

**Recurso nº 307/2025**

**Resolución nº 332/2025**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 7 de agosto de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. ( en adelante FCCMA) , contra el Acuerdo de 20 de junio de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villalbilla por el que se adjudica el “*Contrato de Concesión de Servicios para la gestión, recogida y transporte de Residuos Sólidos Urbanos, explotación del Punto Limpio de los Bordales y limpieza viaria del término municipal de Villalbilla* “(Expediente: 444/2025) licitado por ese Ayuntamiento, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el 13 de marzo de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división de lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 12.211.614,27 euros, con un plazo de ejecución de 4 años y posibilidad de prorroga un año más.

**Segundo.** – A la presente licitación se presentaron cuatro licitadores, entre ellos la recurrente. Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de junio de 2025, se acordó la adjudicación del contrato a INGENIERIA Y DISEÑOS TÉCNICOS, S.A.U. (INDITEC en adelante). Dicho acuerdo se publicó en la PLCSP el 24 de junio de 2025.

**Tercero.** - El 15 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo y 16 de julio en este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa FCC.

**Cuarto.** - El 21 de julio de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.** – La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

**Sexto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones que han sido presentadas dentro del plazo establecido por la adjudicataria INDITEC.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segundo lugar que recurre la adjudicación del contrato, por tanto, sus derechos e intereses legítimos individuales se pueden ver perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo de adjudicación impugnada fue publicado el 24 de junio de 2025 e interpuesto el recurso el 15 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

#### **Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

##### **1- Alegaciones de la recurrente**

Dos son los alegatos en que el recurrente centra su recurso:

- 1) La oferta de INDITEC no recoge la totalidad de los costes laborales

- a) Alega al respecto, en primer lugar, que la oferta de INDITEC no contempla la subrogación del Encargado, lo que supone un ahorro ilegítimo en la valoración de los medios humanos computados en la formulación de su oferta económica ya que esta omisión tiene una repercusión importante en aquella.

Lo anterior se produce, sin perjuicio de que en la oferta de INDITEC se haya incluido la figura de un capataz que entiende el recurrente que sustituirá al actual capataz que está en excedencia. El coste de este capataz, incluyendo costes sociales, ronda los 36.641 euros. Este importe es significativamente inferior al coste del encargado que no se subroga (104.481 euros) y que, en todo caso, no se computa en los costes salariales. La diferencia asciende a 67.840 euros.

Esta omisión tiene una repercusión importante en la oferta económica final que, en definitiva, ha permitido a INDITEC ofertar una baja mayor, ya que se trata del miembro de la plantilla cuyo coste salarial es mayor (104.481 €).

En este sentido, cabe señalar que la baja ofertada por INDITEC es de un 6,69% mientras que la de FCC es de un 2,068%; y la diferencia entre la oferta de la recurrente y la de INDITEC es de, aproximadamente e incluyendo el IVA, 101.000 euros (prácticamente el coste del encargado) por lo que resulta relevante la omisión del citado trabajador (o su correspondiente indemnización). En conclusión, desde toda perspectiva, la oferta de INDITEC ha reducido artificialmente el coste de la mano de obra a subrogar en, al menos, 67.840 euros.

A ello añade que la oferta de INDITEC no subroga al personal directo (conductores y peones) en tanto que hay un diferencial negativo en las categorías de conductor y peón, con este detalle:

- Conductor de recogida -0,36

- Peón de recogida -0,12
- Conductor limpieza -0,99
- Peón limpieza -6,12

En resumen, este diferencial asciende a -7,59 operarios y al calcular el coste de la mano de obra, INDITEC ha dejado de computar el coste salarial de 7,59 operarios, los cuales está obligado a subrogar. Y añade que, según la documentación obrante en el expediente, se trata de 7,59 operarios con contrato a jornada completa, lo que implica que según el convenio su jornada se desarrolla de lunes a viernes, por lo que este personal no puede ser considerado.

b) Por otro lado, alega que la oferta de INDITEC no contempla la subrogación del personal directo (conductores y peones)

Según el, puede constatarse que la oferta de INDITEC no subroga al personal directo (conductores y peones) en tanto que hay un diferencial negativo en las categorías de conductor y peón, con este detalle:

Esto es, al calcular el coste de la mano de obra, INDITEC ha dejado de computar el coste salarial de 7,59 operarios, los cuales está obligado a subrogar.

Y añade que según la documentación obrante en el expediente, se trata de 7,59 operarios con contrato a jornada completa, lo que implica que según el convenio su jornada se desarrolla de lunes a viernes, por lo que este personal no puede ser considerado para realizar las labores en fines de semana y festivos y así aunque se estime el hecho de que la oferta de INDITEC considere un incremento de personal en las jornadas de fines de semana y festivos, ello no compensa, ni sustituye a la obligación de subrogar a la totalidad del personal de lunes a viernes.

Así, según la documentación obrante en el expediente, se trata de 7,59 operarios con contrato a jornada completa, lo que implica que según el convenio su jornada se desarrolla de lunes a viernes, por lo que este personal no puede ser considerado para realizar las labores en fines de semana y festivos.

