



**Recurso nº 463/2025 C. Valenciana 89/2025**

**Resolución nº 758/2025**

**Sección 1ª**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de mayo de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. G.T.S. y D. A.M.B., concejales del Ayuntamiento de Muro de Alcoy, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos*”, con expediente 3607/2023, convocado por el Ayuntamiento de Alcoy, Comunidad Autónoma de Valencia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Pleno del Ayuntamiento de Alcoy anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 18 de marzo de 2025, la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 7.622.110,44 euros.

**Segundo.** La licitación se rige por los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y por las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

**Tercero.** Publicados los pliegos, el 4 de abril de 2025, se interpone recurso especial en materia de contratación por los concejales D. G.T.S. y D. A.M.B., que habían hecho constar su voto negativo en el acta de la sesión, el día 14 de marzo de 2025, según certificado emitido por el secretario del Ayuntamiento.

**Cuarto.** Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación en el que se defiende la legalidad de los pliegos aprobados.



**Quinto.** La Secretaría del Tribunal no ha dado traslado del recurso a los licitadores, a los efectos de formular las alegaciones que a su derecho convenga, al haberse emitido certificado en el que se indica que, a la fecha de la remisión del expediente, no se ha recibido ninguna oferta.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021).

**Segundo.** Se recurre el pliego que ha de regir la licitación del contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

**Tercero.** Se han cumplido las previsiones relativas al plazo para la interposición del recurso exigidas en el artículo 50.1.b) LCSP.

**Cuarto.** Es preciso examinar si los recurrentes ostentan legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“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.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.*



En el presente caso, se constata con el expediente que el recurso se interpone por concejales que, participando en el pleno del Ayuntamiento que actúa como órgano de contratación, han votado en sentido negativo al aprobar los pliegos, y que han hecho constar este en el acta del acuerdo. Por tanto, ostentan la legitimación debida para interponer el recurso especial.

**Quinto.** Por medio del recurso los recurrentes alegan que la estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento reduce injustificadamente el porcentaje destinado a personal (33,52%) frente al promedio del sector (58,20%). Esta reducción se justifica por los técnicos del órgano de contratación en el uso del sistema de recogida lateral, que requiere menos personal. Sin embargo, no se aporta información sobre los sistemas utilizados por las empresas del sector, lo que impide una comparación válida.

Se añade que en las especificaciones del PPT se contempla un sistema mixto de recogida (lateral y trasera), lo que contradice la justificación de reducción de personal basada en el uso exclusivo del sistema lateral, y, se prevé la adquisición de maquinaria específica para carga trasera, lo que implica una mayor necesidad de personal. Se cuestiona por ello la lógica de que una mayor inversión en maquinaria justifique una reducción en los costes de personal, se argumenta que ambos componentes (personal y equipamiento) son estructuralmente distintos y deben evaluarse de forma independiente. Se afirma que en muchos servicios públicos la eficiencia operativa se logra mediante la integración de ambos elementos: tecnología y mano de obra especializada. La inversión puede, de hecho, aumentar la eficiencia sin necesidad de recortar el componente de personal, que es indispensable para la supervisión, el mantenimiento y la operación de dichos equipos.

Y termina el recurso indicando: *“Es importante resaltar que este recurso se presenta con total buena fe y con el único propósito de garantizar la correcta planificación y ejecución de un servicio público esencial para el municipio. Recurrimos, en calidad de concejales del Ayuntamiento de Muro de Alcoy, desempeñando nuestra labor sin recibir retribución económica alguna y, en el ejercicio de nuestra función de representación ciudadana, buscamos mejorar las condiciones de un contrato de gran relevancia, cuya duración se extenderá por los próximos 15 años. En ningún caso existe ánimo de entorpecer el procedimiento administrativo ni de dilatar injustificadamente la contratación, sino de*



*asegurar que los pliegos cumplan con los principios de transparencia, equidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos”.*

**Sexto.** Por su parte el órgano de contratación, en su informe, cita el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, en defensa de la información facilitada sobre la estructura de costes, indicando que estas tampoco son vinculantes para el Ayuntamiento. Se indica, también, que consta en el expediente informe de la Junta Superior de Contratación de la Generalitat valenciana sobre estructura de costes y fórmula de revisión de precios en el expediente de contratación, que, tras evacuar trámite de subsanación, se emitió con sentido favorable, haciendo constar que la estructura de costes propia del Ayuntamiento refleja con mayor precisión la realidad del servicio, siendo finalmente validado.

