

Recurso 167/2025
Resolución 246/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 9 de mayo de 2025.

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad **AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L.** contra el acuerdo de la mesa de contratación de exclusión, de 26 de marzo de 2025, con relación al contrato denominado «Servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa», (Expediente 2097/2024), respecto de los lotes 1 y 2, convocado por la entidad Gestión Integral del Agua de Huelva (Giahsa), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 31 de diciembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, figura en el perfil de contratante publicación de 12 de febrero de 2025 de rectificación del anuncio de licitación y publicación de los pliegos. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 3.887.484,00 euros.

El 26 de marzo de 2025, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se acuerda la exclusión, entre otras, de la proposición presentada por las entidades que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas AMBIENTAL Y SOSTENIBLE, S.L. y SUSTRATOS EXTREMADURA, S.L. (en adelante la UTE).

SEGUNDO. El 15 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación Pública, escrito de reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L. (en adelante la recurrente), contra el citado acuerdo de la mesa de contratación, de 26 de marzo de 2025, por el que se excluye la oferta presentada por la UTE de la que forma parte, respecto del procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da a la entidad contratante traslado del citado escrito de reclamación y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras su reiteración, lo solicitado fue recibido el 23 de abril de 2025.

El 23 de abril de 2025, este Tribunal dicta la Resolución MC. 44/2025 en la que se acuerda adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la entidad ahora recurrente.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, el plazo para formular alegaciones fue ampliado en aplicación del Acuerdo de 30 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se amplían los plazos en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA extraordinario núm. 7 de 30 de abril) hasta el 7 de mayo de 2025, no habiéndose recibido ninguna en el plazo concedido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por remisión del artículo 120.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, en relación a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante RDL 3/2020), y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el presente supuesto la actuación impugnada procede de una sociedad mercantil local que ostenta la condición de entidad contratante de las previstas en el RDL 3/2020 conforme a sus estatutos -artículo 2- que disponen en lo que aquí concierne que:

«1.- La Sociedad tiene por objeto, promover:

- 1. La gestión del ciclo integral del agua, en particular, el abastecimiento de agua potable, alcantarillado saneamiento y depuración de aguas residuales.*
- 2. La gestión del ciclo de residuos, en particular, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.*
- 3. La gestión y desarrollo de otras actividades que se encuentren en el ámbito de las competencias municipales, especialmente en materia de protección del medio ambiente, limpieza, formación, mejora de procedimientos de gestión, aplicación de nuevas tecnologías, telecomunicaciones y energías alternativas.*
- 4. En general, la gestión de los fines y prestación y explotación de los servicios que le encomiende la Mancomunidad Titular u otras Administraciones Públicas, de acuerdo con las normas y principios que rigen las relaciones interadministrativas.*

Dentro de este objeto se entienden comprendidos todos los servicios auxiliares y todas las actividades que sean necesarias o que posibiliten su cumplimiento y resulten ajustadas a Derecho y, en particular, a las normas que en cada momento regulen su actividad. (...).».

Por su parte, el artículo 8 del citado RDL 3/2020 dispone lo siguiente:

«1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades siguientes:

- a) La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución de agua potable.*
- b) El suministro de agua potable a dichas redes.*



2. El presente real decreto-ley se aplicará, asimismo, a los contratos y a los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el apartado 1, siempre y cuando tales contratos estén relacionados con alguna de las actividades siguientes:

a) Proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, a condición de que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 por ciento del volumen de agua total disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje.

b) La evacuación o tratamiento de aguas residuales.

3. No se considerará como una actividad con arreglo al apartado 1 el suministro de agua potable a redes destinadas a prestar un servicio al público por parte de una entidad contratante distinta de los poderes adjudicadores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) Que la producción de agua potable por parte de la entidad de que se trate se realice porque su consumo sea necesario para el ejercicio de una actividad distinta de las contempladas en los artículos 8 a 11.

b) Que la alimentación de la red pública dependa exclusivamente del propio consumo de la entidad contratante y no haya superado el 30 por ciento de la producción total de agua potable de la entidad contratante tomando en consideración la media de los tres últimos años, incluido el año en curso.».

Al respecto, el contrato que se examina, en el que su objeto es el servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa, constituye una actividad de las previstas en el RDL 3/2020, según su artículo 8.2.b), por lo que le es de aplicación el citado RDL 3/2020.

