

Recurso 215/2025
Resolución 308/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 30 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A.** contra el acuerdo, de 16 de abril de 2025, del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de recogida de envases y papel cartón», expediente número 429/2024, convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de diciembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 24 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento, con un valor estimado de 95.387.570,68 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante acuerdo de 16 de abril de 2025 el órgano de contratación adjudica el contrato a la entidad URBASER S.A. (en adelante la adjudicataria).

SEGUNDO. El 12 de mayo de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A. (en adelante la recurrente), contra el citado acuerdo de 16 de abril de 2025 de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del mismo 12 de mayo de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como, la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Previa reiteración remitida el 15 de mayo de 2025, lo solicitado fue recibido en este Órgano el 19 de mayo de 2025, salvo el informe sobre la tramitación del

expediente, así como, respecto del fondo de la cuestión planteada, que tuvo entrada en este Tribunal al día siguiente 20 de mayo de 2025.

Acto seguido, la Secretaría del Tribunal el mismo día 19 de mayo 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles a las dos entidades licitadoras, además de la recurrente, que habían presentado oferta, para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas al recurso interpuesto, habiéndose recibido el día 26 de mayo de 2025 en el plazo establecido las aportadas por la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal 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. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ha quedado clasificada en segundo lugar en el procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del contrato, sustantivamente se denuncia la indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, el acuerdo de adjudicación le fue notificado a la entidad ahora recurrente el 21 de abril de 2025, por lo que el recurso presentado el 12 de mayo de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de 16 de abril de 2025 del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato, solicitando a este Tribunal como cuestión de fondo que con estimación del mismo, acuerde que «ii. se declare la resolución nula, subsidiariamente, anulable. iii. se retrotraigan las actuaciones al momento del análisis de la oferta de la entidad mercantil URBASER, S.A.; y, en su



caso, se excluya dicha oferta de la licitación por incumplir los requerimientos de los pliegos en los términos señalados en este recurso. iv. se ordene continuar con la normal tramitación del proceso de licitación adjudicando el contrato a la siguiente empresa mejor clasificada, la de mi representada VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.».

En su escrito de recurso la recurrente en esencia funda su pretensión respecto de la entidad adjudicataria en que ha sido indebidamente admitida, al incumplir los términos de la plantilla total de personas trabajadoras exigida en el pliego de prescripciones técnicas (PPT).

En este sentido, la recurrente cita y reproduce en parte o en su totalidad por este orden las cláusulas 16.9, 15.1.10 y 15.2.11 del PPT y el anexo V del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en cuanto al contenido de la oferta técnica y de la económica, tras lo cual afirma la recurrente lo siguiente:

«No cabe la menor duda que los pliegos, exigían a todos los licitadores ofertar los medios humanos dispuestos: “todo el personal de plantilla” y referido a “Se presentará un organigrama detallado del conjunto del personal, ...” y “Se incluirá un cuadro resumen con el personal adscrito al servicio”, por lo que la plantilla ofertada por cada licitador, nunca y en ningún caso, puede ser de 85 trabajadores, sino que, para cumplir con la correcta ejecución de los trabajos, debía ofertarse un número mayor de trabajadores que la plantilla mínima exigida, puesto que habría que contarse también con “la plantilla necesaria para asegurar a para asegurar (sic) la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por vacaciones, absentismo laboral, posibles bajas laborales, tanto de corta o larga duración, enfermedad, accidente y otras causas debidamente justificadas sin contar” y la también necesaria para ejecutar los refuerzos de verano (que no se hallaban incluidos en la plantilla mínima).».

Acto seguido, seguido la recurrente trae a colación el informe técnico de 9 de febrero de 2025 de valoración de los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor (en adelante informe de valoración de 9 de febrero de 2025), en concreto reproduce dentro del apartado V -valoración técnica de las ofertas-, el subapartado 2 -organización del servicio: personal; instalaciones; medios materiales propuestos; metodología operativa y organizativa del servicio-, y dentro de este el punto 2.1 -personal-, que en lo que aquí interesa señala que la entidad adjudicataria contempla una plantilla de 85 personas trabajadoras.