Sobre la coherencia técnica entre la estructura de costes y el sistema de recogida, se indica que el sistema mixto fue contemplado desde el inicio del expediente, tanto en la estructura de costes como en el PPT. No se trata de una modificación posterior, ni de una contradicción entre documentos, sino de una planificación coherente y coordinada entre los distintos elementos del expediente de contratación.

Añade que la estructura de costes fue validada por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que no formuló observación alguna sobre una supuesta incoherencia entre el modelo técnico y el modelo económico. Esta validación externa refuerza la presunción de legalidad y razonabilidad de la actuación municipal.

El PPT no establece una proporción fija entre los sistemas de recogida, sino que define un modelo operativo flexible y adaptable, en función de las necesidades del servicio. Se dota al contrato de medios materiales y personales suficientes para operar ambos sistemas, sin que ello implique una duplicidad de recursos ni una infracción de los principios de eficiencia y proporcionalidad. La afirmación de que el sistema de recogida lateral “predomina” no excluye la existencia de recogida trasera. El término “predomina” fue utilizado en el informe técnico como una descripción del enfoque general del servicio, sin negar la coexistencia de ambos sistemas.

Finalmente, el informe recuerda que la estructura de costes no puede analizarse de forma aislada, sino en conjunto con otros factores como los costes de desplazamiento, mantenimiento de maquinaria y amortización de inversiones, todos ellos debidamente justificados en la memoria técnica. En consecuencia, no se aprecia contradicción técnica ni económica entre los documentos contractuales, y debe desestimarse este motivo del recurso.

Y, en cuanto a la presunta incoherencia entre la inversión en maquinaria y la reducción del personal, se indica que la reducción del porcentaje de coste de personal no implica una reducción de plantilla, sino una redistribución proporcional de su gasto en el importe total de gasto en el contrato. Es decir, al incrementarse la inversión en maquinaria, el peso relativo del personal disminuye, sin que ello suponga una merma en los recursos humanos asignados al servicio. La estructura de costes refleja una planificación técnica eficiente, basada en la integración de medios materiales y humanos, y no en la sustitución de unos por otros, mediante una combinación equilibrada de tecnología y recursos humanos.

Por otro lado, cada operador económico del sector aplica criterios distintos en la configuración de sus estructuras de costes (salarios, subcontratación, productividad, etc.), por lo que no es jurídicamente exigible que el Ayuntamiento se ajuste a un promedio empresarial que no refleja necesariamente la realidad local del servicio.

Por último, se destaca que el recurso no aporta prueba alguna que desvirtúe los cálculos realizados por los servicios técnicos municipales, ni propone una alternativa técnica o económica concreta. Se limita a formular valoraciones subjetivas sin base normativa ni respaldo técnico. Por este motivo, el recurso también debe ser desestimado, al no acreditarse infracción del ordenamiento jurídico ni error en la planificación del contrato.

**Séptimo.** El examen de las cuestiones de fondo, que se plantean en el presente recurso, pasa por recordar previamente la doctrina sentada por este Tribunal acerca de la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación, a la hora de definir el clausulado de los pliegos que han de regir la contratación, y, sobre todo, determinar cómo se ha de satisfacer el interés público que persigue la realización de las prestaciones propias del contrato que se licita.



En este sentido, y en relación con discrecionalidad técnica y la restricción de la competencia que se produce al exigir los pliegos unos determinados requisitos técnicos que deben reunir los bienes a suministrar, cabe citar la Resolución 276/2024, de 22 de febrero-

De un modo más específico, también en las resoluciones de este Tribunal número 702/2020, de 19 de junio y 618/2020, de 14 de mayo, recordábamos que el principio de discrecionalidad técnica rige en la determinación del precio del contrato, del siguiente modo:

*“Sexto. El segundo motivo de impugnación sería que el precio es demasiado bajo, impidiendo cubrir los costes del contrato y encontrándose, así, fuera de mercado. Pues bien, debemos comenzar recordando que, según reiterada doctrina de este Tribunal, la determinación del precio forma parte del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación. En efecto, en la resolución nº 47/2020 se decía: “Este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones (si bien bajo la vigencia del derogado TRLCSP, cuyo artículo 87.1 contenía una prescripción similar al del actual artículo 102.3 LCSP) que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica” (por todas, Resolución nº 423/2017, de 12 de mayo) y, señalábamos en Resolución nº 237/2017, de 3 de marzo, que: “(...) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas (...).”*

*Y continúa diciendo la Resolución nº 237/2017: “[...] cuando se debaten por los licitadores las mismas, mediante argumentos escasamente acreditados o, como nos ocurre en el*



*presente caso vacuas de norma prueba, y no estamos hablando de otra cosa que de la discrecionalidad técnica que acompaña a este tipo de valoraciones cualificadas por técnicos y efectuadas por los órganos competentes del ente que licita el contrato, frente a las que podrá alegarse en contra por los interesados, pero donde esas alegaciones carecerán, en principio de toda validez, cuando discutan cuestiones meramente técnicas sin acompañarse de prueba suficiente y salvo, lógicamente que quede acreditado un manifiesto error en la actuación desarrollada en este ámbito por el órgano de contratación, y con ello podemos remitirnos a las numerosas resoluciones dictadas por este Tribunal en materia de la discrecionalidad técnica que, como decíamos antes, debe acompañar también las decisiones adoptada en la elaboración del objeto contractual, la fijación de los precios y su reflejo en los documentos contractuales”. (...)*

*Así las cosas, no puede entenderse que la recurrente haya demostrado que la determinación del precio por parte del órgano de contratación incurre en un manifiesto error, por lo que la misma debe ser mantenida, y el motivo, desestimado”.*

Mas recientemente en Resolución 425/2025 de 20 de marzo, decíamos:

*“La cuestión planteada en el presente recurso ha sido abordada muchas veces por este Tribunal en distintas resoluciones como en las Resoluciones nº 1341/2024, de 25 de octubre y nº 1502/2024, de 21 de noviembre, donde hemos mantenido que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y como tal, está dotado de discrecionalidad técnica, incumbiendo a la recurrente la carga de probar el error o desacierto de los cálculos del valor estimado y presupuesto base de licitación. Y así, en la última de las citadas dijimos que: “(...) debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas (...)”.*



Aplicando la doctrina anterior en la presente resolución se constata que, como bien indica el órgano de contratación en su informe, los recurrentes ni acreditan que se haya producido algún error al calcular la estructura de costes del contrato, ni especifican la infracción de la LCSP en la que hayan incurrido los pliegos, no citando precepto alguno que fundamente la pretensión anulatoria que se ejercita con el recurso.

Lo confirma el escrito del recurso cuando en él se manifiesta que *“se presenta con total buena fe y con el único propósito de garantizar la correcta planificación y ejecución de un servicio público esencial para el municipio”*, buscando *“mejorar las condiciones de un contrato de gran relevancia, cuya duración se extenderá por los próximos 15 años”*.

Así las cosas, al no alegarse una infracción concreta del ordenamiento jurídico, lo que es necesario para apreciar una causa de anulabilidad en aplicación del artículo 40 de la LCSP, ni tampoco ninguna causa de nulidad de pleno de derecho del artículo 39 LCSP, el recurso debe ser desestimado.

El recurso evidencia una disparidad de criterios a la hora de fijar el peso del coste de personal en el total del presupuesto del contrato y esta mera falta de acuerdo o discordancia sobre la estructura de costes no puede erigirse en causa que habilite para la anulación del pliego.

Por otro lado, como bien dice el informe, los recurrentes ni siquiera acreditan el error, ni siquiera ponen en relación el coste de personal del contrato que se licita con el que está actualmente en ejecución. Solo lo compara con el coste promedio de las empresas consultadas, y, sin embargo, este término de comparación ha sido expresamente rechazado por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que ha dado su visto bueno a los cálculos realizados por el Ayuntamiento concluyendo que se acercan más a la realidad del servicio.

De este modo, y para concluir, ni se ha invocado una causa de anulación específica fundada en alguna infracción del ordenamiento jurídico, ni se da un mínimo principio de prueba que acredite el error técnico en el que puede haber incurrido el órgano de contratación. Por ello no se dan los supuestos que habiliten a este Tribunal entrar a revisar





la estructura de costes que ha trascendido al presupuesto de los pliegos, cuyo cálculo está amparado por el principio de discrecionalidad técnica.

Por todo lo razonado, el recurso se desestima en su totalidad.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. G.T.S. y D. A.M.B., concejales del Ayuntamiento de Muro de Alcoy, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de *“servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos”*, con expediente 3607/2023, convocado por el Ayuntamiento de Alcoy, Comunidad Autónoma de Valencia.

**Segundo.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES