



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 412/2025 C. Valenciana 82/2025

Resolución nº 699/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 8 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.M., en nombre y representación de la mercantil SAPESA, S.L., contra los pliegos rectores del procedimiento de contratación para el *“Servicio de recogida puerta a puerta de la fracción resto, selectiva y orgánica de R.S.U., transporte a planta y limpieza viaria en el municipio de Pinoso”*, expediente ABI/01/2025/SERV, convocado por el Ayuntamiento de Pinoso, susceptible de financiación con cargo a los Fondos Next-GenerationEU del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pinoso (Alicante) se aprobó el procedimiento de contratación y los pliegos para el contrato de *“Servicio de recogida puerta a puerta de la fracción resto, selectiva y orgánica de R.S.U., transporte a planta y limpieza viaria en el municipio de Pinoso”*, expediente ABI/01/2025/SERV, con un valor estimado de 8.687.743,58 € (sin impuestos).

El anuncio de licitación y los pliegos se publicaron en el DOUE de 21 de febrero de 2025 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 24 de febrero de 2025.

El plazo para la presentación de proposiciones quedó señalado hasta el 26 de marzo de 2025 a las 23:59 horas.

Segundo. La contratación, por procedimiento abierto, está sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Tercero. Con fecha 13 de marzo de 2025 se formaliza en sede electrónica el presente recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de este procedimiento por parte de la representación de la mercantil, SAPESA, S.L., invocando una serie de vicios que a su juicio son constitutivos de nulidad de pleno Derecho y otros de anulabilidad por lo que insta su anulación.

Cuarto. Se trata de un contrato financiado con cargo a Fondos EU-Next Generation del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y por ende, es de aplicación las normas particulares que en materia de contratación contiene el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Quinto. La Secretaria General del Tribunal reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fue remitido en plazo y en forma y siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del sector público y así en la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 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.



Sexto. Conforme al certificado incorporado al expediente a la fecha de remisión del mismo, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, se han presentado a la licitación las siguientes empresas:

- ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.,
- FOMENTO BENICASIM, S.A.,
- SAPESA, S.L. (la recurrente) y
- STV GESTIÓN, S.L.

La recurrente presentó oferta el 26 de marzo de 2025.

Séptimo. Con fecha 4 de abril de 2025, la Sección 1ª de este Tribunal ACUERDA:

“Primero. Declarar que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este.

Segundo. No adoptar medidas cautelares”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. Según la doctrina de este Tribunal que se recoge, entre otras muchas, en la Resolución nº 200/2023, de 17 de febrero, para recurrir los pliegos de una licitación el recurrente: (i) debe haber presentado proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) no ha podido presentarla como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos, condiciones que son precisamente las que censura en su recurso.

En el caso que nos ocupa, el recurrente ha presentado proposición, por lo que adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación para recurrir los pliegos de una licitación y, además, la presentación de su oferta (26 de marzo de 2025) ha sido posterior a la interposición del recurso (13 de marzo de 2025), por lo que no se encuentra en la situación descrita en el artículo 50.1.b) de la LCSP, que dispone:

“Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

En consecuencia, el recurrente está legitimado para la impugnación de los pliegos de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. Uno de los presupuestos legales para abrir la vía del recurso especial en materia de contratación es que nos hallemos ante uno de los contratos relacionados en el artículo 44.1 de la LCSP y dentro de ellos, que se trate de una de las actuaciones administrativas que a renglón seguido define el Legislador en el artículo 44.2 del mismo texto legal como norma imperativa o de “*ius cogens*”.

El valor estimado del contrato de servicios licitado supera los 100.000 € del artículo 44.1 letra a) de la LCSP; además, se impugna una actuación susceptible de esta revisión, los pliegos (artículo 44.2 letra a) del mismo texto legal).

Cuarto. El órgano de contratación invoca causa de inadmisión por extemporaneidad del recurso, que ha de ser rechazada pues la fecha de interposición del recurso no es el 25 de marzo de 2025, como indica en su informe, siendo aquella la fecha en la que el recurso se remitió a este Tribunal, sino el 13 de marzo de 2025, fecha de entrada del recurso en sede electrónica dirigido al órgano de contratación, de conformidad con el artículo 51.3 de la LCSP.

Dado que los pliegos se anunciaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 24 de febrero de 2025 y siendo de aplicación el plazo general de quince días hábiles del artículo 50.1 b) de la LCSP, pues no es de aplicación el plazo especial del artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, al impugnarse los pliegos y no la adjudicación del contrato, el recurso se encuentra interpuesto en plazo.

Quinto. La defensa de SAPESA, S.L., que ha presentado oferta en esta licitación seguida por procedimiento abierto, se alza contra los pliegos rectores por considerar que se encuentran incursos en varios vicios, unos constitutivos de nulidad de pleno Derecho y otros de anulabilidad, que han de conllevar su necesaria anulación a juicio de la licitadora recurrente.

Siguiendo el orden de los motivos de anulación esgrimidos por SAPESA se expresan los siguientes:

1. Nulidad de pleno Derecho por no estar los pliegos informados por los Servicios Jurídicos del órgano de contratación.

En este motivo de nulidad de pleno Derecho, ataca la recurrente que los pliegos no están informados por el secretario municipal y así expone:

“El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) viene firmado digitalmente, y por ello informado, por la funcionaria del Ayuntamiento, A.O.M., que no es la Secretaria del Ayuntamiento, como se puede ver en el expediente. El art. 122.7 y la Disposición Adicional Tercera, apartado 8 LCSP, no dejan duda de que: “los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos.”

(...).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, expediente: 64/18, de 10 de octubre de 2018. Informes a los pliegos en las corporaciones locales, haya dicho sin género de

dudas que “la redacción del apartado 8 de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que el secretario debe evacuar un informe jurídico específico, no sólo sobre los pliegos, sino sobre la legalidad del expediente de contratación atendiendo a lo exigido por el artículo 116. 2. De acuerdo con el literal de la disposición, el informe debe entrañar un pronunciamiento jurídico que indique si el expediente en su conjunto se adecúa a lo previsto en la normativa vigente”.

