRMA	afirma.ual.es	6E61-4F4A-6F4AP7142-684D	PÁGINA	21/21

6E61-4F4A-6F4AP7142-684D