En este punto es preciso señalar, que el hecho de que la oferta de INDITEC considere un incremento de personal en las jornadas de fines de semana y festivos no compensa, ni sustituye a la obligación de subrogar a la totalidad del personal de lunes a viernes.

En otras palabras, el diseño de la oferta de INDITEC incumple de forma clara y directa con la obligación de subrogación porque (i) no se subroga a todo el personal directo con contrato de lunes a viernes y (ii) hay un excedente de personal de sábados, domingos y festivos, que en ningún caso podría prestar servicio de lunes a viernes sin modificar sus condiciones laborales -lo que tampoco es posible sin incurrir a su vez en una vulneración de las condiciones de subrogación aplicables.

A mayor abundamiento de lo ya expuesto, la suma total del personal considerado en el Informe Técnico es superior a la realmente ofertada ya que existe un error aritmético que incrementa en 0.19 el personal realmente ofertado por INDITEC, según puede constatarse en la tabla del Informe Técnico.

En resumen, si comparamos el nivel de mano de obra considerado en la oferta de INDITEC con el listado del personal objeto de subrogación se puede observar como el personal ofertado es claramente inferior al personal objeto de subrogación.

Consecuencia de lo anterior es que el importe total del coste de la mano de obra es significativa mayor que el trasladado a la oferta lo que, como ya hemos hecho referencia, ha permitido a INDITEC hacer una baja mayor que FCCMA; en definitiva, las ofertas no son comparables entre sí en términos de igualdad.

c) Por otro lado, señala que la oferta de INDITEC dimensiona su servicio con jornadas de 8 horas diarias y 40 horas semanales, incumpliendo el Convenio en el que se refleja lo siguiente: jornada semanal de 36,89 horas de lunes a sábado que, además, pasará a lunes a viernes a partir del inicio de la ejecución del nuevo contrato.

Este planteamiento de la oferta de la adjudicataria supone, en realidad, que INDITEC para poder ejecutar el servicio ofertado precisa de una plantilla un 8,7% superior a la considerada y, por ende, valorada: 8 horas de servicio / 7,36 h efectivas por trabajador = 1,087 = Incremento necesario del 8,7 % sobre lo ofertado.

Esto ahonda en que INDITEC ha reducido artificialmente el coste de la mano de obra, incumpliendo (i) la obligación de subrogación de todo el personal al dejar fuera al Encargado y a parte del personal directo y (ii) ha computado jornadas superiores a las permitidas por Convenio con la finalidad de reducir el número de la plantilla -y por ende su coste- e infrinviendo los pliegos que recogen esa obligación de subrogación del personal.

2) La oferta de INDITEC incurre en múltiples incumplimientos materiales de las prescripciones técnicas establecidas en los Pliegos que rigen la licitación, afectando a elementos esenciales del contrato

Según el recurrente se producen los siguientes incumplimientos:

a) Incumplimiento de las frecuencias de recogida

Alega que el informe técnico reconoce expresamente que el estudio de tiempos aportado por INDITEC para la recogida de las distintas fracciones (resto, envases, papel/cartón y biorresiduos) no concuerda con las necesidades del servicio para cumplir la frecuencia de recogida exigida en el Pliego. En este sentido, el Informe indica lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta el estudio aportado sobre los tiempos estimados para el levantado de contenedores, desplazamiento entre contenedores y viajes a la planta de Loeches para los contenedores de las diferentes fracciones, no concuerda con las necesidades del servicio para cumplir la frecuencia de recogida”.*

Esta afirmación, según el recurrente, implica un incumplimiento directo de las condiciones técnicas mínimas del contrato.

- Fracción de envases ligeros

El PPT establece que la frecuencia de recogida de esta fracción “*podrá realizarse en días alternos*”, lo que implica una alternancia real (uno sí y otro no).

**PPT – Cláusula 16.3.3 (Servicios ordinarios de recogida de envases ligeros):**

*“La frecuencia de recogida podrá realizarse en días alternos. Deberá respetar los mínimos exigidos, de forma que se evite que los contenedores estén llenos (más del 85%) o desbordados.”*

La oferta de INDITEC propone una frecuencia de martes, jueves y sábado (M-J-S), lo que rompe la alternancia al omitir el lunes y concentrar la recogida en días no consecutivos. Este incumplimiento vulnera directamente el precepto citado y afecta a la calidad del servicio.

- Papel y cartón

El PPT exige que la recogida se realice en horario de mañana, salvo autorización expresa del Ayuntamiento.

**PPT – Cláusula 16.3.4:**

*“Horario: La recogida se realizará en horario de mañana. Podrá autorizarse por parte del Ayuntamiento, la recogida en horario de tarde, en caso de quedar plenamente justificado por el adjudicatario.”*

INDITEC propone realizar esta recogida en turno de tarde, sin justificación ni autorización, lo que supone un incumplimiento directo del PPT.

- Recogida de aceite

El PPT establece una frecuencia mínima de una vez al mes, garantizando el vaciado antes de que los contenedores alcancen el 80% de su capacidad

**PPT – Cláusula 16.3.7:**

*“La frecuencia mínima de recogida será de al menos una vez al mes. En cualquier caso, deberá garantizarse el vaciado de cualquier contenedor antes de que se produzcan desbordamientos.”*

FCC propone una frecuencia de una vez cada 15 días, mientras que INDITEC propone una vez al mes, lo que representa una menor calidad del servicio. A pesar de ello, el informe técnico otorga mayor puntuación a INDITEC, lo que vulnera el principio de proporcionalidad.

- Recogida de animales muertos

El PPT exige que este servicio esté disponible todos los días del año, incluidos festivos, en horario de mañana y tarde.

**PPT – Cláusula 16.3.13:**

*“La prestación se efectuará en horarios de mañana y tarde, cualquier día de la semana (incluso festivos), efectuándose la retirada del residuo en el mismo día de la solicitud, salvo si la misma se produce a partir de las 20:00 horas.”*

INDITEC limita su propuesta a lunes a viernes en horario de mañana, incumpliendo de forma flagrante esta exigencia.

En conclusión, si bien consideramos que la oferta de INDITEC incurre en incumplimientos que acarrearían como consecuencia su exclusión, en todo caso debemos señalar que, en el caso de que este Tribunal considerase que no cabría acordar su exclusión, tampoco cabría la valoración de la oferta de INDITEC en los criterios incumplidos.

Por último, alega que hay un error en la valoración del criterio “vehículos distintos a los exigidos como mínimos”

El PCAP establece como criterio de valoración distintos a los exigidos como mínimos para la prestación del servicio:

*“Se valorará el aporte de vehículos distintos a los exigidos como mínimos para la prestación del servicio. Se otorgará la máxima puntuación a la empresa que proponga el mejor incremento en vehículos y características de éstos. Para su valoración, se deberá indicar, sus características principales, si el vehículo es nuevo o de segunda mano, indicando en este caso el número de kilómetros, fecha de matriculación y estado general y el porcentaje de dedicación al contrato objeto de la presente licitación.*

*Se tendrá que justificar como repercute la aportación de dichos vehículos en los servicios que se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas. (4,5 puntos).”*

Según el apartado 12 del PPT establece en su apartado relativo a los “Requisitos exigidos a los licitadores” lo siguiente:

*“Compromiso de adquisición de los vehículos y maquinaria o documento que acredite la titularidad de los vehículos propuestos como mejora para la prestación del servicio en los criterios sometidos a juicio de valor, que podrán ser nuevos o de segunda mano. Se deberá adjuntar marca y modelo de todos los vehículos con una descripción detallada de todas sus características técnicas”*

En definitiva, para la valoración de este apartado, según el recurrente, es necesario cumplir: (i) por un lado, requisitos de carácter formal relativos a indicar si estos vehículos son nuevos o de 2º mano, el número de kilómetros, fecha de matriculación, estado general y/o el porcentaje de dedicación; y (ii) por otro lado, un requisito de carácter material relativo a que estos vehículos sea propiedad del adjudicataria y, por tanto, proscribiendo con ello la posibilidad de alquilar los mismos para la ejecución del servicio.

En el presente caso, INDITEC incumple todos los requisitos a los que aludimos y, no obstante, es la empresa mejor valorada en el citado criterio.

En el Informe Técnico, indica el recurrente que, se observa como INDITEC aporta 8 vehículos de los cuales 3 de ellos (camión lavacontenedores, barredora/fregadora y camión carga lateral) son en régimen de alquiler. Es decir, no aporta ni kilómetros, ni fecha de matriculación ni estado general, incumpliendo el Pliego y no pudiendo ser por tanto valorados como mejora. Adicionalmente, tampoco se acredita la titularidad de estos vehículos.

En conclusión, a la vista de lo expuesto, resulta evidente que la oferta de INDITEC incurre en múltiples incumplimientos sustanciales de los Pliegos, afectando tanto a la viabilidad técnica como a la coherencia económica de su propuesta.

Por tanto, queda también totalmente acreditado la existencia de error/arbitrariedad en la valoración de las oferta de INDITEC por parte del Ayuntamiento de Villalbilla, en

relación con los criterios subjetivos, y en particular, en lo que se refiere a los apartados expuestos en esta alegación, pues dio una valoración incorrecta a INDITEC al valorar de forma positiva su proposición a pesar de que esta fuera nula al haberse realizado en contra de lo dispuesto en los Pliegos, debiéndose por tanto haber excluido a dicha licitadora o en su caso, no haberles puntuado los apartados a los que hacemos referencia en este fundamento.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación**

### **1) Respecto a alegación de que la cantidad de mano de obra prevista en la oferta de la adjudicataria no concuerda con el personal objeto de la subrogación porque omite la subrogación el encargado.**

Indica el órgano de contratación en el informe al recurso hecho por el técnico de Medio Ambiente del Ayuntamiento, que en el Pliego de Prescripciones Técnicas, se facilita una tabla de costes salariares del personal a subrogar, aportada por la empresa que actualmente es la concesionaria del servicio, la recurrente, FCCMA, donde viene reflejada la figura de un capataz en estado de excedencia del cual no se ofrece ningún coste y de un encargado, con un coste de 104.481,00 €.

Esta circunstancia ha provocado que, en la planificación de las plantillas, algunas empresas licitadoras lo nombren como capataz y otras como encargado, no obstante, independientemente de la denominación, las funciones asignadas por todas ellas a este trabajador son las mismas.

Asimismo, es de destacar que ninguno de los licitadores ha contemplado los costes del capataz que está en excedencia, incluso ni la empresa recurrente, actual adjudicataria del contrato en vigor.

Por todo ello y visto que las funciones que realizarán dentro del servicio el capataz

y encargado, según las empresas licitadoras son las mismas, existiendo la única diferencia en su nomenclatura, el servicio técnico, ha interpretado que se trataba de la misma figura. De hecho, en la relación de trabajadores a subrogar del pliego técnico que actualmente está en vigor el cual se está ejecutando por parte de la empresa FCCMA, el capataz que al que se hace referencia en el escrito de FCCMA que se encuentra en excedencia, está catalogado como encargado.

**2)Respecto a que la oferta no contempla la subrogación del personal directo y conductores.**

Respecto a esta alegación, señala el OC que en el listado de subrogación expuesto en los pliegos, no viene recogido el horario laboral de los trabajadores, si su horario es de semana, o de fines de semana y festivos. Por este motivo, las empresas han realizado sus planificaciones con la plantilla a subrogar, dividiéndola entre personal de semana y de fines de semana en función de la planificación de los trabajos.

Alade el órgano de contratación que la empresa INDITEC, según los cuadros recogidos en su oferta si contempla la subrogación de todos los trabajadores, distribuyéndolos en una planificación de servicios de lunes a viernes y otra de fines de semana y festivos. De esta forma, según lo alegado:

- a) El sumatorio de la tabla es erróneo.

Respecto a esta alegación, indica el OC que, si se observó que en la tabla que presenta INDITEC, incluida en el informe de valoración, hay un error aritmético en el sumatorio final, ascendiendo la cifra correcta a 32.06 operarios, sin incluir el 0,2 del Titulado superior, encontrándose, no obstante, dentro de las condiciones del pliego en cuando al personal mínimo que es de 32 personas, por lo que, no afectó a la valoración técnica

- b) La oferta de INDITEC no aplica correctamente la duración de la jornada según el convenio aplicable.

En este caso no se considera lo mismo la duración de la jornada para dimensionar el servicio por parte de la empresa, que el tiempo efectivo de trabajo que realice cada empleado, es decir, que la jornada laboral de un trabajador y por consiguiente, no afectó a la valoración técnica.

### **3) Respecto la alegación del incumpliendo de las frecuencias de recogida**

#### Fracción envases ligeros:

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, en la Cláusula 16.3.3., se establece:

*"La recogida de esta fracción se realizará mediante contenedores normalizados de recogida lateral de 2.200 litros de capacidad nominal con una tolerancia del 10%, empleándose para ello vehículos recolectores compactadores de carga lateral.*

*La frecuencia de recogida podrá realizarse en días alternos. Deberá respetar los mínimos exigidos, de forma que se evite que los contenedores estén llenos (más del 85%) o desbordados de su capacidad nominal. En cualquier caso, deberá garantizarse el vaciado de cualquier contenedor antes de que se produzca cualquier desbordamiento. Horario: La recogida se realizará en horario de mañana. De forma puntual, podrá autorizarse por parte del Ayuntamiento la recogida en horario de tarde en caso de quedar plenamente justificado por el adjudicatario."*

Por lo tanto, en el Pliego de Prescripciones Técnicas se indica que "podrá" realizarse el servicio en días alternos, pero no queda reflejado que dicha circunstancia sea obligatoria. Lo que sí es obligatorio es respetar los mínimos

exigidos, de forma que se evite que los contenedores estén llenos (más del 85%) o desbordados de su capacidad nominal.

Siendo la justificación del servicio que se aporta en la oferta de la empresa INDITEC, la siguiente:

*"Justificación servicio: A partir del dimensionamiento, viendo los kilos de esta fracción generados al día (0,07 kilos/día persona) y el volumen total de contenerización actual y propuesto en el servicio. INDITEC cumple con las exigencias del pliego con un porcentaje de llenado inferior al 85%, estableciendo en el peor de los casos un porcentaje de llenado de un 35% en intervalos alternos".*

Por lo que el servicio técnico municipal entiende que se cumple con las condiciones establecidas en la Cláusula 16.3.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, respecto de este aspecto. No obstante, es la oferta de la empresa FCC la que obtiene mayor puntuación en este apartado por otros aspectos, habiéndosele otorgado menor puntuación a INDITEC entre otros motivos, por la limpieza de los contenedores que propone.

#### Recogida de papel y cartón:

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, en la Cláusula 16.3.4., se establece:

*"La recogida de esta fracción se realizará mediante contenedores normalizados de recogida lateral de 3.200 litros de capacidad nominal con una tolerancia del 10%, empleándose para ello vehículos recolectores compactadores de carga lateral.*

*La frecuencia de recogida podrá realizarse en días alternos. Deberá ser la necesaria para recoger los contenedores antes de que alcancen el 80% de su capacidad nominal. En cualquier caso, deberá garantizarse el vaciado de*

*cualquier contenedor antes de que se produzca cualquier desbordamiento.*

*Horario: La recogida se realizará en horario de mañana. Podrá autorizarse por parte del Ayuntamiento, la recogida en horario de tarde, en caso de quedar plenamente justificado por el adjudicatario."*

Como se puede observar en la valoración técnica en los apartados referidos a la recogida de los diferentes residuos, algunas empresas ofrecen realizar el servicio de recogida por las tardes.

Esto es debido a que, con el número de contendores existentes de carga lateral (más de 900 entre todas las fracciones), el tener dos camiones de carga lateral; y las distancias existentes entre las diferentes urbanizaciones, es posible que no se puedan realizar todas las recogidas de residuos en turno de mañana. Es por ello, que, desde el servicio técnico, se han considerado validas.

#### Recojida de aceite domésticos:

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, en la Cláusula 16.3.7., se establece:

*"La frecuencia mínima de recogida será de al menos una vez al mes. Con carácter general, el criterio de la recogida será proceder al vaciado de los contenedores antes de que alcancen el 80% de su capacidad nominal. En cualquier caso, deberá garantizarse el vaciado de cualquier contenedor antes de que se produzcan desbordamientos."*

Los servicios técnicos consideran que la oferta de INDITEC cumple con las condiciones mínimas que establece el pliego, y que las mejoras que ofrecen al servicio con dos contendores de 400 l y 800 l, son más ventajosas para la gestión de estos residuos, pues puede reducir la temporalidad de la recogida. Por su parte, FCC, ofrece también dos nuevos contendores, pero sin dimensionar su capacidad, por lo que no se pueden comparar ambas ofertas en los mismos

términos.

**Recogida de animales muertos:**

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, en la Cláusula 16.3.13., se establece:

*"El adjudicatario, con medios propios o subcontratados, recogerá y entregará a gestor autorizado los cadáveres de animales domésticos sin dueño El adjudicatario, con medios propios o subcontratados, recogerá y entregará a gestor autorizado los cadáveres de animales domésticos sin dueño.*

*La prestación se efectuará previo requerimiento del Ayuntamiento de Vilalbilla del que se deberá dejar constancia fehaciente, en horarios de mañana y tarde, cualquier día de la semana (incluso festivos), efectuándose la fijada del residuo en el mismo día de la solicitud, salvo si la misma se produce a partir de las 20:00 horas, en cuyo caso la recogida puede trasladarse a primera hora del día siguiente."*

En la propuesta de INDITEC se ofrecen los medios necesarios para la ejecución de servicio. En el apartado de la organización técnica de la recogida de animales muertos, establece en un primer lugar lo siguiente:

*"La recogida se realizará previa petición del Ayuntamiento de Villalbilla cualquier día de la semana. Así como los ciudadanos que dispondrán de un número de atención para avisos de posibles animales muertos en el municipio y ser gestionados en la mayor celeridad posible."*

En dicho texto se compromete en una recogida durante los 365 días. Posteriormente al párrafo anterior, transscrito literalmente del documento presentado por INDITEC, se presenta una tabla en la que se habla del horario de lunes a viernes. Es por dicha discrepancia por lo que se ha penalizado en la puntuación con respecto al resto de las empresas.

**4) Respeto a la alegación de error en la valoración del criterio "vehículos**

**distintos a los exigidos como mínimos"**

En el pliego técnico no se detalla el régimen de propiedad que deban de tener los vehículos, entendiendo que un régimen de alquiler en sus diferentes modalidades es válido, por lo que, a efectos del Ayuntamiento de Villalbilla, son vehículos que están adscritos a la prestación del servicio.

FCC ofrece un vehículo al 100% del servicio con 12 años de antigüedad, dos vehículos con dedicación parcial para el servicio del 10% y el 30%, y otros dos como sustitución, cuestión que debe de estar cubierta sin contar estos vehículos.

INDITEC ofrece cinco vehículos de su titularidad propuestos con una dedicación parcial del 15%. Entendiéndose que, según la documentación aportada de sus características y el uso que se le dará, la oferta de INDITEC aportaría una mejora superior en la prestación del servicio frente al resto de licitadores, por lo que, aun no teniendo en cuenta los vehículos ofertados régimen de alquiler, la oferta presentada por INDITEC desde el punto de vista técnico sería la más ventajosa en este apartado.

### **3. Alegaciones de los interesados**

INDITEC que resultó adjudicataria, apela en primer lugar a reiterada doctrina de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública en cuanto a la aplicabilidad de la doctrina de la discrecionalidad técnica y a la presunción de certeza de los órganos técnicos de la administración en el desempeño de sus funciones.

#### **1) Respeto al incumplimiento de la normativa laboral. Subrogación del personal. Doctrina relativa a los costes salariales y subrogación**

Frente a la alegación de FCCMA en su recurso de que INDITEC: (i) no subroga a todos el personal contenido en la lista de subrogación, (ii) no contempla en su oferta económica el coste del “*Encargado*”, (iii) no contempla la subrogación de toda la personal directo y (iv) no cumple la jornada laboral semanal.

Respecto de la primera de las afirmaciones, en ninguno de los documentos suscritos por INDITEC se indica o afirma que no subrogará a todo el personal que está adscrito actualmente al contrato.

Señala INDITEC que esta afirmación de la recurrente se fundamenta en que el listado de subrogación ofrecido por la actual adjudicataria (la propia recurrente) – véase Anexo X del PPT – se recoge un trabajador con categoría de encargado y fecha antigüedad de 01/06/1992. Sin embargo, INDITEC, en el Estudio Económico que adjunta junto a su oferta económica optó por cambiar la denominación de “*Encargado*” por la de “*Capataz*” por ser esta la denominación contenida en el Convenio Colectivo de aplicación.

En cualquier caso, ya se denomine “*Encargado*” o “*Capataz*” se trata de una figura operativa de coordinación, y como ya se ha explicado, donde INDITEC adopta el criterio del Convenio específico de dicho Centro, es decir denominar a dicho puesto como “*Capataz*”.

Y, reitera que en su Estudio Económico se recoge los datos de toda la personal a subrogar modificando únicamente la denominación antes indicada.

Respecto de la segunda de las afirmaciones del recurrente de que INDITEC en su Estudio Económico recoge como coste del servicio a un “*Capataz*” (recordemos que en listado de trabajadores a subrogar esta la calificación profesional de “*Encargado*” pero no la de “*Capataz*”); alega INDITEC que FCCMA, deduce, erróneamente (i) que

mi representada no subroga a todo el personal y que *(ii)* ha obtenido un ahorro al realizar su oferta pues el coste salarial del “Encargado” es de 104.481,00 euros.

Ya ha quedado explicado anteriormente que, en el Estudio Económico, denominamos “Capataz” a la persona a subrogar con categoría de “Encargado”.

Como la categoría “Encargado” no está reconocida en el Convenio, y, por tanto, no puede conocerse su estructura retributiva, INDITEC solo conoce su coste total de 104.481 euros contenido en el listado de subrogación. Ante esta tesitura, INDITEC, en el Estudio Económico ha dotado a dicha figura con un coste de 79.561,00 euros aun cuando según el Convenio de aplicación su retribución sería de 59.298,00 euros. Por tanto, la supuesta diferencia de costes que la recurrente tasa en 104.481,00 euros en realidad es de 24.920,00 euros (104.481,00 euros - 79.561,00 euros) de manera que los supuestos ahorros argüidos por la recurrente no son ciertos.

Por otro lado, recoge una, que indica que la suma del número de operarios recogidos en la oferta de INDITEC asciende (sin incluir el Titulado superior) a 32,06, es decir superior al mínimo exigido en el Pliego. Es decir, INDITEC respeta el mínimo de 32 trabajadores exigido en el Pliego y satisface igualmente los requerimientos de subrogación.

## **2) ResPECTO AL INCUMPLIMIENTO DE LA FRECUENCIA HORARIA**

En relación a la Fracción de envases ligeros la recurrente afirma que el pliego indica “podrá” es decir posibilidad que no obligación. Si fuese obligación se hubiese indicado “deberá” en vez de “podrá”. La posibilidad (*podrá realizarse*) de realizarse en días alternos es un tema únicamente organizativo, no marcando los mínimos del servicio y por tanto no suponiendo en ningún momento un incumplimiento de pliego.

Con respecto a la segunda parte de ese párrafo “deberá respetar los mínimos exigidos, de forma que se evite que los contenedores estén llenos (más del 85%) o

*desbordados”* la oferta de INDITEC dice que ha tenido en cuenta la imposición del pliego relativa a que “*deberá respetar los mínimos exigidos, de forma que se evite que los contenedores estén llenos (más del 85%) o desbordados.*” y se ha utilizado la oportunidad que da el pliego para que la frecuencia de recogida podrá realizarse en días alternos”, ajustándose a la literalidad semántica del pliego sin incurrir en ningún incumplimiento directo del mismo.

Respecto a la recogida de papel y cartón, señala que el apartado del pliego en la cláusula 16.3.4 es un subapartado de la cláusula 16.3 indica que dicha recogida se podrá hacer en horario de tarde.

Respecto a la recogida de aceite, indica que aun cuando FCCMA e INDITEC ofertan 2 contenedores, el Técnico destaca en su informe que de los dos contenedores propuestos por INDITEC, uno de ellos será de 400 litros y otro de 800 litros.

Por tanto, las ofertas de FCC e INDITEC no se distinguen únicamente en la mayor frecuencia de recogida, sino también en la funcionalidad de los contenedores que oferta INDITEC, y, por tanto, es la discrecionalidad del técnico, y no el criterio de la demandante, quien decide sobre la propuesta que merece ser mejor valorada.

En relación a la recogida de animales muertos, señala que en el Informe Técnico del técnico municipal se especifica que “*todas las empresas ofertan el servicio de recogida de animales aportando los medios materiales y vehículos que cumplen los requisitos del servicio.*”

Por último, en cuanto a la valoración de la mejora en maquinaria adscrita al contrato

Indica INDITEC que aportó fichas exhaustivas especificando las condiciones, características generales y justificación de cada uno de los vehículos ofertados donde detallaba sobradamente la información al respecto de la repercusión de los vehículos

en el servicio, su dedicación, marca, modelo, estado y características. A la vista de esas fichas el técnico municipal ha valorada la oferta de INDITEC. Por tanto, no es cierto la primera de las imputaciones realizadas por FCC.

Respecto de la segunda de las afirmaciones de la recurrente, en ningún apartado de los pliegos se indica que los vehículos de mejora deban ser propiedad del licitador o que se prohíba comprometer vehículos en régimen de arrendamiento o en cualquier otro reinen de uso u adquisición, siendo esa afirmación una interpretación interesada de FCC sin amparo en ningún apartado de los pliegos. El objetivo de esta mejora es que esos nuevos vehículos redundan en beneficio del servicio con total independencia del régimen de uso o propiedad.

#### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal.**

En cuanto a las cuestiones planteadas, hemos de señalar que el artículo 139.1 del LCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención que incluye tanto al pliego de condiciones particulares como al pliego de prescripciones técnicas. En consecuencia, es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato.

La aceptación incondicionada de los pliegos por el licitador, nos lleva a considerar que en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.

Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 1532/2023, que recoge su doctrina sobre los requisitos que debe reunir el incumplimiento para que pueda ser causa de exclusión:

*“De esta forma, este Tribunal ha señalado que la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Este precepto establece que «Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.*

(...)

*“Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato.*

*Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.*

*(...)*

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

*(...)*

*Del mismo modo, ante una discusión eminentemente técnica, como es la relativa al cumplimiento de las condiciones exigidas por los pliegos, hemos señalado que la Administración goza de discrecionalidad técnica, de forma que el criterio asumido por ésta, siguiendo informes técnicos, solo puede ser revisado en caso de ser manifiestamente erróneos o infundados, incurriendo en arbitrariedad.*

*(...)*

*En cuanto a la motivación de los informes técnicos, también hemos señalado que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes”.*

*En el mismo sentido nuestra Resolución 396/2024 “recordar que según ha manifestado este Tribunal en diversas Resoluciones, citando por todas la alegada por la adjudicataria, Resolución 424/2023, de 14 de diciembre, para que proceda la exclusión del licitador, el incumplimiento de prescripciones técnicas ha de ser claro y*

*expreso, de modo que no quepa ninguna duda que la oferta no puede cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos”.*

Analizado el caso concreto a la luz de las consideraciones citadas debemos analizar si el incumplimiento invocado para justificar la exclusión del adjudicatario constituye efectivamente un incumplimiento de los pliegos, y, en su caso, si el incumplimiento es expreso y terminante.

### **1- Respecto a la inviabilidad económica de la oferta de la adjudicataria, con relación al personal a subrogar**

Según la tabla de costes salariales del personal a subrogar, aportada por la empresa que actualmente es la concesionaria del servicio, la recurrente, FCCMA, donde viene reflejada la figura de un capataz en estado de excedencia del cual no se ofrece ningún coste y de un encargado, con un coste de 104.481,00 €.

Esta circunstancia ha provocado que, en la planificación de las plantillas, algunas empresas licitadoras lo nombren como capataz y otras como encargado, no obstante, independientemente de la denominación, las funciones asignadas por todas ellas a este trabajador son las mismas.

Por todo ello y visto que las funciones que realizarán dentro del servicio el capataz y encargado, según las empresas licitadoras son las mismas, existiendo la única diferencia en su nomenclatura, el servicio técnico, ha interpretado que se trataba de la misma figura. De hecho, en la relación de trabajadores a subrogar del pliego técnico que actualmente está en vigor el cual se está ejecutando por parte de la empresa FCCMA, el capataz que al que se hace referencia en el escrito de FCCMA que se encuentra en excedencia, está catalogado como encargado.

Por otro lado, INDITEC, según los cuadros recogidos en su oferta si contempla la subrogación de todos los trabajadores, distribuyéndolos en una planificación de servicios de lunes a viernes y otra de fines de semana y festivos.

No obstante, respecto a esta alegación de que hay un error aritmético en el sumatorio final de la oferta de INDITEC, ascendiendo la cifra correcta a 32.06 operarios, sin incluir el 0,2 del Titulado superior; se admite dicho error por el OC pero ello no altera la valoración de la oferta de INDITEC, en cuanto que está dentro de las condiciones del pliego en cuanto al personal mínimo que es de 32 personas, por lo que, no afectó a la valoración técnica

## **2- Respecto al incumplimiento de la frecuencia horaria según lo previsto en el PPT**

En relación a la recogida de papel y cartón, aceite y animales muertos, la recurrente cuestiona que su oferta no incluye los días festivos recogidos en los pliegos para las recogidas generales, así como que no se prevé la recogida en ferias y similares los fines de semana.