Tras lo cual indica que la adjudicataria *«oferta una plantilla inferior a la exigida, ya que solo contempla una plantilla de 85 trabajadores que resulta del todo insuficiente, puesto que debe contar, como hemos visto, también con “la plantilla necesaria para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por vacaciones, absentismo laboral, posibles bajas laborales, tanto de corta o larga duración, enfermedad, accidente y otras causas debidamente justificadas sin contar” y la también necesaria para ejecutar los refuerzos de verano (que no se hallaban incluidos en la plantilla mínima).».*

En cuanto al personal de refuerzo de verano, señala la recurrente que la adjudicataria sí parece ofertar personal de refuerzo en verano, semana santa y navidad, puesto que el propio informe de valoración de 9 de febrero de 2025 indica más adelante que la oferta de dicha adjudicataria recoge que:

«Los equipos de recogida de papel-cartón varían según la Temporada:

- Temporada Alta: Modalidad de carga trasera: 1 Oficial 1º Conductor + 1 Peón.*
- Temporada Baja: Modalidad de carga trasera: 1 Oficial 1º Conductor.*

(...)

La oferta también contempla el servicio extraordinario de recogida selectiva de envases ligeros y papel-cartón en Fiestas y Eventos. En dicha oferta se presenta un calendario estimado con 22 Ferias municipales, Conciertos y otros Eventos».



A continuación, concluye la recurrente afirmando que «toda vez que se comprueba que la Oferta presentada por la entidad URBASER contiene el refuerzo de verano y que consta de 85 trabajadores, queda patente que el referido “refuerzo de verano, semana santa y navidad ofertado por la empresa Urbaser estaría incluido dentro de los 85 operarios de plantilla ofertados” que recoge el Informe de Valoración Técnica de las Ofertas, cuando el PPT exigía - sin lugar a dudas- una plantilla mínima de 85 trabajadores “sin contar con los posibles refuerzos de verano”. Por tanto, la entidad Urbaser estaría incumpliendo los términos de la plantilla total exigida por el Pliego de Prescripciones Técnicas, ofertando una plantilla menor e incumpliendo un requisito básico y fundamental.».

Por último, el recurso en su apartado quinto realiza una extensa argumentación sobre lo que denomina consecuencias del incumplimiento señalado, que constando en las actuaciones del presente procedimiento aquí se dan por reproducidas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En el informe al recurso, en cuanto al fondo de la controversia, el órgano de contratación realiza las siguientes consideraciones:

«1. El Apartado “16.9.- Personal” de la Cláusula “16.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO” del Pliego de Prescripciones Técnicas, señala que: “Independientemente de la plantilla propuesta, los licitadores deberán presentar en su Proyecto de Gestión la organización del servicio, una plantilla mínima obligatoria de 85 trabajadores (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano.”

2. El Informe Técnico de fecha 9 de febrero de 2025, citado en el bloque de ANTECEDENTES, expone que las empresas licitadoras, han presentado las siguientes plantillas:

- La U.T.E. FCC contempla una plantilla de 92,70 trabajadores.
- La mercantil URBASER contempla una plantilla de 85 trabajadores.
- La mercantil VALORIZA contempla una plantilla de 119,94 trabajadores.

3. Las puntuaciones otorgadas en la valoración técnica de las ofertas, por las plantillas señaladas en el punto anterior son las siguientes:

- Puntuación otorgada a la U.T.E. FCC: 3,86 Puntos.
- Puntuación otorgada a la mercantil URBASER: 3,54.
- Puntuación otorgada a la mercantil VALORIZA: 5 Puntos.

4. En el Apartado “2.4.6. RECOGIDA SELECTIVA DE ENVASES LIGEROS” del Proyecto de Gestión, la mercantil URBASER, S.A. contempla dentro de la sectorización del servicio, que los vehículos que recogen los contenedores de Istán, Ojén y Marbella descargarán en el Centro Ambiental de Marbella y, las rutas de Mijas, Fuengirola y Torremolinos descargarán en la Planta de Transferencia de Mijas, siendo la empresa que explota esas instalaciones la encargada de transportar los envases ligeros recogidos hasta la planta de clasificación de envases ligeros, en Casares, con una plantilla independiente a la contemplada en la oferta de URBASER, S.A.