La misma Resolución de la Junta dice que “... de los precedentes normativos y del sentido de los términos del precepto, así como de la intención del legislador se deduce que la interpretación correcta del mismo es precisamente que el informe jurídico en este caso debe recabarse no sólo respecto de los pliegos y de los modelos de pliego sometidos a aprobación, sino también sobre la legalidad de las actuaciones necesarias para la aprobación de los expedientes de contratación. Si la intención de la norma hubiera sido la de referirse al informe ya previsto para los pliegos cabría colegir que el redactor de la norma lo hubiera especificado así. Por lo tanto, la conclusión que deriva de la nueva redacción es que el **Secretario debe informar**, por una parte los pliegos, tal como exige la ley respecto de todas las Administraciones Públicas y, por otra parte la aprobación del expediente, al haber sido explicitada en la DA 3ª la necesidad de este informe”.

E insiste la recurrente en que:

“Pues bien, A.O.M., sin una especial argumentación no es la Secretaria del Ayuntamiento pues basta ver quien firma el PCAP y el PPT, lo que se debe poner en relación con las funciones reservadas a la Secretaría que dimanen del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Que incluye un refuerzo de la función del asesoramiento legal preceptivo, en su variante de emisión de informes previos escritos, reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y en particular a las Secretarías o Secretarías-Intervenciones municipales. En relación con las funciones reservadas a estos por el artículo 92 bis.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), de emitir informes “cuando así se establezca en la legislación sectorial”, lo que es el caso que nos ocupa en la LCSP. Informe que es

necesario para el análisis desde el punto de vista de la legalidad de las cláusulas contractuales no entrando en la tramitación administrativa del expediente, y que la LCSP dice expresamente quien debe emitirlo.

Por ello, si es solo función del secretario, y solo del secretario, emitir esos informes en el caso del PCAP y PPT según la citada Disposición Adicional Tercera LCSP, no hacerlo así supone no seguir el procedimiento legalmente establecido, so pena de nulidad ex. art. 47 1 e) Ley 39/2015, de 1 de octubre. Dicho de otra forma, el informe sobre la legalidad del PCAP y el PPT no fue emitido por el Secretario General de la Corporación sino por un Técnico de Administración General, sin que conste la previa atribución de la función de asesoramiento jurídico de la Corporación a un titular distinto del Secretario, quien ostenta la competencia originaria de acuerdo con la LCSP.

Lo que debe llevar sin más a la anulación del acto y del procedimiento”.

2. Nulidad de pleno Derecho por falta cierta o insuficiencia de crédito ex artículo 39.2 letra b) de la LCSP.

Otro de los vicios de nulidad de pleno Derecho alegado por la recurrente se centra en un presupuesto esencial cual es la existencia de crédito y así subraya que:

“En la pág. 34 del PCAP se dice que “el gasto plurianual derivado de esta contratación se hará efectivo con cargo a las aplicaciones del presupuesto de los ejercicios posteriores, todo de acuerdo con lo establecido en el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Debido al carácter plurianual de este contrato, la adjudicación en el presente expediente queda sometida a la condición suspensiva de la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del mismo en el ejercicio correspondiente” (sic).

Evidentemente esto es una flagrante contradicción con la exigencia legal de que “exista crédito correspondiente del presupuesto vigente para el año presente”, de la necesidad de cobertura presupuestaria que exige la normativa vigente, lo que causa nulidad ex. art. 39. 2 b) de la LCSP que la cifra en “La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con

lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas...”. Es cierto que (pág. 26 PCAP) donde se analiza la viabilidad del proyecto a nivel económico financiero y fija para justificar los años de retorno de la inversión para determinar los años de concesión del expediente de licitación, hay un Capítulo de inversión total de 1.203.328, pero en la proyección del informe de pérdidas y ganancias no se incluye el concepto de ingreso de extraordinarios por subvención.

Además, en la pág. 10 del PPT se constata que el Ayuntamiento está sujeto a una ayuda (subvención) para la implantación de nuevas recogidas separadas, especialmente biorresiduos, y mejoras de las existentes, contempladas en el Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos financiado por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Al Ayuntamiento de Pinoso se le concedieron dentro de la Línea A, por un total de 202.785,45 €, que después de los ajustes se ha quedado en 342.860,74 €, esta cantidad debería de contemplarse en el capítulo de ingresos extraordinarios por subvención, rebajando la amortización y por lo tanto el tiempo de recuperación del resto de inversión realizada, resultando un periodo de recuperación entre 7 y 8 años en vez de 11 como indica el PCAP.

Dicho de otra forma, el PPT y la justificación de la línea de financiación PRTR entran en contradicción con las exigencias normativas por no considerarla finalista sobre la inversión del proyecto, lo que hace que no quede garantizado crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato que sale a licitación; lo que atenta contra la LCSP y la necesidad de crédito suficiente y garantizado. Lo que incide en otro motivo de ilegalidad de los pliegos recurridos que deben llevar a su anulación”.

3. Anulabilidad del PPT por incumplimiento de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular.

A juicio de la licitadora impugnante:

“Hay otra irregularidad es evidente al no prever como aplicable la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular. Pues bien, en esta norma, que es derecho aplicable en la Comunidad Valenciana se exige en su art. 30.1 g) destinar “en los contratos de recogida y/o tratamiento de residuos motivo de licitación pública, al menos un 1 % del importe de licitación (sin IVA) a medidas de educación ambiental, formación y sensibilización en relación con las letras a f de este apartado, que tendrá que ejecutar el adjudicatario”.

Lo anterior es una exigencia de carácter imperativo que no casa con lo previsto en el pliego (PPT, pág. 75-76) que dice que “11.3. EDUCADOR/A AMBIENTAL (MEJORA OPCIONAL VER CLAUSULA 17 DE PLIEGO DE PRESCRIPCIONES ADMINISTRATIVAS) Como propuesta de mejora para el servicio, se considerará la incorporación de un educador/a ambiental contratado directamente por la empresa adjudicataria, cubriendo unos horarios a pactar con el Ayuntamiento. El educador/a ambiental será propuesto por la empresa adjudicataria, previa aprobación por parte del Ayuntamiento de Pinoso”.

(...).

Tener un educador ambiental y el presupuesto para ello en el contrato sacado a licitación es una exigencia legal en la Comunidad Valenciana, no se debe dejar como mejora, por lo que hay una clara una infracción a la normativa aplicable en la Comunitat Valenciana que ex. art. 40 LCSP exige que se anule el pliego, pues son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas por solo esta causa llevaría, sin más, a la anulación del pliego por infringir una norma de ius cogens”.

4. Irracionalidad de los criterios automáticos de adjudicación del contrato.

La defensa de SAPESA, S.L. señala que:

“Es sabido que la LCSP deja un margen, discrecionalidad, según el art. 145 LCSP para que la adjudicación de los contratos se realice utilizando una pluralidad de criterios de

adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, siendo obligatoria más de uno de ellos en los casos del art. 145.3 LCSP, como en nuestro caso. Desde ahí, esa capacidad de elección por el órgano de contratación no debe llevar a criterios absurdos, ilógicos o discriminatorios, ya se trate de criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valoración o ya sea criterios que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

En efecto, los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas o criterios automáticos son aquellos que tienen un carácter totalmente objetivo, cuya adjudicación se realiza de forma automática aplicando una fórmula previamente fijada en los Pliegos, pero los mismo deben prever unos rangos de puntuación que responden a características objetivas relacionadas con el objeto del contrato pero sin olvidar que estos tienen que estar adaptados al objeto del contrato y a evitar la exclusión y limitación de la competencia de manera desproporcionada. Y de igual manera que se pervierta el otro criterio, caso del que dependa de un juicio de valor, hasta hacer que este sea el determinante como es el caso del Ayuntamiento de Pinoso, es decir, los criterios sometidos a un juicio de valor subjetivo son los que a la postre deciden en exclusiva la adjudicación.

Sin entrar a valorar qué clase de criterios automáticos hay que fijar, lo que determina el órgano de contratación, de lo que no hay duda es de que deben ser objetivos, atender criterios de eficacia y eficiencia del gasto público y no ir contra el principio de buena administración, lo que debe de justificarse de forma bastante en el expediente, según el art. 116.4 LCSP. En el PCAP aprobado por el Ayuntamiento de Pinoso, a los criterios que dependen de un juicio de valor se le otorgan “40 puntos”, y los automáticos “60 puntos”, en donde la oferta económica es hasta un “máximo de 40 puntos”. Así, se dice en el PCAP (pág. 54) que se asignará la puntuación máxima a la mejor oferta, calculándose la puntuación de las restantes, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$P_i = \left(\frac{B_{min}}{B_i} \times 0,4 + \left(1 - \frac{|M_i - B_i|}{M_i} \right) \times 0,6 \right) \times 40$$

Y es que, la fórmula elegida por el Ayuntamiento de Pinoso crea incertidumbre al favorecer el precio más caro de la licitación y en la medida en que están confiriendo al órgano de

contratación una libertad de decisión ilimitada, en contra de los principios de igualdad y no discriminación, y los del art. 1 LCSP que exige una “eficiente utilización de los fondos” públicos.

Es sabido que se deben buscar fórmulas que distribuyan la puntuación de forma progresiva, por ejemplo, otorgando la máxima a la mejor oferta, pero no otorgando cero puntos, sin más, a las que ofertan bajas al tipo. Expuesto de otra manera, es preferible evitar que las puntuaciones se limiten a la posibilidad de obtener solo dos evaluaciones, la mínima, a la que se atribuiría por ejemplo 0 puntos, y una máxima, valorada con la cifra que se decida seleccionar, debiendo permitirse un recorrido de puntuación intermedia entre dichos valores extremos. Igualmente, para evaluar los parámetros económicos, es preferible seguir un sistema de progresión lineal entre la puntuación otorgada a cada oferta y el grado de mejora a este respecto que ésta conlleva. Según la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, los principios de control de gasto y de eficiencia o de economía en la gestión de recursos públicos impiden que, en los casos en los que exista un margen para la reducción del precio de las ofertas sin merma de la calidad mínima exigible, los pliegos excluyan de la valoración esta rebaja por motivos que son ajenos a las prestaciones objeto del contrato”.

En definitiva, considera la recurrente que la valoración de la oferta económica infringe de nuevo el Ordenamiento Jurídico, ex artículo 48 Ley 39/2015, con una configuración de los citados criterios considerando que con la fórmula empleada por la Administración de Pinoso se da preponderancia a los subjetivos.

5. Impugnación del PPT por inseguridad jurídica y riesgo excesivo para el contratista: dejación de funciones públicas en la configuración de las prestaciones objeto del contrato.

Se recurren también las cláusulas del PPT por indefinición de las prestaciones objeto del contrato que a juicio de la recurrente, se trasladan al contratista y así afirma que:

“ (...) apartado 1.4. y 1.3. del PPT se expone de forma literal: “La empresa contratada deberá diseñar el servicio de recogida y transporte de residuos de Pinoso en función de las determinaciones del presente pliego, ajustando la dotación de recursos humanos y

materiales necesarios y programando los circuitos pertinentes a fin de satisfacer los servicios que se detallan.

Se fija como objetivo alcanzar y superar el 70% en peso de recogida selectiva (respecto a las 5 fracciones básicas y los voluminosos). Con este objetivo la empresa adjudicataria, en coordinación con el Ayuntamiento de Pinoso, se dotará y ejecutará todas las actuaciones e inversiones necesarias para alcanzarlo.

El no cumplimiento de estos objetivos conllevará una penalidad tal y como se prevé en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En el apartado 11. "PERSONAL" Los licitadores deberán contabilizar y justificar la dotación del personal que sea adecuado para la prestación satisfactoria del servicio. La empresa adjudicataria estará obligada a contratar todo el personal que sea necesario para la prestación del servicio de acuerdo con las necesidades establecidas en el presente pliego.

Pues bien, una atenta lectura de lo referido conduce, sin género de dudas, a entender que hay una inconcreción a la hora de ejecutar los servicios para su consecución y no deja margen de maniobra en las propuestas de los licitadores, a la vez que podemos decir, traslada un riesgo excesivo a los mismos. Dicho de otra manera no queda claro, como exige el art. 312 a) LCVSP que se haya establecido, antes de proceder a la contratación de un servicio de esta naturaleza deberá haberse establecido su régimen jurídico, pues una mera lectura del PPT apunta a lo contrario.