Por su parte, de la citada entidad pública empresarial, es único accionista la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva integrada por más de sesenta municipios pertenecientes todos a la provincia de Huelva, derivando la competencia de este Órgano para la resolución de la reclamación en materia de contratación interpuesto de la aplicación del apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, pues la entidad ha remitido a este Tribunal la documentación necesaria para la tramitación y resolución de la presente reclamación, por lo que opera la competencia subsidiaria de este órgano en esta materia.

En definitiva, este Órgano resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si la reclamación se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de reclamación en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del RDL 3/2020.

El objeto de la licitación, según consta en el pliego de condiciones, es un contrato de servicios sujeto al RDL 3/2020, convocado por una entidad contratante, y el objeto de la reclamación es el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, respecto de los lotes 1 y 2, por lo que el acto recurrido es susceptible de reclamación en materia de contratación al amparo del artículo 119 apartados 1 y 2.b) del citado RDL 3/2020.



TERCERO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición de la presente reclamación en materia de contratación. En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP, por remisión del artículo 121.1 del RDL 3/2020, establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.»*.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición de la reclamación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación respecto de los lotes 1 y 2.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición de la reclamación, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por la entidad contratante, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 121.1 del RDL 3/2020 y en el artículo 50.1.c) de la LCSP por remisión de aquél.

QUINTO. Fondo del asunto. Actuaciones realizadas en el procedimiento.

Con la finalidad de centrar el objeto del debate procede reproducir aquellas actuaciones realizadas en el procedimiento relevantes para la resolución de la reclamación.

Según figura en el expediente administrativo remitido por la entidad contratante, el 11 de marzo de 2025 se le remite a la UTE requerimiento de subsanación de determinada documentación, se indica en el requerimiento *«según informe técnico que se adjunta»*. En lo que interesa a efectos de la resolución de la reclamación, se le solicita que subsane la siguiente documentación:

- *«Verificación técnica de la báscula. Presentan declaración responsable indicando que el certificado aportado por la empresa de verificación se corresponde a la báscula sita en la instalación de Villafranca de los Barros se haya vigente. La instalación de Villafranca de los Barros según obra en su autorización se ubica en Parcelas 118 y 248 y Polígono catastral 29 de dicho municipio. Sin embargo, el certificado de verificación aporta como lugar de ubicación de la báscula en C/ Antonio Machado 6 de Villafranca de los Barros (Badajoz), no coincidiendo la ubicación de la báscula verificada con la planta de compostaje. Además, el informe de verificación no incluye sello ENAC o equivalente que valida que la inspección de la báscula ha sido efectuada por empresa actuando como organismo autorizado de verificación metrológica, acorde a la Ley 32/201, RD 244/2016 e ICT/155/2020. Se requiere aportar certificado de verificación técnica elaborado empresa actuando como organismo de control autorizado sobre la báscula que se presente en la oferta. En el caso de que la báscula propuesta no fueses titularidad de Sustratos de Extremadura SL, se debería presentar acuerdo de uso y mantenimiento firmado con empresa propietaria. Se requiere aportar especificaciones técnicas de la báscula de pesaje»*.

- *«La Autorización R3 a favor de Sustratos de Extremadura (CIF B06519094) con código B06519094/EX/AV-151 para la planta de compostaje ubicada en Villafranca de los Barros (Badajoz) se encuentra caducada desde el 26 de julio de 2015. Se requiere que aporte Autorización vigente o bien justificación acreditada y fehaciente de la vigencia de dicha autorización y capacidad de tratamiento. Se requiere para que aporte el código NIMA de la instalación de compostaje ubicada en Villafranca de los Barros (Badajoz) mediante documento oficial»*.



- «Los lodos de Tharsis no tienen características adecuadas para uso agrícola (R10) y por ello no pueden ser compostados conjuntamente con los restantes lodos. No se aporta Autorización Ambiental de la planta donde serán gestionados dichos lodos. Se requiere aportar Autorización ambiental de la planta propuesta para estos lodos, así como declaración responsable de tratamiento en dicha planta».

- «Ninguna de las empresas que forman la UTE aporta seguro de responsabilidad medioambiental. Ambiental y Sostenible aporta escrito de Correduría de Seguros en la que indica que se tiene solicitada una póliza de R. C. Ambiental con la compañía AIG sin aportarse dicha póliza y por tanto sin conocerse el alcance asegurado. Se requiere que aporte Declaración Responsable para, en caso de resultar adjudicatario, se compromete a presentar póliza de seguro Medioambiental con alcance de las actividades objeto del contrato, y cuantía exigida en el PCA, incluyendo la planta de tratamiento propuesta y aceptada, presentándose dicha póliza junto con extracto de pago en vigor antes de la formalización del contrato».

- «No presenta cantidades totales anuales de residuos y lodos tratados en la planta ubicada en Villafranca de los Barros y declaradas al órgano ambiental.

◦Se requiere que aporte copia/s legitimada/s de las declaraciones anuales de residuos tratados en la planta, considerando cantidades totales de residuos de entrada y salida presentadas en la Administración Ambiental competente para las tres últimas anualidades (2022-24).

◦Se requiere que aporte copia/s legitimada/s de las declaraciones anuales de tratamiento de lodos LER 190805 (en peso total) gestionadas en la planta, presentadas en la Administración Ambiental competente para las tres últimas anualidades (2022-24)».

Tras la presentación de la documentación por parte de la UTE se procede a su análisis que queda reflejado en informe técnico de 23 de marzo de 2025. En el mismo se concluye la no conformidad de la documentación presentada, el informe realiza un resumen de los motivos que posteriormente se desarrollan en su contenido, su contenido es el siguiente:

«◦ Planta de Compostaje propuesta en Villafranca de los Barros presenta las siguientes no conformidades: – No presente Autorización ambiental vigente, ni prorroga administrativa de la autorización, ni justificación acreditada y fehaciente de la vigencia de dicha autorización. – No presentan capacidad de tratamiento de la planta, ni se aportan cantidades reales (de residuos y de lodos) pesadas y tratadas. – No presentan certificado de verificación de báscula con sello o marca ENAC que garantice que la inspección asociada ha sido elaborada por entidad actuando como organismo autorizado de control metrológico como se requiere en la Orden ICT/155/2020.

◦ Planta de Compostaje propuesta en Utrera presenta las siguientes no conformidades: - No se dispone de Licencia Municipal, y no se presentan evidencia de que se haya presentado al Ayto. la Declaración Responsable de Ocupación y Utilización. – No se aporta memoria anual oficial de gestión de residuos entregada la órgano ambiental competente de la anualidad 2024, cuando para está anualidad y a fecha de presentación de subsanaciones ya debe estar entregada. Además, la cantidad indicada en Declaración Responsable supera la capacidad de tratamiento indicada en su AAU. – La planta no dispone de báscula de pesaje o no ha sido facilitada la documentación requerida por el PCA.

◦ No presentan Autorización Ambiental de la planta propuesta para el tratamiento finalista de los lodos no aptos para uso agrícola, ni acuerdo de uso o declaración responsable asociada.

◦ De la información facilitada no resulta posible conocer fehacientemente las cantidades de lodos tratados en la planta de Villafranca de los Barros. No se aporta memoria de gestión de residuos y lodos en la planta de Utrera (2024), y la declaración responsable que presentan de lodos tratados en esta planta resulta inferior a la cantidad exigida en el PCA como solvencia técnica».



Finalmente, el 26 de marzo de 2025, tiene lugar sesión de la mesa de contratación en la que se acuerda la exclusión de la proposición de la UTE, siendo este acuerdo el impugnado por la recurrente.

En la notificación de la exclusión se indica de la siguiente forma las razones por las que se concluye que no se subsana correctamente, respecto del lote 1 y 2, que son las concretamente impugnadas por la recurrente, -se incluye una numeración respecto de las causas para facilitar su análisis posterior-:

[1]«* Solvencia Técnica/Económica-Otros (No Subsanable): Una vez comprobada la documentación presentada relativa a la planta de Villafranca de los Barros, por el técnico responsable del contrato, no cumple este requisito mínimo por el siguiente motivo:

- No presentan certificado de verificación de báscula con sello o marca ENAC que garantice que la inspección asociada ha sido elaborada por entidad actuando como organismo autorizado de control metrológico como se requiere en la Orden ICT/155/2020.

* Solvencia Técnica/Económica-Otros (Cumple):

[2]* Solvencia Técnica/Económica-Otros (No Subsanable): Una vez comprobada la documentación presentada relativa a la planta de Villafranca de los Barros, por el técnico responsable del contrato, no cumple este requisito mínimo por los siguientes motivos:

- No presentan Autorización ambiental vigente, ni prórroga administrativa de la autorización, ni justificación acreditada y fehaciente de la vigencia de dicha autorización.

- No presentan Autorización Ambiental de la planta propuesta para el tratamiento finalista de los lodos no aptos para uso agrícola, ni acuerdo de uso o declaración responsable asociada.

* Solvencia Técnica/Económica-Otros (Cumple):

* Solvencia Técnica/Económica-Otros (Cumple):

[3]* Solvencia Técnica/Económica-Seguro de indemnización (No Subsanable): No presentan declaración responsable en la que se comprometan, si resultan adjudicatarios, a contratar todas las garantías que se piden en el requisito mínimo, es decir [SIC]: "Dicho seguro de Responsabilidad Civil deberá tener un límite de indemnización no inferior a 1.000.000.-€ por siniestro y año para cubrir los daños materiales y/o personales y perjuicios consecuenciales ocasionados a terceros. Las garantías mínimas exigidas para este contrato de Responsabilidad Civil serán: RC Explotación (incluyendo locativa). RC Subsidiaria de Subcontratistas. RC Patronal – cuyo sublímite por víctima nunca podrá ser inferior a los 600.000 €. RC Post-trabajos. RC derivada del transporte de mercancía, carga y descarga. RC derivada del uso de vehículos a motor y maquinaria. RC por Contaminación Accidental. Defensa jurídica y Fianzas. En este caso GIAHSA debe figurar como asegurado adicional sin perder su condición de tercero". Previa a la formalización del contrato, deberán aportar la contratación del Seguro con todas las coberturas exigidas.

[4]* Solvencia Técnica/Económica-Trabajos realizados (No Subsanable): Una vez comprobada la documentación presentada relativa a la planta de Villafranca de los Barros, por el técnico responsable del contrato, no cumple este requisito mínimo por los siguientes motivos:

- No presentan capacidad de tratamiento de la planta, ni se aportan cantidades reales (de residuos y de lodos) pesadas y tratadas.

- De la información facilitada no resulta posible conocer fehacientemente las cantidades de lodos tratados en la planta de Villafranca de los Barros. No se aporta memoria de gestión de residuos y lodos en la planta de Utrera (2024), y la declaración responsable que presentan de lodos tratados en esta planta resulta inferior a la cantidad exigida en el PCA como solvencia técnica».

Como se ha indicado esta motivación es la que cuestiona la recurrente en su escrito de impugnación.



SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión de la reclamación, procede examinar los motivos en que la misma se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone la presente reclamación contra el acuerdo de exclusión de su oferta adoptada por la mesa de contratación en sesión de 26 de marzo de 2025, que considera arbitrario.

Con relación a la causa de exclusión [1], anteriormente reproducida, relativa a que no se presenta certificado de verificación de la báscula con sello ENAC, manifiesta que se incluye en la documentación presentada en sede de subsanación ante la entidad contratante. Alega que dicho documento lo incluye igualmente junto a su escrito de reclamación.

Respecto de la causa [2], manifiesta en lo relativo a la ausencia de la presentación de la autorización ambiental vigente relativa a la planta de Villafranca de los Barros que: *«indica el informe en su fundamentación que “la autorización presentada se encuentra caducada”, sin acreditación de dicha caducidad el 26 de julio de 2015, ya que la resolución de dicha prórroga es que es “hasta que recaiga la resolución que decida sobre la autorización ambiental unificada solicitada el 28 de noviembre de 2014”. documento 12».*

En lo relativo a que no se presenta autorización ambiental de la planta para el tratamiento finalista de los lodos no aptos para uso agrícola, ni acuerdo de uso o declaración responsable asociada, manifiesta lo siguiente: *«presentadas AAU de planta Utrera y Villafranca de los Barros».*

Sobre lo manifestado en la causa [3], la recurrente argumenta en su escrito de impugnación: *«sólo se requería, en el informe valoración requisitos mínimos técnicos del 11 de marzo, declaración de responsabilidad medio ambiental, aportada como documento 4».*

Con relación a la causa [4], argumenta: *«en la sexta subsanación de su escrito de 14 de marzo, mi representada explicó las capacidades de las plantas de tratamiento, así como las cantidades tratadas, habiendo aportado en su momento las declaraciones de 2021 a 2023».*

Por lo anterior, solicita que se anule el acto impugnado y que se admita su proposición a la licitación.

2. Alegaciones de la entidad contratante.

La entidad contratante en su informe a la reclamación presentada solicita su desestimación y la imposición de multa por temeridad a la recurrente. En este sentido tras mencionar los antecedentes de hecho ocurridos durante el procedimiento de licitación, manifiesta que las alegaciones de la recurrente respecto de la arbitrariedad al acordar la exclusión son infundadas, y procede a rebatir cada uno de sus argumentos.

Con relación a la causa de exclusión [1], argumenta: *«Pues bien, en un primer momento, presenta la recurrente declaración responsable indicando que el certificado aportado por la empresa de verificación de la báscula sita en la planta de tratamiento de Villafranca de los Barros se haya plenamente vigente. Se debe destacar que el certificado de verificación titula a favor de Sustratos de Extremadura S.L. y el lugar de ubicación de la inspección de la báscula en C/ Antonio Machado 6 de Villafranca de los Barros (Badajoz), es decir, sin ubicarse en la dirección de la planta de tratamiento. Se contradice la Declaración responsable con el informe de verificación. Además, el informe de verificación no aporta sello ENAC o equivalente que valida que la inspección haya sido efectuada por empresa actuando como organismo de verificación metrológica. En ningún caso se aportan especificaciones técnicas de la*



báscula propuesta ni tampoco aportan acuerdo de uso y mantenimiento si la báscula fuese de un tercero, todo ello requerido en el PCAP de aplicación.

Se les requiere subsanación para que aporten características técnicas, incluyendo fotografías. Se les requiere aportar certificado de verificación técnica elaborado empresa actuando como organismo de control autorizado sobre la báscula que se presente en la oferta. En el caso de que la báscula propuesta no fuese titularidad de Sustratos de Extremadura S.L., se debería presentar acuerdo de uso y mantenimiento firmado con la empresa propietaria. Igualmente se le requiere aportar especificaciones técnicas de la báscula de pesaje.

Al escrito genérico de alegaciones dicen aportar certificado emitido por empresa autorizada y acreditada ENAC para la instalación sita en Camino Las Vegas s/n en Villafranca de los Barros.

Nuestra valoración al respecto es que no se aportan características técnicas ni fotografías, si bien las mismas se pueden apreciar en el informe de inspección. Se vuelve a presentar certificado de inspección indicando como lugar de ubicación de la báscula las instalaciones de compostaje de Villafranca de los Barros. Si bien el certificado está realizado por una empresa de control autorizada, el informe CARECE sello ENAC, el cual valida que la inspección ha sido efectuado por empresa actuando como organismo de verificación metrológica como así lo requiere la Orden ICT/155/2020. Por tanto, al no incluir la “marca” ENAC, el certificado no garantiza que la entidad de verificación ha actuado como organismo de verificación metrológica, ni se garantiza el cumplimiento de los requisitos de acreditación (ENAC: “Criterios para la utilización de la marca ENAC o referencia a la condición de acreditado CEA-ENAC-01 Rev. 29 febrero 2025”).

Con relación a la causa de exclusión [2] manifiesta: «esta parte debe manifestar que es la primera vez que tiene conocimiento de tal documento, es decir, la recurrente presenta al Tribunal dicho documento de prórroga de la Autorización de la planta de compostaje de Villafranca de los Barros, sin embargo, no lo han aportado ni en fase de presentación de oferta ni tampoco en fase de subsanación de requisitos mínimos en la que se le solicitó dicho requisito (entre otros). Al no presentar el citado documento que ahora sí adjunta al recurso, no ha sido posible evaluarlo por la mesa de contratación en el momento procedimental oportuno. El técnico debió evaluar como indica su informe, es decir, haciendo constar la caducidad de la autorización puesto que en ambas presentaciones de documentación no se evidenció la Prórroga de la autorización».

Dentro de esta causa de exclusión también se hace referencia a la ausencia de presentación de la autorización ambiental de la planta propuesta para el tratamiento de los lodos no aptos para uso agrícola, ni al acuerdo de uso o declaración responsable asociada. Respecto de lo anterior argumenta lo siguiente: «En relación a las autorizaciones ambientales propuesta para tratamiento finalista de los lodos no aptos para uso agrícola, acorde al Pliego de Prescripciones Técnicas, los lodos de Tharsis no tienen características adecuadas para uso agrícola y por ello, no pueden ser compostados conjuntamente con los restantes lodos, siendo esto una cuestión técnica elemental. Dicho lo cual, tras la recepción de la documentación depositada por la hoy recurrente en fase de presentación de oferta, no se aportó declaración responsable indicando el tratamiento o valorización de dichos lodos, así como autorización ambiental de la planta donde serían gestionados.

Tras requerirles subsanación, en su escrito genérico de alegaciones sostienen respecto a los lodos procedentes de Tharsis que serán tratados en las instalaciones de la UTE por separado para reducir humedad y volumen y posteriormente enviados a las instalaciones de Llopis Servicios Ambientales S.L. para su tratamiento final. Debemos manifestar que, a nuestro criterio, primeramente no aportan declaración responsable solicitada y además de obligado cumplimiento. Por otro lado, destacar que la autorización presentada de Llopis Servicios ambientales S.L. es de gestión de residuos en calidad de TRANSPORTE, y no de tratamiento final.

Por todo lo cual la mesa de contratación no tuvo por cumplimentada la subsanación y por tanto debemos considerar no cumplimentado el presente requisito mínimo exigido puesto que se evidencia técnicamente que no presentan autorización ambiental de la planta propuesta para el tratamiento finalista de los lodos no aptos para uso agrícola, ni acuerdo de uso o declaración responsable asociada».



Sobre la causa de exclusión [3] alega que: «En cuanto al presente apartado, no entendemos que viene a alegar la contraparte, pues tras requerírsele para subsanación se dio por cumplimentado dicho requisito mínimo con la declaración responsable presentada como puede comprobarse en el informe técnico de valoración de requisitos mínimos realizado por el técnico responsable».

Finalmente, con relación a la causa de exclusión [4] indica que: «Respecto a las cantidades tratadas, no se aporta copia legitimada de las cantidades anuales gestionadas en la planta. No se aportan pesajes de las cantidades de lodos y demás residuos de entrada a planta de tratamiento y de salida. Además, aportan cantidades solamente de materia seca de lodos, lo cual resulta imposible sin pesar los lodos (el peso incluye materia seca y húmeda) y no aportan los pesajes de los lodos tratados. No se puede entender que realicen estimaciones de cantidades de lodos (entradas a planta y salidas de planta), ni resulta posible, cuando lo único que se puede hacer es pesar el lodo que llega (y el que sale) y con la analítica de sequedad entonces saber la cantidad de materia seca que llevan esos lodos.

Además, la estimación técnica que indican del 18 al 21% solamente es razonable para lodos de aguas residuales urbanas con deshidratación mecánica, excluyéndose otros tipos de lodos y otros sistemas de deshidratación que presentan mayores sequedades.

Del mismo modo, en su escrito genérico de alegaciones establecen respecto a la instalación de Utrera que tienen comprometidos una cantidad de 11.000 toneladas/año de lodos procedentes de Aguas de Huesna, pero sin embargo no aportan declaración responsable de las cantidades comprometidas.

Por otra parte, presentaron una declaración de tratamiento en 2024 de 1.700 toneladas, indicando que era un dato aproximado, lo cual no puede resultar admisible (al menos en la presente licitación) presentar una estimación tratándose de gestión y tratamiento de residuos. Y con esas 1.700 toneladas declaradas en 2024 y con inicio de actividad declarado el 18 de diciembre de 2024, resulta un tratamiento de 131 toneladas/día (promedio incluyendo domingos y festivos), lo cual excede de la capacidad de tratamiento indicada en su AAU (75 toneladas/día).

Visto lo cual, de la información facilitada no resulta posible conocer con fehaciencia las cantidades de lodos tratados en la planta de Villafranca de los Barros. No se aporta memoria de gestión de residuos y lodos en la planta de Utrera (2024), y la declaración responsable que presentan de lodos tratados en esta planta resulta inferior a la cantidad exigida en el PCAP como solvencia técnica (página 4 PCAP)».

Por todo lo anterior, solicita la desestimación de la reclamación interpuesta.

SEPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Vistas las alegaciones de las partes, procede entrar a analizar el objeto de la controversia, que se centra en discernir si fue incorrecta la exclusión de la recurrente por no reunir los requisitos técnicos mínimos establecidos en los pliegos que rigen la licitación.

Se procederá a analizar en primer lugar la causa de exclusión segunda [2] atendiendo a las alegaciones de la entidad contratante en las que manifiesta que la documentación que se presenta en vía de recurso no fue aportada en la oferta de la recurrente durante la licitación ni en sede de subsanación, por lo que no pudo ser analizada. En este sentido, si ello fuera correcto, se confirmaría la existencia de una causa válida lo que podría hacer innecesario el análisis del resto de causas de exclusión de la oferta, al confirmarse la validez del acuerdo de exclusión de la mesa de contratación.

Al respecto, el incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos no admite graduación en cuanto al número de ellos; el hecho de que una empresa licitadora no observe una exigencia del pliego es motivo suficiente para la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, no siendo por tanto ni tan siquiera necesario que se produzcan dos, tres o más incumplimientos. En este sentido se ha expresado este Tribunal,



entre otras muchas, en sus Resoluciones 200/2016, de 9 de septiembre, 36/2017, de 15 de febrero, 35/2018, de 8 de febrero, 23/2020, de 30 de enero, 424/2021, de 28 de octubre, 577/2021, de 23 de diciembre y 411/2022 de 4 de agosto.

Pues bien, con relación al segundo motivo de exclusión reiteramos que el mismo se fundamenta en lo siguiente: *«Una vez comprobada la documentación presentada relativa a la planta de Villafranca de los Barros, por el técnico responsable del contrato, no cumple este requisito mínimo por los siguientes motivos: - No presentan Autorización ambiental vigente, ni prorroga administrativa de la autorización, ni justificación acreditada y fehaciente de la vigencia de dicha autorización»*. Sobre lo anterior, la recurrente en su escrito de impugnación argumenta que no se justifica que la autorización ambiental se encuentre caducada ya que la resolución de la prórroga es hasta que recaiga resolución que decida sobre la autorización ambiental unificada, solicitada el 28 de noviembre de 2014.

Asimismo, aporta junto a su escrito de impugnación documento denominado: «12», que contiene una resolución de prórroga, acordada el 26 de enero de 2015, sobre la autorización de 26 de julio de 2010, para realizar actividades de recogida, transporte, almacenamiento y valorización de residuos no peligrosos en las instalaciones mencionadas, indicando que la misma tiene vigencia: *«hasta que recaiga la resolución que decida sobre la autorización ambiental unificada solicitada el 28 de noviembre de 2014»*. Como se ha indicado, el órgano de contratación manifiesta que este documento de prórroga no fue presentado durante la licitación, por lo que es la primera vez que tiene conocimiento del mismo.

Revisado el expediente de contratación remitido por el órgano de contratación se comprueba que el documento 12 relativo a la prórroga de la autorización otorgada por Resolución de 26 de julio de 2010, no fue presentado inicialmente en la oferta de la UTE. Tras el requerimiento de subsanación, consta en el expediente administrativo la documentación aportada, entre ella, figura un escrito denominado *«subsanación»* en el que se realiza la siguiente afirmación: *«respecto a la autorización de sustratos Extremadura aportamos prórroga de la misma vigente hasta en tanto se resuelva dicha solicitud»*. Es posible que dicha afirmación se refiriese al documento 12 que se adjunta al recurso, sin embargo, y como afirma la entidad contratante, el documento no figura entre los aportados por la UTE en sede de subsanación ni se desprende que el mismo fuera presentado ante la mesa de contratación del documento adjunto al recurso *«doc 3 recibo presentación subsan»*, por lo que sin más justificación o argumentación sobre esta cuestión en el escrito de recurso, no cabe sino concluir que resulta cierta la afirmación de la entidad contratante relativa a que no tuvo conocimiento de esta documentación y por lo tanto resulta correcta la conclusión con relación a que la UTE no acreditó correctamente la autorización ambiental vigente respecto de la referida planta, cuestión que le fue requerida de forma expresa en el requerimiento de subsanación y que no fue correctamente acreditada.

Por último, con relación a la aportación de esta documentación junto al escrito de impugnación, indicar que la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, o la 233/2019, de 16 de julio, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación, ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP (v.g., entre otras, Resoluciones 386/2019, de 14 de noviembre, 119/2020, de 21 de mayo, 138/2021, de 15 de abril y 320/2021, de 10 de septiembre).



Por todo lo anterior procede la desestimación de este motivo de recurso al considerar que la exclusión por la falta de acreditación de la autorización ambiental vigente -la prórroga- respecto de la planta de Villafranca de los Barros fue correcta atendiendo a la documentación presentada durante la licitación, lo que determina que la exclusión resulte ajustada a derecho.

Segunda. A mayor abundamiento y atendiendo al principio de congruencia, se procederá a realizar el análisis sobre el resto de los motivos de impugnación en los que la recurrente rebate las otras causas que conllevaron la exclusión UTE.

Con relación a la causa de exclusión [1], la relativa al certificado de la báscula, la recurrente en su escrito de impugnación tan solo manifiesta que la aportó como documento 5. Sin mayor explicación ni argumentación. En la notificación de la exclusión se indica: *«No presentan certificado de verificación de báscula con sello o marca ENAC que garantice que la inspección asociada ha sido elaborada por entidad actuando como organismo autorizado de control metrológico como se requiere en la Orden ICT/155/2020»*. Como indicamos, la recurrente no desarrolla el motivo de recurso, circunstancia que contrasta con el informe a la reclamación en el que se desarrolla ampliamente la ausencia de la citada certificación como causa de exclusión en el sentido anteriormente se ha reproducido.

En lo relativo a la causa de exclusión [2], se divide en dos cuestiones; la analizada en la anterior consideración y la relativa a que no se presenta por la UTE autorización ambiental de la planta finalista para el tratamiento de los lodos no aptos para uso agrícola, sobre lo que la recurrente únicamente alega que ha presentado *«AAU de planta de Utrera y Villafranca de los Barros»*, por otro lado, ante esta mínima fundamentación, el órgano de contratación argumenta en su informe que *«no aportan declaración responsable solicitada y además de obligado cumplimiento. Por otro lado, destacar que la autorización presentada de Llopis Servicios ambientales S.L. es de gestión de residuos en calidad de TRANSPORTE, y no de tratamiento final»*.

Con relación a la causa de exclusión [3] sobre el seguro de indemnización, manifiesta en el recurso que solo se solicitaba en el requerimiento de subsanación una declaración de responsabilidad medioambiental. Sobre esta cuestión el órgano de contratación argumenta en su informe que este requisito mínimo se dio por correctamente cumplimentado.

Finalmente, sobre la causa de exclusión [4] con relación a la capacidad de tratamiento de las plantas, así como las cantidades tratadas, manifiesta la recurrente que la UTE, explicó las capacidades de tratamiento, así como las cantidades tratadas aportando declaraciones de 2021 a 2023. Sin embargo, en la notificación de exclusión se hace referencia a la anualidad de 2024 a la que también se refería el requerimiento de subsanación. Sobre esta cuestión, la entidad contratante concluye en su informe, en los términos anteriormente reproducidos: *«de la información facilitada no resulta posible conocer con fehaciencia las cantidades de lodos tratados en la planta de Villafranca de los Barros. No se aporta memoria de gestión de residuos y lodos en la planta de Utrera (2024), y la declaración responsable que presentan de lodos tratados en esta planta resulta inferior a la cantidad exigida en el PCAP como solvencia técnica (página 4 PCAP)»*.

En este sentido, respecto de estas apreciaciones se ha de recordar que la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los pliegos no está sujeta a reglas fijas. Puede haber casos en que dicho examen sea sencillo y no exija desplegar ningún análisis técnico y otros en que pueda resultar más compleja técnicamente aquella verificación. Así, en nuestra Resolución 449/2020, de 17 de diciembre, se indicaba lo siguiente: *«si bien este Tribunal ha señalado (v.g. Resolución 24/2016, de 3 de febrero) que cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad técnica -porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos*



concretos-, hay supuestos como el aquí analizado donde resulta claro que la verificación del cumplimiento de una proposición por la entidad contratante exige un análisis técnico de mayor calado y complejidad, el cual, salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, debe prevalecer sobre cualquier otro, encontrándose amparado en la doctrina de la discrecionalidad técnica tan reiterada en nuestras resoluciones». En el supuesto analizado, como decimos, partimos de que existe un análisis objetivo sobre la aportación en vía de recurso de determinada documentación que no fue presentada durante la licitación, y que por lo tanto, la mesa de contratación no pudo analizar ni tener en cuenta, asimismo, la escasa motivación del escrito de recurso al combatir las distintas causas de exclusión, contrasta con la descripción concreta de los motivos por los que la mesa de contratación acordó la exclusión de la UTE y el desarrollo que de las mismas se ha realizado en el informe a la reclamación. Por otro lado, si realizamos un análisis más profundo de la cuestión sobre los motivos de exclusión, nos encontramos ante una cuestión eminentemente técnica, que queda dentro de la discrecionalidad del órgano de contratación y que solo puede ser desvirtuada cuando se acredite evidente error o arbitrariedad, situación que no se da en el presente supuesto por los motivos anteriormente mencionados. Por lo anterior procede la desestimación a mayor abundamiento del resto de motivos de recurso.

Como se ha indicado el órgano de contratación solicita la imposición de multa. Sin embargo, en el supuesto analizado, este Tribunal considera que, si bien se han desestimado todos los motivos del recurso, ello no es suficiente para concluir que el mismo, en su conjunto, carezca de absoluta falta de fundamentación. Además, las argumentaciones aducidas por la recurrente carecen de entidad suficiente para inducir a error o equivocación a este Tribunal, por lo que no se aprecia que el recurso en su globalidad suponga un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, ni, por tanto, que el mismo se haya interpuesto con temeridad o mala fe manifiesta.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la reclamación interpuesta.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad **AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L.** contra el acuerdo de la mesa de contratación de exclusión, de 26 de marzo de 2025, con relación al contrato denominado «Servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa», (Expediente 2097/2024), respecto de los lotes 1 y 2, convocado por la entidad Gestión Integral del Agua de Huelva (Giahsa).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, por remisión del artículo 121 del RDL 3/2020, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MC. 44/2025 de 23 de abril.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, por remisión del artículo 121 del RDL 3/2020.

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



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