5. En el Apartado “2.4.7. TRANSPORTE DE ENVASES LIGEROS” del Proyecto de Gestión, la mercantil URBASER, S.A. contempla la subcontratación del servicio de transporte de los envases ligeros recogidos por el municipio de Benalmádena, desde la planta de transferencia de residuos de Benalmádena hasta la planta de clasificación de envases ligeros, en Casares, siendo esa empresa la encargada de efectuar las operaciones del traslado de los residuos.



6. En el Apartado “2.4.9 RECOGIDA SELECTIVA DE PAPEL-CARTÓN PUERTA A PUERTA COMERCIAL” del Proyecto de Gestión, la mercantil URBASER, S.A., contempla 10 autocompactadores como método de optimización de las rutas para el servicio de recogida selectiva de Papel-Cartón que será subcontratado, por lo cual, la empresa subcontratada efectuará las operaciones del traslado de los residuos.

7. En el Apartado “2.5. FRECUENCIA DE RECOGIDA DE LAS RUTAS, PLANIFICACIÓN DE TURNOS Y HORARIOS DE LUNES A DOMINGOS Y FESTIVOS” del Proyecto de Gestión, la mercantil URBASER, S.A., presenta un resumen de las rutas diferenciadas por temporada alta y temporada baja, donde se indica el turno, horario, frecuencia, jornadas y equipos, donde su incluyen los servicios de refuerzos en temporada alta. Refuerzo descrito, pero no cuantificado en el Proyecto de Gestión, sino en su oferta económica.

8. En el Apartado “2.6. PLAN DE TRABAJO EN PERÍODOS VACACIONALES Y DE NAVIDAD” del Proyecto de Gestión, la mercantil URBASER, S.A. plantea la inclusión de 2 equipos de refuerzo, 1 equipo de refuerzo para la fracción de envases ligeros y 1 equipo de refuerzo para la fracción de papel-cartón. Refuerzo descrito, pero no cuantificado en el Proyecto de Gestión, sino en su oferta económica.

9. En la proposición económica presentada por la mercantil URBASER, S.A., para licitar a la contratación del servicio de recogida selectiva de envases y papel-cartón (Expte. 429/2024), se recoge el total de la plantilla ofertada, incluida la plantilla de refuerzo, que asciende a un total de 86,34 trabajadores, aparte de la plantilla que afecta a los servicios subcontratados.».

Tras lo expuesto, el informe al recurso concluye lo siguiente:

«Que una oferta cuente con más o menos personal para la prestación del servicio, depende de la organización y planificación de este, del número de rutas, frecuencias de recogida, puntos de descarga, subcontratación de determinadas actuaciones, etc.

Analizada toda la documentación y teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, se considera que la plantilla ofertada por la mercantil URBASER, S.A. (plantilla propia + plantilla necesaria por los servicios subcontratados), supera la plantilla mínima equivalente obligatoria, contemplada en el Pliego de Prescripciones Técnicas, de 85 trabajadores (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano.

Además, en la Memoria Técnica, que se adjunta en el Anexo 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, como documento de mínimos exigido en el citado Pliego, donde se estudia el servicio propuesto y se indica, los servicios actuales de recogida, las frecuencias mínimas, etc., que servía de referencia para la elaboración del Proyecto de Gestión que tenía que realizar cada licitador, se indica como NOTA IMPORTANTE que: “...En caso de necesidades del servicio, la Mancomunidad podrá exigir el aumento de trabajadores independientemente de la plantilla mínima que el adjudicatario haya presentado en su oferta.”

Por todo ello, se considera la no procedencia del recurso presentado por la mercantil VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., al considerarse que la propuesta técnica presentada por la mercantil URBASER, S.A. cumple con el Pliego de Prescripciones Técnicas y en particular, con lo relacionado a la plantilla mínima exigida.».

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, la adjudicataria cita y reproduce en parte o en su totalidad los tres primeros



párrafos de la antes citada cláusula 16.9 del PPT, así como determinada pregunta y su respuesta que según manifiesta se publicó el 29 de diciembre de 2024 en la PCSP de la que infiere que el guarismo de 103 personas trabajadoras es un dato meramente orientativo, tras lo cual afirma que su oferta cumple con las prescripciones técnicas contenidas en la mencionada cláusula 16.9 del PPT.

Acto seguido, trae a colación parte del contenido de su oferta indicando que en el apartado 2.1.4 -puestos de trabajo y plantilla equivalente- de su proyecto de gestión se verifica que cumple con la plantilla mínima equivalente para la ejecución del contrato, esto es que el total de la plantilla del servicio de recogida de residuos es de 85 personas trabajadoras. Asimismo, indica que también cumple con la adición de plantilla destinada al refuerzo de verano, concretamente en el apartado 2.6 -plan de trabajo en periodos vacacionales y de navidad- de su memoria al estipular que se incluyen 2 equipos de refuerzo, 1 equipo de refuerzo para la fracción envases ligeros y 1 equipo de refuerzo para la fracción papel-cartón.

Al respecto, señala los parámetros exigidos por la cláusula 16.9 del PPT (plantilla mínima equivalente más personal de refuerzo en verano y festividades), puestos en cuestión por la recurrente son plenamente cumplidos por la propuesta de su empresa, haciendo decaer con ello la pretensión de exclusión aducida en el recurso.

Sobre lo indicado, afirma que a mayores de los anteriores parámetros ha de indicarse que en el apartado 2.1.4. - puestos de trabajo y plantilla equivalente- de su proyecto de gestión, prevé y computa la plantilla necesaria para cubrir el absentismo laboral y demás coberturas sociales.

Por último, señala la adjudicataria que la plantilla adscrita a la prestación del servicio se implementa a través de dos nuevos ítems: i) el incremento del personal adscrito derivado por el ofrecimiento de su empresa de mejoras que complementan el servicio, que implica elevar el número de personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato para la prestación de la mejora ofertada; y ii) el incremento del personal derivado de las mercantiles subcontratadas por su empresa que desarrollarán labores de transferencia de los residuos recogidos conforme a su proyecto técnico, cuyo personal incrementará al realmente adscrito.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de la indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria.

Primera. Sobre el contenido de determinadas cláusulas de los pliegos de la licitación y de la oferta de la entidad adjudicataria.

Como se ha expuesto, la recurrente afirma en esencia que la entidad adjudicataria oferta una plantilla inferior a la exigida, ya que solo contempla una de 85 personas trabajadoras lo que resulta insuficiente, puesto que debe contar también con la plantilla necesaria para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por vacaciones, absentismo laboral, posibles bajas laborales, tanto de corta o larga duración, enfermedad, accidente y otras causas debidamente justificadas, y también con la necesaria para ejecutar los refuerzos de verano que no se hallan incluidos en la plantilla mínima.

Para afirmar lo expuesto, la recurrente se basa en lo recogido en las cláusulas 16.9, 15.1.10 y 15.2.11 del PPT y en el anexo V del PCAP, cuyo tenor al menos en lo que reproduce la recurrente es el que se expone seguidamente. En este sentido, el PPT en lo que aquí concierne señala expresamente en sus cláusulas 16.9, 15.1.10 y 15.2.11 lo siguiente:

*«16. Consideraciones generales sobre la organización y prestación del servicio.
(...)»*



16.9.- Personal.

La empresa adjudicataria organizará bajo su responsabilidad los sistemas de gestión de personal y de organización del trabajo en la forma que redunde en una mejor organización del servicio, especificándolos en su Proyecto de Gestión.

De cara al nuevo contrato, con el objeto de ofrecer un servicio de mayor calidad, se propone mantener una plantilla con 63 operarios de lunes a viernes y 40 operarios para los fines de semana y festivos, resultando un total de 103 trabajadores durante todo el año.

Independientemente de la plantilla propuesta, los licitadores deberán presentar en su Proyecto de Gestión la organización del servicio, una plantilla mínima obligatoria de 85 trabajadores (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano.

(...)

Las empresas licitadoras presentarán, en su Proyecto de Gestión, una propuesta de las previsiones de la plantilla que considere necesaria para cada una de las operaciones a realizar, incluyendo personal directo necesario para la realización de los trabajos así como todo aquel necesario de cada categoría para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por vacaciones, absentismo laboral, posibles bajas laborales, tanto de corta o larga duración, enfermedad, accidente y otras causas debidamente justificadas, debiéndose tener en cuenta que se deben cubrir todas estas circunstancias del servicio y no permitiéndose disminuciones en el personal aun siendo estas de carácter puntual.

(...).

«15. Prescripciones técnicas para el servicio de recogida selectiva de envases ligeros y papel-cartón.

(...)

15.1.- Servicios a realizar en la recogida de envases ligeros.

(...)

10. Realización de servicios intensivos y de refuerzo en fechas especiales que supongan una gran afluencia de personas y generación de residuos, especialmente en épocas de Semana Santa, Verano, Navidad o Fiestas Municipales.

(...)

15.2.- Servicios a realizar en la recogida de papel-cartón

(...)

11. Realización de los servicios intensivos y de refuerzo en fechas especiales que supongan una gran afluencia de personas y generación de residuos, especialmente en épocas de Semana Santa, Verano, Navidad o Fiestas Municipales.».

Por su parte, del anexo V del PCAP la recurrente reproduce lo siguiente:

«ANEXO V

CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN

(...)



Contenido de la oferta técnica:

Cada licitador presentará en su oferta técnica, un PROYECTO DE GESTIÓN, que consistirá en una memoria técnica donde se describa con el mayor detalle posible todos los servicios ofertados.

(...)

EL PROYECTO DE GESTIÓN incluirá:

(...)

- *Organización del personal: Se presentará un organigrama detallado del conjunto del personal, tanto operarios y conductores, como responsables o puestos administrativos y de mando. Se especificarán las funciones de cada uno de ellos. Se incluirá un cuadro resumen con el personal adscrito al servicio, con el porcentaje de dedicación al contrato y las jornadas consideradas al año para cada uno de ellos.*

(...)

- *Metodología operativa y organizativa del servicio: En este apartado se especificará la organización del servicio, teniendo en cuenta una planificación de la actuación en zonas, sectores, itinerarios o cualquier otra subdivisión propuesta por el licitador. Se definirá el método de optimización y diseño de las rutas para cada sector teniendo en cuenta los equipos propuestos, los contenedores atendidos, la frecuencia de recogida, la planificación de los turnos de trabajo y horarios (de lunes a domingos y los días festivos), el refuerzo para los periodos de Verano (del 1 de junio al 30 de septiembre), Semana Santa y Navidad, la atención ofertada en determinadas Fiestas y Ferias Populares, así como en otros Eventos, etc.*

(...)

Contenido de la oferta económica:

Cada licitador presentará junto a su oferta económica, un ESTUDIO ECONÓMICO donde se describa con el mayor detalle posible, cada uno de los costes del servicio propuesto.

EL ESTUDIO ECONÓMICO incluirá:

- *Costes de personal: Coste unitario de todo el personal de plantilla tanto directo como indirecto por grupos profesionales, incluyendo todos los conceptos del convenio vigente.*

(...).

Además de lo expuesto, se considera necesario reproducir lo dispuesto en parte en el PPT en cuanto al horario de trabajo. En este sentido, en la cláusula 15.1 de dicho pliego relativa a los servicios a realizar en la recogida de envases ligeros se señala que «Los horarios, las rutas y las frecuencias de recogida serán propuestas por los licitadores en su Proyecto de Gestión». Asimismo, la cláusula 16.4 del citado PPT en su párrafo primero indica que «Los horarios tratarán maximizar la eficiencia y minimizar las molestias a los usuarios de los espacios públicos», y en el segundo párrafo señala que «Dentro de los 30 días naturales siguientes al de la firma del contrato, la empresa mostrará en el Plan de Trabajo, coherente con lo presentado en su Proyecto de Gestión, las rutas con los itinerarios y horarios reales, de todas las recogidas a realizar, al técnico responsable de la Delegación de RSU y Medio Ambiente de la Mancomunidad, debiendo incorporarse, con toda su información asociada, en la plataforma tecnológica que se implante para la gestión integral del contrato».

Pues bien, teniendo en cuenta que lo que denuncia la recurrente es que la entidad adjudicataria oferta una plantilla inferior a la exigida, lo primero que ha de analizarse es lo dispuesto en el segundo párrafo de la cláusula



16.9 del PPT, en el que se propone mantener una plantilla con 63 personas trabajadoras de lunes a viernes y 40 para los fines de semana y festivos, resultando un total de 103 personas trabajadoras durante todo el año. Dicho párrafo no es posible entenderlo como una exigencia de que las licitadoras han de ofertar necesariamente una plantilla con dichos números de personas trabajadoras, pues la dicción es clara cuando se señala que se propone, término que ha de entenderse como una recomendación, pero no como una exigencia, como se corrobora con el inicio del párrafo siguiente de la mencionada cláusula en el que se afirma que *«Independientemente de la plantilla propuesta»*, lo que confirma el carácter de mera recomendación del citado párrafo segundo de la cláusula 16.9 del PPT.

Al respecto, a mayor abundamiento, este Tribunal quiere poner de manifiesto que, como se ha indicado en el apartado tercero del fundamento quinto, la entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones al recurso reproduce una determinada pregunta y su respuesta por el órgano de contratación que, según manifiesta, se publicó el 29 de diciembre de 2024 en la PCSP de la que se infiere que el guarismo de 103 personas trabajadoras es un dato meramente orientativo. Sin embargo, dicha pregunta y su correspondiente respuesta, no figura en el perfil de contratante del órgano de contratación alojado en la PCSP a la fecha de la presente resolución, ni ha sido adjuntada por la entidad adjudicataria junto con su escrito de alegaciones al recurso, ni forma parte del expediente administrativo remitido a este Tribunal por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental.

Lo segundo que es necesario examinar es el párrafo tercero de la citada cláusula 16.9 del PPT, en la que se indica que las entidades licitadoras en su proyecto de gestión deberán presentar una plantilla mínima obligatoria de 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano. En este sentido, queda meridianamente clara la exigencia de que las entidades licitadoras han de ofertar una plantilla obligatoria mínima de al menos 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), y ello con independencia de los posibles refuerzos de verano.

Dicha exigencia, de una plantilla obligatoria mínima de al menos 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano, no puede suponer como parece pretender la recurrente en su escrito de recurso, que necesariamente las 85 personas trabajadoras tengan que estar de lunes a domingo trabajando durante la totalidad del horario que se proponga por la entidad licitadora, pues no es eso lo que se infiere ni siquiera de forma indiciaria de lo expuesto en el párrafo tercero de la citada cláusula 16.9 del PPT, ni en el resto del clausulado de dicho pliego, ni en el de cláusulas administrativas particulares.

En este sentido, como se manifiesta en dicho pliego y se ha reproducido anteriormente los horarios serán propuestos por las empresas licitadoras en su proyecto de gestión, de tal suerte que dentro de los 30 días naturales siguientes al de la firma del contrato, la empresa contratista mostrará en el plan de trabajo, que ha de ser coherente con lo presentado en su proyecto de gestión, especificando las rutas con los itinerarios y horarios reales de todas las recogidas a realizar. Al respecto, como se especifica en el primer párrafo de la mencionada cláusula 16.9 del PPT, la empresa adjudicataria organizará bajo su responsabilidad los sistemas de gestión de personal y de organización del trabajo en la forma que redunde en una mejor organización del servicio, especificándolos en su proyecto de gestión, sin que la plantilla sin contar los refuerzos de verano puede ser inferior a 85 personas trabajadoras.

Al respecto, como se ha señalado anteriormente en el proyecto de gestión aportado por la entidad adjudicataria, en su apartado 2.1.4 -puestos de trabajo y plantilla equivalente-, se verifica que cumple con la plantilla mínima equivalente para la ejecución del contrato, esto es que el total de la plantilla del servicio de recogida de residuos es de 85 personas trabajadoras. Así pues, no cabe ninguna duda que la oferta de la entidad adjudicataria cumple



con la exigencia de que *«los licitadores deberán presentar en su Proyecto de Gestión la organización del servicio, una plantilla mínima obligatoria de 85 trabajadores (de lunes a domingo)»*.

Lo tercero que procede analizar es lo dispuesto en el citado párrafo tercero de la cláusula 16.9 del PPT, en relación con los posibles refuerzos de verano, dado que como se ha expuesto la exigencia de presentar por las entidades licitadoras una plantilla mínima obligatoria de 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), lo es sin contar con los posibles refuerzos de verano, esto es con independencia del personal necesario para reforzar la ejecución de la prestación en verano. En este sentido, las cláusulas 15.1.10 sobre los servicios a realizar en la recogida de envases ligeros y la 15.2.11 sobre servicios a realizar en la recogida de papel-cartón, reproducidas por la recurrente en su escrito de recurso, señalan como una de las principales actividades de la prestación la de realización de servicios intensivos y de refuerzo en fechas especiales que supongan una gran afluencia de personas y generación de residuos, especialmente en épocas de semana santa, verano, navidad o fiestas municipales.

Así las cosas, en la época de verano se exige la realización de servicios intensivos y de refuerzo al suponer una gran afluencia de personas y generación de residuos, que ha de plasmarse en la necesidad de reforzar la plantilla fuera de la exigencia de las 85 personas trabajadoras. Sin embargo, ni en los pliegos ni en el recurso interpuesto nada se dice sobre el número de horas o de personas trabajadoras que serían necesarias como mínimo para cubrir dicho refuerzo en verano, únicamente se requiere que se realice ese refuerzo y que se haga con independencia de la plantilla mínima.

En este sentido, como igualmente se ha indicado en el apartado tercero del fundamento quinto y se ha puesto de manifiesto por la recurrente en su escrito de recurso, en el proyecto de gestión aportado por la entidad adjudicataria se oferta personal para el refuerzo de verano, en concreto en su apartado 2.6 -plan de trabajo en periodos vacacionales y de navidad- se incluyen 2 equipos de refuerzo, 1 equipo de refuerzo para la fracción envases ligeros y 1 equipo de refuerzo para la fracción papel-cartón, con el siguiente tenor en su dos primeros párrafos: *«A lo largo del Proyecto de Gestión se ha descrito la estrecha relación entre la época estival y el aumento en la producción de residuos. Como actuales adjudicatarios, vemos la creciente necesidad de incorporar equipos de refuerzo para la fracción envases ligeros y papel-cartón de modo que atiendan a los contenedores que presenten mayor índice de llenado. URBASER con pleno conocimiento de los contenedores que presentan un aumento de la cantidad de residuos, plantea la inclusión de 2 equipos de refuerzo, 1 equipo de refuerzo para la fracción envases ligeros y 1 equipo de refuerzo para la fracción papel-cartón.»*.

No cabe duda, pues, que la oferta de la entidad ahora adjudicataria contempla cubrir la realización de servicios intensivos y de refuerzo en verano al suponer una gran afluencia de personas y generación de residuos, y ello aparte de las 85 personas trabajadoras que se exigen como plantilla mínima necesaria.

Lo cuarto y último que ha de examinarse es lo indicado en el párrafo octavo de la cláusula 16.9 del PPT, reproducido anteriormente, en el que se señala expresamente que *«Las empresas licitadoras presentarán, en su Proyecto de Gestión, una propuesta de las previsiones de la plantilla que considere necesaria para cada una de las operaciones a realizar, incluyendo personal directo necesario para la realización de los trabajos así como todo aquel necesario de cada categoría para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por vacaciones, absentismo laboral, posibles bajas laborales, tanto de corta o larga duración, enfermedad, accidente y otras causas debidamente justificadas, debiéndose tener en cuenta que se deben cubrir todas estas circunstancias del servicio y no permitiéndose disminuciones en el personal aun siendo estas de carácter puntual»*.

Dicho párrafo, en esencia viene a exigir la obligación de cubrir el absentismo laboral sin que se permitan disminuciones en el personal, aun cuando éstas fuesen de carácter puntual, esto es que en todo momento la



plantilla ha de ser de al menos 85 personas trabajadoras, sin contar con los posibles refuerzos de verano. En efecto, el absentismo, en este caso laboral, es un concepto amplio que engloba en términos generales todos los tiempos que una persona empleada está ausente de su puesto de trabajo, bien sea por causas justificadas, previstas o involuntarias, caso de permisos retribuidos, vacaciones o enfermedades, entre otras, o bien causas injustificadas, imprevistas o voluntarias, como son retrasos o simulación de enfermedades, entre otras, de tal suerte que el absentismo englobaría, no solo el coste propio de la persona empleada que no acude por el motivo que sea a su puesto de trabajo, sino los costes derivados de las sustituciones y los permisos retribuidos (v.g. Resoluciones 224/2020 de 2 de julio, 562/2023 de 10 de noviembre, 601/2023 de 1 de diciembre y 557/2024 de 20 de noviembre, entre otras, de este Tribunal).

Al respecto, como se ha señalado anteriormente la exigencia de una plantilla obligatoria mínima de al menos 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano, no puede suponer como parece pretender la recurrente en su escrito de recurso, que necesariamente las 85 personas trabajadoras tengan que estar de lunes a domingo trabajando durante la totalidad del horario que se proponga por la entidad licitadora, pues no es eso lo que se infiere ni siquiera de forma indiciaria de lo expuesto en el párrafo tercero de la citada cláusula 16.9 del PPT, ni en el resto del clausulado de dicho pliego, ni en el de cláusulas administrativas particulares.

En este sentido, en el proyecto de gestión aportado por la entidad adjudicataria, en su apartado 2.1.4 -puestos de trabajo y plantilla equivalente-, ésta señala que para el cálculo del personal necesario define el concepto de plantilla equivalente como el número de personal necesario para cubrir los puestos de trabajo definidos, teniendo en cuenta la sustitución por vacaciones y la cobertura estimada por absentismo. Así las cosas, tras realizar una serie de cálculos la adjudicataria en su proyecto de gestión indica que para tener un puesto de trabajo serán necesarios 1,24 personas trabajadoras. Acto seguido, propone un horario de lunes a domingo que lo divide por un lado en turno de mañana, especificando un horario distinto para las recogidas puerta a puerta, mantenimiento y taller, y por otro lado un turno de noche.

Posteriormente, en cuanto al personal destinado a realizar la prestación, el proyecto de gestión distingue entre personal directo que lo define como personal operativo, tales como mecánicos, conductores, maquinistas, peones especialistas y peones, proponiendo un total de 70 personas trabajadoras para 56,11 puestos; y personal indirecto que engloba al de producción, oficina y mandos intermedios, ofertando un total de 15 personas trabajadoras para 15 puestos.

Lo anterior supone que la entidad ahora adjudicataria, en su proyecto de gestión, formula una propuesta de las previsiones de la plantilla que considera necesaria para cada una de las operaciones a realizar, cumpliendo con la exigencia de que la plantilla obligatoria mínima sea de al menos 85 personas trabajadoras (de lunes a domingo), sin contar con los posibles refuerzos de verano, incluyendo personal directo necesario para la realización de los trabajos así como todo aquel necesario de cada categoría para asegurar la ejecución de los trabajos cuando se produzcan bajas por absentismo laboral sin permitir disminuciones en el personal, aun cuando éstas fuesen de carácter puntual.

Todo ello, sin perjuicio de lo manifestado por el órgano de contratación en su informe al recurso y por la entidad adjudicataria en sus alegaciones al escrito de impugnación, en cuanto al aumento de personal sobre el mínimo obligatorio de 85 personas trabajadoras -sin contar con los refuerzos de verano-, que supone la plantilla necesaria para ejecutar los servicios subcontractados.

Segunda. Sobre el incumplimiento de los requisitos o exigencias técnicas.



Sobre el incumplimiento de los requisitos o exigencias técnicas, se ha de indicar lo expuesto por este Tribunal en multitud de ocasiones en relación a los incumplimientos de los requisitos o exigencias técnicas, en el sentido de que éstos no pueden presumirse “*ab initio*”, pudiendo únicamente verificarse en la fase de ejecución del contrato sin que sea razonable adivinar ni presumir que la entidad licitadora, que ha asumido el compromiso de ejecutar la prestación con arreglo a las condiciones previstas en los pliegos, vaya a incumplirlo, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se van a producir tales incumplimientos (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal 147/2020, 258/2020, 388/2021, 520/2021, 623/2022, 104/2023, 181/2023, 189/2023, 421/2023, 457/2023, 559/2023, 209/2024, 359/2024, 657/2024 y 112/2025), circunstancias éstas que, como se ha analizado y determinado en la consideración anterior, no concurren en el supuesto examinado.

En este sentido, no nos encontramos con evidencias de que, conforme a la proposición formulada por la entidad adjudicataria y al contenido de los pliegos, estemos ante una oferta inadmisibile o potencialmente excluible, sino ante una proposición válida que se justifica en sus propios términos, sin que pueda afirmarse que se va a quebrantar el principio de vinculación de toda entidad licitadora a las condiciones de su oferta, correspondiendo al responsable del contrato en fase de supervisión y ejecución del contrato adoptar las medidas y dictar las instrucciones necesarias a fin de asegurar la correcta realización de la prestación conforme a las previsiones de los pliegos.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A.** contra el acuerdo, de 16 de abril de 2025, del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de recogida de envases y papel cartón», expediente número 429/2024, convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