*En efecto, si se dice que es "la empresa contratada (**quien**) deberá diseñar el servicio de recogida y transporte de residuos de Pinoso en función de las determinaciones del presente pliego, ajustando la dotación de recursos humanos y materiales necesarios y programando los circuitos pertinentes a fin de satisfacer los servicios que se detallan. Y que fijado como objetivo alcanzar y superar el 70% en peso de recogida selectiva (respecto a las 5 fracciones básicas y los voluminosos). Con este objetivo la empresa adjudicataria, en coordinación con el Ayuntamiento de Pinoso, se dotará y ejecutará todas las actuaciones e inversiones necesarias para alcanzarlo.*

El no cumplimiento de estos objetivos conllevará una penalidad tal y como se prevé en el Pliego de Cláusulas Administrativas”.

Pues bien, hay un claro riesgo no determinado que se impone al contratista, al que se le deriva incluso una posible sanción por incumplimiento de objetivos que no puede garantizar, y cuya responsabilidad de cumplimiento es de la Administración. Dicho de otra forma, tal y como se ha previsto el PPT, en ningún momento se avala la consecución temporal de los objetivos en la eficiencia del sistema de recogida por los que opta la administración contratante. Dicho de otra forma, la propia administración no ha regulado como es preceptivo, ex. art. 312 a) LCSP “los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio”. Sino que traslada el riesgo indeterminado de su no precisión y de la no consecución de los objetivos al futuro contratista con la redacción del texto de los apartados 1.3. y 1.4. del PPT, permitiendo incumplir el estudio de viabilidad económico-financiero aprobado por la propia administración en el supuesto de incrementar la inversión y otros gastos para atender las actuaciones que determine o considera bajo su criterio el Ayuntamiento a 11 años de gestión del servicio.

Y en lo que es fuertemente reprochable conforme a Derecho, generando un escenario incierto, un riesgo (inasumible) para el potencial licitador que debe diseñar el servicio de recogida y transporte de residuos, ajustando la dotación de recursos humanos y materiales necesarios y programando los circuitos pertinentes a fin de satisfacer los servicios que se detallan.

No hay duda del desequilibrio a priori que ello comporta para el futuro contratista, al que se le trasladan de alguna manera el ejercicio de facultades que son irrenunciables por la Administración, lo que va en contra del art. 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con los preceptos referidos de la LCSP, en la medida en que siendo la Administración quien tutela la correcta aplicación de la separación de residuos (potestad pública) el contratista tan sólo pondrá los medios de inversión y sumirá los costes de explotación del servicio que ha determinado el Ayuntamiento, pero de manera no cierta.

En suma, una infracción del Ordenamiento Jurídico que ex. art. 48 Ley 39/2015, debe llevar de nuevo a la anulación, en este caso del PPT”.

En fin, suplica la estimación del recurso y la anulación de los pliegos rectores de este procedimiento de contratación.

Sexto. En contra de los vicios reprochados de nulidad de pleno Derecho y de anulabilidad se alza el informe del Ayuntamiento de Pinoso firmado por el Secretario con fecha 28 de marzo de 2025 instando primero, la inadmisión por extemporaneidad del recurso, la cual no procede conforme a lo señalado en el fundamento de derecho cuarto, y su desestimación en caso de no aceptarse la primera.

Entrando en el fondo del asunto, el informe del Secretario municipal opone a las alegaciones de la recurrente, los siguientes argumentos:

1. Sobre el informe del Servicio Jurídico a los pliegos y al expediente de contratación.

Distingue el informe municipal entre quién informa los pliegos y quién los firma. Y así matiza:

“Considerando que el PCAP está firmado por la funcionaria, A.O.M., funcionaria de carrera, Técnico de Gestión de Administración General, como Jefa del Servicio de Contratación y por ende, funcionaria adscrita a Secretaría, que sí tiene potestad para firmar el Pliego, de la misma manera que el Pliego de Prescripciones Técnicas viene firmado por el Técnico de Medio Ambiente.

Considerando lo establecido en el artículo 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, en cuanto a los informes-propuesta, y según consta en informe del consultor de los Ayuntamientos donde se afirma que “Aunque no se desprenda claramente de la normativa aplicable, entendemos que los pliegos deben ser firmados por el técnico responsable del servicio que los ha redactado y deben ser fechados en el momento en que su elaboración se entiende concluida.

(...).

Pues bien, visto lo anterior, decir que el Secretario General de la Corporación, D. F.E.M.D., con fecha 22 de enero de 2025, redactó y suscribió un único informe jurídico de legalidad previo a la aprobación del expediente, en virtud del principio de economía procesal previsto en la Ley 39/2025, relativo a todos los documentos que lo conforman y que obra en el expediente que se aprobó en sesión Plenaria de fecha 3 de Febrero de 2025, en aplicación de la DA 3º apartado 8 “Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación del expediente de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos.” Al no prever el informe jurídico expresamente la disconformidad, cabe entender el mismo en sentido favorable.

2. Sobre la falta o insuficiencia del crédito para el contrato. Contraviene el informe del Secretario del Ayuntamiento que:

“Considerando que el expediente se ha tramitado como gasto de tramitación anticipada y según el artículo 117.2 de la LCSP en relación con lo dispuesto en la D.A 3.2 de la LCSP “Se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente”.

*Considerando que el crédito total del contrato está incluido en el borrador de Presupuestos para 2025, que se prevé su aprobación en abril/mayo del actual, por tanto, el coste total de la licitación de este contrato, **será financiado con fondos propios de este Ayuntamiento.** Aunque existe una Resolución previa de concesión de subvención para la recogida separada de biorresiduos concedida por la Generalitat, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) dicha subvención no será afectada inicialmente al coste del contrato. La subvención sólo se afectará cuando sea resuelta de*

forma definitiva por la Generalitat Valenciana y sean íntegramente justificados esos fondos por este Ayuntamiento”.

Tras la solicitud de documentación adicional por este Tribunal respecto de este motivo de impugnación, el órgano de contratación señala que el día 9 de mayo de 2025 tiene previstos aprobar los Presupuestos Generales del Ayuntamiento de Pinoso con efectos de fecha 1 de enero de 2025. Añade que en el borrador inicial de Presupuestos 2025 consta en la aplicación presupuestaria nº 1621-2270002 la cantidad de 310.324,16 euros, crédito suficiente para financiar la parte del contrato a ejecutar en 2025, previendo el inicio de ejecución en septiembre de 2025 (4 meses del primer año estimado en la cláusula 8.1 de la Memoria). Asimismo, señala que existe compromiso firme de aportación de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, dentro del PRTR de resolución 26.11.2024 por importe de 342.860,74 euros, considera que existe crédito suficiente para financiar el contrato en su conjunto, no obstante, indica que el Ayuntamiento tiene capacidad presupuestaria suficiente para financiar la parte proporcional del contrato que se estima ejecutar en esta anualidad 2025, sin necesidad de afectar el crédito de esa subvención.

Por último, alude a que se trata de un expediente de gasto tramitación anticipada y que según el artículo 117.2 LCSP y DA 3.2 de la LCSP, *“la fase de fiscalización y aprobación del gasto se demorará a la fase de adjudicación del contrato, que se prevé para el último trimestre de 2025, llevándose a cabo la fiscalización en esta fase AD. Por tanto, existe compromiso de crédito adecuado y suficiente con carácter previo a la adjudicación del contrato”.*

3. Sobre la vulneración de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre. En contra de lo expuesto por la recurrente, el informe del Ayuntamiento de Pinoso indica:

“Considerando que, desde el ejercicio 2021 y hasta final del ejercicio 2024, este Ayuntamiento ha venido prestando el servicio de Educación Ambiental a través del Consorcio CREA, al que el Ayuntamiento se encuentra legalmente adherido, formando parte del mismo. A finales del ejercicio 2024, el Ayuntamiento decidió dejar de prestar este servicio a través del Consorcio CREA, pasando a prestarlo de forma directa desde

enero/2025 a través de una licitación propia y la adjudicación del citado servicio de educación ambiental a una empresa especializada en la prestación de servicios de educadores y monitores ambientales en cumplimiento de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de Residuos y Suelos Contaminados para el fomento de la Economía Circular. Por tanto, desde enero/2025 hay contratado un Educador Ambiental en este Ayuntamiento. No obstante, en la redacción del PCAP se consideró la conveniencia de ampliar el servicio actual de educación ambiental con un educador adicional como apoyo al Área de Medio Ambiente y Residuos Sólidos Urbanos, durante la implantación del nuevo Servicio de Recogida de RSU puerta a puerta que facilitara la campaña de concienciación y sensibilización ciudadana. Este educador de apoyo se justifica como una Mejora al servicio, que viene recogido como criterio de adjudicación en el PCAP, por lo que si la empresa adjudicataria no ofrece esta Mejora, las campañas de concienciación y sensibilización ciudadana, se seguirán realizando con el Educador Ambiental y el Técnico Municipal del área".

4. Sobre la irracionalidad de los criterios automáticos de adjudicación, concretamente, la fórmula del precio como criterio objetivo.

Se opone el informe municipal a dicho motivos de anulación de los pliegos y manifiesta que:

"Considerando que, el conjunto de criterios de adjudicación están basados según Ley de Contratos en proporcionar conforme a lo establecido en el artículo 145 una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio y que los parámetros de puntuación del concurso son claros para todos los licitadores. El concepto que actualmente ya está cambiando en contratación de que NO NECESARIAMENTE TIENE QUE SER LO MÁS ECONÓMICO LO QUE MÁS PUNTOS SUME.

La vigente Directiva 2014/24/ UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, se aparta del criterio economicista, apuesta por fomentar una mayor calidad en la contratación pública y remarca que la oferta económicamente más ventajosa es la que presenta una mejor relación calidad-precio. Esta Directiva señala que "(..) es preciso aclarar que sigue siendo posible evaluar la rentabilidad basándose en otros factores que no sean únicamente

el precio o la remuneración.” Para acabar concluyendo que: “(..) nuestro criterio es que cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.”

En el Pliego que nos ocupa, la fórmula elegida para la valoración económica de las ofertas se halla perfectamente alineado no solo con las disposiciones vigentes de la Ley de Contratos del Sector Público, sino que también con la doctrina marcada por los Tribunales Administrativos de Contratación, por las Directivas Europeas de Contratación, así como con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida en la Sentencia 1786/2024, de 5 de marzo de 2024, la cual señala “El primer argumento en favor de la admisibilidad en nuestro derecho de las cláusulas que establecen umbrales de saciedad se encuentra en que ni el TRLCSP ahora aplicable, ni la hoy vigente LCSP, contienen una explícita prohibición del establecimiento de límites a las ofertas o imponen un método exclusivamente proporcional para la valoración de las ofertas económicas”. “(..) los órganos de contratación puedan determinar la oferta económicamente más ventajosa y el coste más bajo a partir de un planteamiento que tenga en cuenta el coste del ciclo de vida, que incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios”.

5. Sobre la inseguridad jurídica y riesgo excesivo para el contratista en la configuración del PPT en la dejación de funciones públicas que deben ser el objeto del contrato.

También se opone a este motivo de anulabilidad de los pliegos y por ello, el informe del órgano de contratación considera que:

“Considerando que el PPT detalla de manera clara la ejecución de los servicios licitados para la recogida separada de residuos y limpieza viaria y la consecución de los objetivos de incrementar los porcentajes de separación de cada una de las fracciones. Por tanto, la empresa adjudicataria, deberá disponer de los recursos materiales y humanos óptimos

para la consecución de los mismos. El Ayuntamiento no entra en la organización del servicio de recogida y transporte de la empresa adjudicataria, la cual diseñará las rutas o itinerarios que considere más óptimas o eficientes en términos de tiempo y energía, para la recogida de los residuos urbanos, tanto en el casco urbano de Pinoso como en las áreas cerradas de pedanías y diseminados. Además, como estipula el PCPA las empresas licitadoras deberán presentar una oferta o memoria técnica que refleje la organización del servicio, memoria que será valorada”.

Por todo ello, suplica a este Tribunal la desestimación de este recurso.

Séptimo. En primer lugar, y dado que se reputa como vicio de nulidad de pleno Derecho por parte de la recurrente se ha de analizar cómo ha sido informado el expediente de contratación y el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Dispone el artículo 122.7 de la LCSP:

*“En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el **informe previo del Servicio Jurídico respectivo**. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe”.*

Dado que el poder adjudicador es una Administración Local, hemos de acudir a la Disposición Adicional Tercera de la LCSP sobre normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales, que en su apartado 8º prescribe:

“Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

Si acudimos al expediente remitido a este Tribunal hallamos (Documento 11) el informe preceptivo del expediente y de los pliegos suscrito el 22 de enero de 2025 por el Secretario del Ayuntamiento de Pinoso en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.3 a) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, por lo que, el argumento de la recurrente decae dado que se ha respetado lo previsto en el artículo 122.7 de la LCSP y en la Disposición Adicional Tercera, apartado 8º de la LCSP.

No es confundible este informe suscrito por el Servicio Jurídico correspondiente al órgano de contratación municipal, el secretario como funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional, con la firma de los pliegos por parte de una funcionaria perteneciente a la unidad responsable del contrato, que actúa como mera proponente.

Con ello, se ha de desestimar este vicio de nulidad expresado por la representación de SAPENSA, S.L.

Octavo. El segundo de los vicios de nulidad de pleno Derecho alegado por la recurrente se basa en la carencia o en la insuficiencia del crédito para este contrato al amparo del artículo 39.2 de la LCSP en su letra “b) *La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia.*

El órgano de contratación alega que el expediente se ha tramitado como gasto de tramitación anticipada, señalando a continuación lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Adicional tercera de la LCSP, que indica que:

“Se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente”.

Asimismo, añade que *“aunque existe una Resolución previa de concesión de subvención para la recogida separada de biorresiduos concedida por la Generalitat, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) dicha subvención no será afectada inicialmente al coste del contrato. La subvención sólo se afectará cuando sea resuelta de forma definitiva por la Generalitat Valenciana y sean íntegramente justificados esos fondos por este Ayuntamiento”*. Afirma que el crédito total del contrato está incluido en el borrador de Presupuestos para 2025 y remarca que el contrato “será financiado con fondos propios de este Ayuntamiento”.

Por tanto, la financiación se va a realizar con recursos ordinarios del presupuesto local, por lo que, en caso de tramitación anticipada, se estaría aplicando la previsión de la Disposición Adicional trascrita en relación a *“los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente”*.

De la aclaración remitida por el órgano de contratación se desprende que el inicio de ejecución material de este contrato está previsto en el año 2025, esto es, el mismo ejercicio en el que se aprobó el expediente de contratación (22-01-2025). En consecuencia, se trata de un expediente de “compromisos plurianuales” y no de tramitación anticipada, como claramente distingue la *CIRCULAR 9/2013, de 18 de octubre, de la IGAE, a efectos de unificar el criterio en relación con la tramitación anticipada y compromisos plurianuales de expedientes de gasto correspondientes a contratos del sector público, encomiendas de gestión [artículo 24.6 del texto refundido de la ley de contratos del sector público], subvenciones y ayudas públicas, así como convenios de colaboración*.

La cláusula 10. *Existencia de crédito* del PCAP indica que (resaltado nuestro) “La ejecución de los servicios está amparada por los créditos que se recogen en la partida correspondiente del presupuesto vigente para el año presente. En el supuesto de que, por cualquier circunstancia, se retrasará la adjudicación del contrato o la fecha de inicio de las prestaciones objeto del mismo, el gasto correspondiente a la anualidad inicial será el que proporcionalmente corresponda.

El gasto plurianual derivado de esta contratación se hará efectivo con cargo a las aplicaciones del presupuesto de los ejercicios posteriores, todo de acuerdo con lo

establecido en el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Debido al carácter plurianual de este contrato, la adjudicación en el presente expediente queda sometida a la condición suspensiva de la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del mismo en el ejercicio correspondiente".

Dicha cláusula, por un lado, hace alusión al inicio en el año presente de la ejecución presupuestaria (y, por tanto, ejecución material, de acuerdo con el régimen de pagos previsto), no aplicándose, en consecuencia, la tramitación anticipada, para, posteriormente, vincular erróneamente el carácter plurianual del gasto con la condición suspensiva de la adjudicación a la existencia de crédito adecuado y suficiente, condición que únicamente se incorpora en los pliegos de contratos que se tramitan anticipadamente, que son aquellos que se inicien en un ejercicio anterior al que vaya a tener lugar la ejecución material de la prestación, circunstancia que, como se ha explicado, no se da en el presente caso.

Por tanto, al no tratarse de un procedimiento de tramitación anticipada, no resultaría de aplicación lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 117 de la LCSP, así como el apartado 2 de la Disposición Adicional tercera de la LCSP, que contiene normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales.

Una vez aclarado que se trata de un expediente de gasto plurianual y no de tramitación anticipada, a la vista del informe adicional del órgano de contratación a este respecto, cuando se aprobó el expediente de contratación, aprobación que lleva implícita la aprobación del gasto plurianual (artículo 117.1 de la LCSP), no estaba acreditada la existencia de crédito adecuado y suficiente, así como el cumplimiento de límites del artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004.

Por tanto, asiste la razón al recurrente cuando señala la ausencia de acreditación de la existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato.

Si bien el artículo 39.2 b) señala que dicha circunstancia da lugar a que los contratos celebrados sean nulos de pleno derecho, en la fase procedimental en la que nos encontramos, no se trataría de una causa de nulidad, sino de anulabilidad, por lo que procede estimar el motivo de impugnación para que se corrija la redacción de la cláusula 10 relativa a la existencia de crédito, teniendo en cuenta las características financieras del contrato.

Noveno. Invoca la impugnante la infracción de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, en concreto su artículo 30 sobre medidas de educación ambiental que impone:

“1.Las administraciones, en el marco de sus competencias, tendrán que llevar a cabo las acciones siguientes para lograr los objetivos establecidos en esta ley:

(...)

g) En los contratos de recogida y/o tratamiento de residuos motivo de licitación pública, destinar al menos un 1% del importe de licitación (sin IVA) a medidas de educación ambiental, formación y sensibilización en relación con las letras a) a f) de este apartado, que tendrá que ejecutar el adjudicatario”.

Esta prescripción legal se encuentra reflejada en el PCAP impugnado pues dentro de los criterios objetivos de adjudicación del contrato se relaciona, entre otros:

“1 EDUCADOR AMBIENTAL DURANTE 2 AÑOS A DISPOSICIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PINOSO PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO Y FOMENTO CONTINUO DE ACCIONES DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN1: (hasta 2 puntos)

- Media Jornada: 1 punto.

- Jornada completa: 2 puntos”.

La forma de dar cumplimiento al artículo 30.1 g) de la Ley 5/2022 de la Comunitat Valenciana por parte del órgano de contratación se basa en:

“Considerando que, desde el ejercicio 2021 y hasta final del ejercicio 2024, este Ayuntamiento ha venido prestando el servicio de Educación Ambiental a través del Consorcio CREA, al que el Ayuntamiento se encuentra legalmente adherido, formando parte del mismo. A finales del ejercicio 2024, el Ayuntamiento decidió dejar de prestar este servicio a través del Consorcio CREA, pasando a prestarlo de forma directa desde enero/2025 a través de una licitación propia y la adjudicación del citado servicio de educación ambiental a una empresa especializada en la prestación de servicios de educadores y monitores ambientales en cumplimiento de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de Residuos y Suelos Contaminados para el fomento de la Economía Circular. Por tanto, desde enero/2025 hay contratado un Educador Ambiental en este Ayuntamiento. No obstante, en la redacción del PCAP se consideró la conveniencia de ampliar el servicio actual de educación ambiental con un educador adicional como apoyo al Área de Medio Ambiente y Residuos Sólidos Urbanos, durante la implantación del nuevo Servicio de Recogida de RSU puerta a puerta que facilitara la campaña de concienciación y sensibilización ciudadana. Este educador de apoyo se justifica como una Mejora al servicio, que viene recogido como criterio de adjudicación en el PCAP, por lo que si la empresa adjudicataria no ofrece esta Mejora, las campañas de concienciación y sensibilización ciudadana, se seguirán realizando con el Educador Ambiental y el Técnico Municipal del área”.

En la descripción del criterio de adjudicación “1 EDUCADOR AMBIENTAL DURANTE 2 AÑOS A DISPOSICIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE PINOSO PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO Y FOMENTO CONTINUO DE ACCIONES DE COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN”, se indica que *“Esta mejora es independiente de lo establecido en el artículo 30g de la Ley 5/2022 de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular por el cual en los contratos de recogida y/o tratamiento de residuos motivo de licitación pública, destinar al menos un 1 % del importe de licitación (sin IVA) a medidas de educación ambiental, formación y sensibilización en relación con las letras a a f de este apartado, que tendrá que ejecutar el adjudicatario”.*

Pues bien, la alegación sobre la prestación del servicio desde 2025 por un Educador Ambiental contratado por el Ayuntamiento, afirmación carente de soporte documental que acredite lo manifestado, no daría cumplimiento a los requisitos que se exigen en la

obligación recogida en el artículo 30.1 g) de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana.

Así, la citada obligación requiere que (i) se destine al menos un 1% del importe de licitación (sin IVA), (ii) que su objeto sean medidas de educación ambiental, formación y sensibilización en relación con las letras a) a f) del artículo 30.1 y (iii) que se ejecuten por el adjudicatario del contrato.

Incluso aunque el criterio de adjudicación se estableciera con el objetivo de dar cumplimiento a la citada obligación *-quod non* de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP-, tampoco reuniría los requisitos anteriormente señalados.

Por consiguiente, este motivo de impugnación merece favorable acogida y ha de ser estimado.

Décimo. Sobre la irracionalidad de la fórmula para la valoración de la oferta económica invocada por la recurrente, hemos de partir de que este contrato pretende la búsqueda de la mejor oferta estableciendo en el pliego una pluralidad de criterios de adjudicación tal y como exige el artículo 145.1 de la LCSP.

Así la cláusula 17 del PCAP se dedica a “*Criterios de adjudicación y parámetros para determinar las ofertas anormalmente bajas*” y distingue:

- Criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor con un máximo de 40 puntos.
- Criterios de adjudicación de forma automática, hasta 60 puntos:

“Se otorgarán hasta 60 puntos en función de las proposiciones presentadas o mejoras ofrecidas:

OFERTA ECONÓMICA (hasta 40 puntos)

Se asignará la puntuación máxima a la mejor oferta, calculándose la puntuación de las restantes, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$P_i = \left(\frac{B_{min}}{B_i} \times 0,4 + \left(1 - \frac{|M_i - B_i|}{M_i} \right) \times 0,6 \right) \times 40$$

Siendo,

Pi = Puntuación de la oferta

Bi = importe de total de la oferta (incluye servicio, suministro y obra)

Bmin= oferta por el menor importe

Mi = media aritmética de las ofertas a valorar.

Pues bien, a juicio de la recurrente la fórmula plasmada en el PCAP no es proporcional y coloca en mejor posición a las ofertas económicas más caras, estableciendo en su escrito de formalización del recurso un ejemplo numérico aplicando varias fórmulas, señalando que esto concede al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada contraria a los principios de igualdad y no discriminación entre los licitadores concurrente.

Cabe advertir que la fórmula que transcribe el recurrente no coincide completamente con la que se recoge en la página 54 de 116 del PCAP, pues aquí la diferencia entre la media aritmética de las ofertas a valorar y el importe de la oferta aparece en términos absolutos ($|M_i - B_i|$), mientras que el recurrente, y así se demuestra en sus cálculos (fórmula tipo 1), calcula la sustracción de manera directa, sin convertir los resultados negativos en positivos. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se obtendrían resultados distintos a los reflejados por el recurrente en su ejemplo.

En cualquier caso, este Tribunal ha realizado una simulación del funcionamiento de la fórmula que recoge el PCAP y concluye que la misma genera resultados inconsistentes, asignando puntuaciones superiores a ofertas que son económicamente menos ventajosas que otras, como se demuestra en el siguiente cuadro elaborado por este Tribunal:

	Ofertas	Puntuación
1	6.900.000,00	40,00
2	6.906.900,00	37,84
3	7.038.000,00	37,96
4	7.245.000,00	38,17
5	7.521.000,00	38,48
6	7.590.000,00	38,52
7	8.142.000,00	35,79
8	8.280.000,00	35,13
9	8.625.000,00	33,50

Oferta más baja	6.900.000,00
Media	7.583.100,00

Si bien el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, en este caso la que ha elegido genera resultados en el criterio precio que carecen de coherencia lógica, pues no garantiza que la distribución de la puntuación refleje adecuadamente la ventaja económica real que ofrece el precio ofertado, desvirtuando la comparación entre ofertas y no permitiendo, por tanto, una valoración correcta del criterio de adjudicación.

En consecuencia, procede estimar este motivo de impugnación, anulando la cláusula 17 del PCAP en lo que respecta a la fórmula para asignar la puntuación del precio.

Undécimo. Por último, la recurrente impugna el PPT en su cláusula 1 alegando la inconcreción del objeto y traslado del riesgo al contratista y, en especial, se centra en el apartado 1.4 y 1.3 de esta cláusula que dicen:

“1.4. CONDICIONANTES GENÉRICOS

El Ayuntamiento de Pinoso ha determinado la implantación de la recogida puerta a puerta para cuatro de las fracciones básicas de los residuos de origen doméstico y comercial (FORS, envases, papel y cartón, y fracción Resto, con identificación de las aportaciones, para garantizar el logro de los niveles más elevados posibles de recuperación de las fracciones valorizables de los residuos municipales y reducir drásticamente la generación de fracción Resto.

La empresa contratada deberá diseñar el servicio de recogida y transporte de residuos de Pinoso en función de las determinaciones del presente pliego, ajustando la dotación de recursos humanos y materiales necesarios y programando los circuitos pertinentes a fin de satisfacer los servicios que se detallan.

El servicio de recogida de residuos municipales de Pinoso incluirá la recogida y el transporte hasta los gestores autorizados designados por el Ayuntamiento de Pinoso de las fracciones mencionadas de los residuos domésticos y comerciales.

La empresa contratada se registrará permanentemente por los siguientes principios básicos:

- Corresponsabilizarse de los resultados de recogida selectiva obtenidos, de manera que se alcancen los objetivos fijados.*
- Garantizar y priorizar la jerarquía que rige la gestión de los residuos municipales, emanados del marco normativo de la Comunidad Valenciana, España y la Unión Europea: la prevención, la minimización, la reutilización y el reciclaje de los residuos.*
- Garantizar la optimización y la máxima eficiencia del servicio en términos de calidad.*
- Participar de forma activa en la implantación y la consolidación de la recogida selectiva integral en todo el término municipal de Pinoso.*
- Promover la sensibilización ambiental, la mejora de la recogida selectiva integral y del estado de la vía pública mediante el apoyo técnico y económico a campañas específicas de carácter anual promovidas por el Ayuntamiento de Pinoso.*

- *Garantizar la plena coordinación con el Ayuntamiento de Pinoso durante la gestión y la ejecución del servicio.*
- *Cumplir en todo momento la normativa vigente y garantizar la mejora continua.*
- *Minimizar los impactos ambientales asociados al servicio”.*

Por su parte el apartado 1.3 del PPT:

“OBJETIVOS GENERALES DEL CONTRATO

Se establecen unos objetivos mínimos del contrato. El sistema de recogida puerta a puerta tiene como objetivo principal alcanzar elevados índices de recogida selectiva, mejorar la calidad de todas las fracciones selectivas y reducir la cantidad de fracción Resto destinada a disposición.

Los objetivos cuantitativos se calculan en base a la suma de las toneladas de fracciones de recogida selectiva, sobre el total de toneladas recogidas de las mismas fracciones más la fracción Resto, incluida el textil sanitario.

Los objetivos cualitativos se calcularán en base al porcentaje de impropios presentes en la fracción orgánica y en los envases ligeros, de acuerdo con las caracterizaciones realizadas por Ecoembes, en el caso de los envases ligeros, con la frecuencia que ellos mismos determinen. Los resultados de las caracterizaciones se aplicarán a los meses posteriores hasta la obtención de nuevos resultados.

Se fija como objetivo alcanzar y superar el 70% en peso de recogida selectiva (respecto a las 5 fracciones básicas y los voluminosos). Con este objetivo la empresa adjudicataria, en coordinación con el Ayuntamiento de Pinoso, se dotará y ejecutará todas las actuaciones e inversiones necesarias para alcanzarlo. Por resultado de recogida selectiva se entiende la suma de los pesos de las fracciones de recogida selectiva de la fracción orgánica (FORM), papel/cartón, envases ligeros, vidrio y los voluminosos recogidos por el servicio sobre el total de toneladas recogidas de las mismas fracciones más la fracción Resto, incluido el textil sanitario.

También se fija un objetivo mínimo de calidad con la garantía de alcanzar menos de 20% para los envases ligeros, lo que se encuentra condicionado al correcto desarrollo de las tareas de los operarios de recogida. Los objetivos cualitativos se calcularán en base al porcentaje de impropios presentes en los envases ligeros, de acuerdo con las caracterizaciones realizadas por Ecoembes, con la frecuencia que ellos mismos determinen.

El no cumplimiento de estos objetivos conllevará una penalidad tal y como se prevé en el Pliego de Cláusulas Administrativas”.

Expuestas las cláusulas impugnadas que, a juicio de la recurrente, implican una inconcreción e indeterminación del objeto del contrato, una dejación de funciones públicas por parte del Ayuntamiento y un traslado absoluto del riesgo en el futuro contratista, hemos de matizar que las cláusulas han de ser interpretadas en su conjunto de forma sistemática pues forman parte de un todo, el propio PPT y su objeto está definido con exactitud en la cláusula 1.2 del PPT, por lo que no puede estimarse tal vicio en las cláusulas impugnadas.

Lo cierto es que el Ayuntamiento no diseña ni entra en la organización del servicio de recogida y transporte de la empresa adjudicataria, la cual ha de planificar las rutas o itinerarios que considere más óptimas o eficientes en términos de tiempo y energía, para la recogida de los residuos urbanos, tanto en el casco urbano de Pinoso como en las áreas cerradas de pedanías y diseminados y ello porque el propio PCAP exige que las empresas licitadoras presenten una oferta o memoria técnica que refleje la organización del servicio, memoria que será objeto de valoración, por lo no se aprecian las irregularidades denunciadas en este aspecto.

Todo ello, nos conduce a la desestimación de este motivo de impugnación.

Duodécimo. De acuerdo con lo señalado en los fundamentos de derecho octavo, noveno y décimo, procede estimar parcialmente el recurso con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 *in fine* de la LCSP.

Por todo lo cual,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Único. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.M., en nombre y representación de la mercantil SAPESA, S.L., contra los pliegos rectores del procedimiento de contratación para el *“Servicio de recogida puerta a puerta de la fracción resto, selectiva y orgánica de R.S.U., transporte a planta y limpieza viaria en el municipio de Pinoso”*, expediente ABI/01/2025/SERV, convocado por el Ayuntamiento de Pinoso.

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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES