RECURSO 85/2026
RESOLUCIÓN 126/2026

Resolución 126/2026, de 11 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Ascan Servicios Urbanos, S.L. contra la resolución de 25 de marzo de 2026, del consejo directivo de la Mancomunidad de Interés General Urbana de Valladolid y Alfoz por la que se acuerda la adjudicación del contrato de servicio de recogida de residuos (expediente CD.C.3/2025).

I
ANTECEDENTES

Primero.- El 21 de diciembre de 2025 el consejo directivo de la Mancomunidad de Interés General Valladolid y Alfoz publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el anuncio de licitación para la adjudicación, mediante procedimiento abierto, del contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos de la fracción resto y la fracción de biorresiduo así como su entrega al Centro de Tratamiento de Residuos (en adelante CTR) de Valladolid, en los municipios de Boecillo, Cabezón de Pisuerga, Laguna de Duero, Santovenia de Pisuerga y Viana de Cega (expediente CD.C.3/2025).

Según la memoria justificativa, "El servicio de recogida de residuos (fracción resto) lo viene prestando el Ayuntamiento de Valladolid a los municipios que forman parte de la mancomunidad anteriormente indicados a través de medios propios y con los medios materiales de los que dispone la mancomunidad.

"Al objeto de cumplir con las obligaciones de recogida separada prevista en la ley 7/2022 los Ayuntamientos deben proceder a la recogida separada de la fracción resto y la fracción orgánica del residuo municipal (FORM). Esta recogida supera a la que se venía efectuando en el ámbito de la mancomunidad a los ayuntamientos citados al introducir una nueva fracción (la orgánica). El Ayuntamiento de Valladolid, por medio de sus servicios técnicos, ha informado de la inviabilidad de realizar la recogida de la fracción biorresiduo a los municipios mancomunados.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»A su vez, la Mancomunidad no dispone de medios técnicos ni recursos humanos para la prestación del servicio objeto de este contrato y por ello es necesario acudir a la contratación de este servicio. Se trata de una entidad asociativa de nueva creación que carece de una organización administrativa suficiente y de medios personales y materiales que permitan realizar esta prestación".

El contrato tiene una duración de 8 años, entre 2026 y 2034, para permitir la amortización de las inversiones en maquinaria, equipos y medios materiales que debe realizar el adjudicatario, como expone el apartado 6.6 de la memoria justificativa y el apartado I y E.1 del cuadro de características particulares (CCP).

Han concurrido a la licitación únicamente Ascan Servicios Urbanos, S.L. (en adelante Ascan) y FCC Medio Ambiente, S.A.U. (en adelante FCC).

Segundo.- El 25 de marzo de 2026, mediante resolución de la presidencia de la Mancomunidad, se adjudica el contrato a FCC.

El 27 de marzo de 2026 la adjudicación se publica en la PLACSP y se notifica a los licitadores.

Tercero.- El 14 de abril de 2026 D. yyy, en representación de Ascan, interpone un recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación.

La recurrente fundamenta su recurso en el incumplimiento por la adjudicataria (FCC) del modelo de proposición económica requerido por el apartado C.5 del CCP y contenido en el Anexo III. B. Expone que FCC ha consignado en el campo destinado al "precio total" una cifra anual, incluyendo la expresión "€/año", en lugar de una cifra total para el período de duración del contrato, que es lo exigido en el CCP. Añade que tampoco ha consignado el importe del IVA desglosado, limitándose a indicar el tipo impositivo aplicado. Afirma que este incumplimiento no es subsanable puesto que afecta a la oferta económica, y concluye que la actuación de la mesa de contratación, calculando una cifra global a partir del precio anual ofertado, multiplicándolo por los ocho años de contrato (en el caso de FCC) e inversamente, calculando un precio anual a partir del precio total ofertado por Ascan mediante su división por ocho, supone una modificación de los importes ofertados y vulnera el principio de invariabilidad de la oferta y la igualdad entre licitadores. Con base en todo ello, solicita la nulidad de la adjudicación y la retroacción del procedimiento

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

para que se acuerde la exclusión de la oferta de FCC, por su disconformidad con los pliegos rectores de la licitación, y la adjudicación del contrato a la recurrente.

Cuarto.- Se han recibido en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 17 de abril de 2026, que se opone a la estimación del recurso.

Quinto.- Conferido traslado del recurso a los otros licitadores, la adjudicataria (FCC) presenta alegaciones el 23 de abril de 2026, en las que solicita la desestimación del recurso.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la recurrente para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

El recurso especial se ha interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado (11.779.472,74 euros) es superior a 100.000 euros y por ello, susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

El recurso especial se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto con arreglo al artículo 50.1.d) de la LCSP.

3º.- Procede examinar a continuación el fondo del asunto, esto es, si la oferta de la adjudicataria incurre en un incumplimiento insubsanable de los pliegos rectores, concretamente del modelo de oferta económica, que debió dar lugar a su exclusión de la licitación con fundamento en el principio de vinculación a los pliegos, recogido expresamente en el artículo 139 de la LCSP, según el cual "Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

pliegos y documentación que rigen la licitación y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (…)".

Al respecto, el acta de la sesión de la mesa de contratación 2 de marzo de 2026, tras la apertura del sobre C (criterios evaluables automáticamente), refleja el importe de la oferta económica realizada por las dos licitadoras, que es el siguiente:

- En el caso de Ascan: "Precio total: 9.511.112,69 €, IVA excluido (IVA correspondiente: 951.111,27 € Tipo 10%".

- En el caso de FCC: "Precio total: 1.199.984,43 €/año, IVA excluido (IVA correspondiente: tipo 10%)".

Estas ofertas económicas se remiten a los técnicos para su valoración, dando lugar a un informe en el que se hace constar lo siguiente:

LICITADOR	ANUAL SIN IVA	ANUAL CON IVA	8 AÑOS DEL CONTRATO SIN IVA	8 AÑOS DEL CONTRATO CON IVA	PUNTOS
ASCAN SERVICIOS URBANOS S.L.	1.188.889,09 €	1.307.777,99 €	9.511.112,69 €	10.462.223,96 €	**30,00**
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	1.199.984,43 €	1.319.982,87 €	9.599.875,44 €	10.559.862,98 €	**21,27**

Esta valoración es aceptada por la mesa de contratación, como se refleja en el acta de la sesión de 11 de marzo de 2026.

En la clasificación final de las ofertas FCC obtiene 90,17 puntos (47,9 puntos en la memoria técnica y 42,27 puntos en los criterios automáticos) y Ascan, 67,8 puntos (16,8 puntos en la memoria técnica y 51 puntos en los criterios automáticos), por lo que la mesa de contratación realiza propuesta de adjudicación a favor de FCC.

Examinando los pliegos de la licitación, el PCAP, en la cláusula 15 ("Forma de presentación de las proposiciones y documentación complementaria"), apartado C ("Archivos electrónicos o sobres de presentación de documentación y ofertas"), y concretamente el apartado C.3 ("Archivo o sobre C"), dispone que "El archivo/sobre C se subtitulará `oferta económica y técnica valorable

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

matemáticamente´ y responderá al modelo recogido en el Anexo III del CCP, expresando en cifras, sin contradicciones ni tachaduras, la cifra económica global (con el IVA desglosado) en la que se compromete a ejecutar el contrato en cuestión con todos los gastos que este pliego atribuye al adjudicatario". En términos similares, los apartados D.4 y C.5 del CCP establecen, con remisión a la cláusula 15 del PCAP, la "Forma y lugar de presentación de ofertas" disponiendo lo siguiente: "El archivo/sobre C se subtitulará `oferta económica y técnica valorable automáticamente´ y responderá al modelo recogido en el Anexo III B, expresando en cifras, sin contradicciones ni tachaduras, la cifra económica global (con el IVA desglosado) en la que se compromete a ejecutar el contrato en cuestión con todos los gastos que este comporte".

Sin embargo, ni el PCAP ni el CCP incorporan este Anexo III.B, que sí aparece, en cambio, publicado en la PLACSP junto con el anuncio de licitación y los pliegos. Este Anexo, en su apartado 2, dispone: "Que [la empresa licitadora] se compromete a realizar los servicios objeto del contrato de conformidad con los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas aprobados por el Ayuntamiento para la misma, en las siguientes condiciones básicas:

»1. PRECIO TOTAL: _____ €, IVA excluido (IVA correspondiente: Tipo _____) (…)".

Por otra parte, el CCP fija en el apartado B.1 el presupuesto base de licitación, que cuantifica en 10.797.850 euros para los ocho años de contrato, y, a continuación, en el apartado B.2 establece el "tipo de licitación del contrato. Cuantía anual", que asciende a 1.349.731,25 euros (IVA incluido). Según esto, los datos económicos del contrato licitado, como refleja el informe de valoración de ofertas, son los siguientes:

COSTE ANUAL SIN IVA	COSTE 8 AÑOS SIN IVA	COSTE 8 AÑOS CON IVA
1.227.028,41 €	9.816.227,27 €	10.797.850,00 €

Este apartado, remite a la cláusula 3.A del PCAP, la cual dispone que "Las ofertas de los licitadores, para ser admitidas en el procedimiento de selección, tendrán que ser, en todo caso, iguales o inferiores al presupuesto base de licitación indicado en el CCP (…)

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»En aquellos contratos en los que se estime más sencillo para presentar las ofertas y valorarlas, hacerlo, no sobre el presupuesto base de licitación, sino sobre otra cantidad parcial (precio anual, precio unitario, etc.), se indicará el valor sobre el que los licitadores han de realizar su oferta a la baja en el apartado B.2 del CCP el valor sobre el que se ha de realizar la oferta".

En relación con la valoración de la oferta económica, tanto el CCP en el apartado L.1 como el PCAP en la cláusula 17 toman como referencia el tipo de licitación del contrato. Así, el CCP establece lo siguiente en cuanto a este criterio de adjudicación y su valoración:

> **1. PRECIO: De 0 a 30 puntos**
>
> Esta valoración se realizará aplicando la siguiente fórmula:
>
> $$P = 30 \times \frac{(A-C)}{(A-B)}$$
>
> Donde:
> P = Puntuación de la oferta valorada
> A = Valor licitación
> B = Oferta económica más barata
> C = La oferta económica que se evalúa

En definitiva, se advierte que la documentación rectora de la licitación no es clara y puede inducir a confusión a los licitadores, puesto que establece un tipo de licitación de cuantía anual, con IVA incluido, que es el importe que utiliza la fórmula económica de valoración de ofertas pero, al mismo tiempo, el modelo de proposición económica del Anexo III.B indica "precio total" y "IVA correspondiente. Tipo:…", sin describir que deba entenderse por "precio total". Además, las cláusulas relativas a la presentación del archivo o sobre C exigen consignar la "cifra económica global (con el IVA desglosado)". Todo ello ha podido generar confusión en los licitadores a la hora de confeccionar su oferta económica. Y en relación con esta circunstancia, procede traer a colación lo señalado por este Tribunal (por todas, resoluciones 47/2021, 80/2021 o 131/2023), que, en relación con la interpretación de los contratos, considera que la oscuridad de las cláusulas contractuales no puede perjudicar a los licitadores. Por tanto, cualquier oscuridad o contradicción existente en ellas, debe de interpretarse a favor de estos, que indudablemente no puede pagar

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

por la falta de claridad en la que ha incurrido el órgano de contratación actuante.

En todo caso, la oferta de FCC es clara y se habría acomodado al tipo de licitación previsto en el apartado B.2 del CCP, al consignar un importe anual en lugar de una cifra económica global, por lo que no se advierte el incumplimiento de los pliegos alegado por la recurrente ni una modificación sustancial del modelo de la oferta económica. También resulta ajustada al modelo de proposición del Anexo III.B, al consignar el tipo de IVA aplicable en lugar del importe concreto desglosado.

En consecuencia, no concurre la causa de rechazo de la proposición de FCC prevista en la cláusula 16.B.8 del PCAP, según la cual "En la valoración de las ofertas técnicas y económicas de los licitadores se procederá, mediante resolución motivada, a la no admisión de aquellas proposiciones que incurran en alguna de las causas siguientes: (…) 8. Presentar la oferta valorable de forma matemática en un modelo sustancialmente diferente del establecido en el CCP o sin respetar las normas que para presentar ofertas se establecen en la cláusula 15 de este pliego". En este caso, como se ha expuesto, no existe una modificación sustancial del modelo ni un incumplimiento de las normas que para presentar ofertas establece el PCAP.

Así lo expone también en su informe el órgano de contratación, cuando señala que "Si el tipo de licitación está fijado en el CCP en la cuantía de 1.349.731,25 € (IVA incluido), la oferta debe estar formulada conforme al ANEXO III B en los mismos términos, refiriéndose al tipo de licitación.

»De acuerdo con ello: La oferta de FCC de 1.199.984,43 €, Importe con IVA: 1.319.982,87 € está formulada de manera correcta. Y es la oferta formulada por ASCAN de 9.511.112,69 (más el IVA correspondiente) la que estaría formulada sin adecuarse a las previsiones del PCAP y del CCP.

»Aplicando un criterio estrictamente formalista y siguiendo la interpretación del recurrente -de la que discrepamos- es la oferta de ASCAN la que no se adecúa al PCAP y al CCP. Y, por tanto, debería ser excluida sin posibilidad de aclaración.

»Al presentar los dos licitadores, que son los únicos, las ofertas lo que hace la mesa de contratación es aplicar un mismo tratamiento a ambos licitadores, no solo no vulnerando sino respetando los principios de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores previstos en el artículo

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

1 de la LCSP. La oferta de ASCAN como tipo de licitación anual por importe de 1.188.889,09 €, Importe con IVA. 1.307.777,99 € no constituye una operación de la mesa de contratación consistente en reconstruir la misma, sino en proyectar la duración del contrato - ocho años- sobre el tipo de licitación (…)"

»La actuación de la Mesa se limita a operaciones aritméticas necesarias que no alteran el contenido de las ofertas ni la igualdad entre licitadores. No concurre, por tanto, causa de exclusión de la oferta de FCC ni procede retrotraer las actuaciones para una nueva clasificación.

»No consideramos que pueda erigirse en causa automática de exclusión cuando su determinación resulta inmediata, inequívoca y derivada de los propios términos de la oferta y del PCAP y el CCP. Interpretar lo contrario supondría una aplicación rigorista y desproporcionada de los pliegos, contraria a los principios que rigen la contratación pública (…)".

En el mismo sentido, la adjudicataria sostiene en sus alegaciones que "el Anexo III.B no contiene una previsión expresa que imponga de manera inequívoca consignar un `precio global del contrato´ para toda la duración. A falta de tal imposición, y existiendo una referencia expresa en los pliegos al precio anual como magnitud de trabajo, la interpretación seguida por FCCMA es, como mínimo, razonable y compatible con el principio antiformalista y de máxima concurrencia".

Y concluye que "la recurrente no pone en duda que la oferta de mi mandante era la más ventajosa en términos globales (recordemos que su oferta no alcanza ni el 40% de la puntuación técnica) únicamente alega que la cifra que puso en una casilla era la cifra anual y debía haber puesto la global del contrato. Razón por la cual mi mandante debe ser excluido y el contrato adjudicado al segundo licitador, casualmente, con una oferta un poco más barata y muy inferior en términos de calidad.

»Todo lo cual no solo pugna con el principio antiformalista que debe regir la contratación pública, sino con la finalidad propia del propio procedimiento que es adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa".

Por último, se constata que la mesa de contratación se ha limitado a realizar una operación aritmética (multiplicar por ocho el importe anual) para determinar el importe total ofertado por FCC, que es la misma operación que se realiza en el apartado B del CCP para determinar el presupuesto base de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

licitación (multiplicando por ocho el tipo de licitación). Esta operación en ningún caso modifica el importe anual ofertado por la adjudicataria ni le confiere ventaja alguna en la valoración. De hecho, es la oferta de Ascan la que obtiene mayor valoración en este criterio de adjudicación.

Tampoco la división de la cifra económica global ofertada por Ascan, a los solos efectos de determinar el tipo de licitación (importe anual) y aplicar la fórmula matemática prevista en el PCAP, constituye una modificación de su oferta económica, puesto que no conlleva, como considera la recurrente, establecer un coste del contrato lineal a lo largo del tiempo, como se desprende de la cláusula 48 del PCAP, relativa al "Pago de los trabajos".

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Ascan Servicios Urbanos, S.L. contra la resolución del consejo de dirección de la Mancomunidad de Interés General Urbana Valladolid y Alfoz por la que se adjudica el contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos (expediente CD.C.3/2025).

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Tercero.- Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), contra esta resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es