El órgano de contratación alega que el informe de valoración las ofertas de FCC e INDITEC no se distinguen únicamente en la mayor frecuencia de recogida, sino también en la funcionalidad de los contenedores que oferta INDITEC, y, por tanto, es la discrecionalidad del técnico, y no el criterio de la demandante, quien decide sobre la propuesta que merece ser mejor valorada ; los servicios técnicos consideran que la oferta de INDITEC cumple con las condiciones mínimas que establece el pliego, y que las mejoras que ofrecen al servicio con dos contenedores de 400 l y 800 l, son más ventajosas para la gestión de estos residuos, pues puede reducir la temporalidad de la recogida. Por su parte, FCC, ofrece también dos nuevos contenedores, pero sin dimensionar su capacidad, por lo que no se pueden

comparar ambas ofertas en los mismos términos, por lo que hemos de acoger lo alegado por le OC

En base a la doctrina expuesta, procede acoger las alegaciones del órgano de contratación, no es posible excluir directamente en caso de que la oferta técnica no recoja todos los elementos técnicos del PPT. Esta omisión, en el caso que nos ocupa, no supone un incumplimiento claro y expreso de los pliegos, ya que puede ser compensada con el resto de jornadas ofertadas por el adjudicatario.

Respecto a los vehículos distintos de los exigidos como mínimos a adscribir al contrato, En el pliego técnico no se detalla el régimen de propiedad que deban de tener los vehículos, entendiendo que un régimen de alquiler en sus diferentes modalidades es válido, por lo que, a efectos del Ayuntamiento de Villalbilla, son vehículos que están adscritos a la prestación del servicio.

El PCAP establece como criterio de valoración distintos a los exigidos como mínimos para la prestación del servicio:

*“Se valorará el aporte de vehículos distintos a los exigidos como mínimos para la prestación del servicio. Se otorgará la máxima puntuación a la empresa que proponga el mejor incremento en vehículos y características de éstos. Para su valoración, se deberá indicar, sus características principales, si el vehículo es nuevo o de segunda mano, indicando en este caso el número de kilómetros, fecha de matriculación y estado general y el porcentaje de dedicación al contrato objeto de la presente licitación.*

*Se tendrá que justificar como repercute la aportación de dichos vehículos en los servicios que se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas. (4,5 puntos).”*

Según el apartado 12 del PPT establece en su apartado relativo a los “Requisitos exigidos a los licitadores” lo siguiente:

*“Compromiso de adquisición de los vehículos y maquinaria o documento que acredite la titularidad de los vehículos propuestos como mejora para la prestación del servicio en los criterios sometidos a juicio de valor, que podrán ser nuevos o de segunda mano. Se deberá adjuntar marca y modelo de todos los vehículos con una descripción detallada de todas sus características técnicas”*

El recurrente alega que INDITEC aporta 8 vehículos de los cuales 3 de ellos (camión lavacontenedores, barredora/fregadora y camión carga lateral) son en régimen de alquiler. Es decir, no aporta ni kilómetros, ni fecha de matriculación ni estado general, incumpliendo el Pliego y no pudiendo ser por tanto valorados como mejora. Adicionalmente, tampoco se acredita la titularidad de estos vehículos.

Ahora bien, el pliego no exige que sean propiedad del licitador o vehículos aportados y además INDITEC aportó fichas exhaustivas especificando las condiciones, características generales y justificación de cada uno de los vehículos ofertados donde detallaba sobradamente la información al respecto de la repercusión de los vehículos en el servicio, su dedicación, marca, modelo, estado y características. A la vista de esas fichas el técnico municipal ha valorada la oferta de INDITEC

A esto hay que añadir lo indicado por el OC de que INDITEC ofrece cinco vehículos de su titularidad propuestos con una dedicación parcial del 15%. Entendiéndose que, según la documentación aportada de sus características y el uso que se le dará, la oferta de INDITEC aportaría una mejora superior en la prestación del servicio frente al resto de licitadores, por lo que, aun no teniendo en cuenta los vehículos ofertados régimen de alquiler, la oferta presentada por INDITEC desde el punto de vista técnico sería la más ventajosa en este apartado.

Por lo que este Tribunal no aprecia un incumplimiento claro y expreso del pliego, ya que, como en el caso anterior, nos encontramos ante una cuestión de valoración

técnica de lo ofertado por cada licitador, que en este caso está perfectamente justificada la valoración de la oferta de INDITEC y el cumplimiento de la misma con lo exigido en el PPT

Como hemos señalado anteriormente, el incumplimiento debe ser claro y objetivo respecto a los requisitos técnicos mínimos recogidos en el PPT. Esto quiere decir que el incumplimiento debe ser manifiesto y patente y deducirse con total facilidad, en caso de no cumplirse alguno de estos elementos no procedería la exclusión automática del licitador. Ya se trate de documentación técnica o de documentación para la valoración de criterios, si existe una ausencia de información no es posible, a priori, determinar que se está incumpliendo el PPT. Debe operar una presunción de cumplimiento por parte del licitador salvo que la omisión de ninguna manera pueda interpretarse favorablemente.

En el caso que nos ocupa, no se aprecia un incumplimiento claro y objetivo de los pliegos, ni error o arbitrariedad en la valoración de la oferta de la adjudicataria, por lo que procede la desestimación del recurso.

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

## ACUERDA

**Primero.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., contra el Acuerdo de 20 de junio de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villalbilla por el que se adjudica el “*Contrato de Concesión de Servicios para la gestión, recogida y transporte de Residuos Sólidos Urbanos, explotación del Punto Limpio de los Bordales y limpieza viaria del término municipal de Villalbilla*” (Expediente: 444/2025) licitado por ese Ayuntamiento.

**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.

**Tercero.** - Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL