

Barcelona, 31 de juliol de 2025

Resolució núm.: 323/2025 (recurs N-2025-0283)

Vist el recurs especial en matèria de contractació presentat per M.A.Q.C. en nom i representació de l'empresa FCC MEDIO AMBIENTE, SAU contra l'acord plenari de 24 d'abril de 2025 pel qual s'acorda l'adjudicació del lot 1 del contracte mixt de serveis i obra per a la prestació del servei de transport i recollida de residus de competència municipal, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i informació ambiental (lot 1) i servei de gestió de deixalleria municipal (lot 2), licitat per l'AJUNTAMENT DE TARRAGONA (expedient 2022/150-G629) i finançat per la Unió Europea – *Next Generation EU*, en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, a data d'avui, aquest Tribunal ha adoptat la resolució següent:

ANTECEDENTS DE FET

PRIMER. L'anunci de licitació del contracte es va publicar el 7 d'agost de 2023 al perfil de contractant de l'AJUNTAMENT DE TARRAGONA (d'ara endavant, Ajuntament o òrgan de contractació) integrat a la Plataforma de serveis de contractació pública de la Generalitat de Catalunya (PSCP), a través del qual es va posar a disposició dels interessats els plecs de clàusules administratives particulars (PCAP) i tècniques (denominat PCT en aquesta licitació), juntament amb altra documentació contractual, i es va informar que el contracte estava finançat amb el Mecanisme de recuperació, transformació i resiliència (MRR).

L'anunci de licitació també es va publicar, l'11 d'agost de 2023, al Diari Oficial de la Unió Europea (DOUE) núm. S154 indicant que el contracte estava finançat amb fons *Next Generation*.

El contracte està dividit en els dos lots següents:

- Lot 1. Servei de transport i recollida de residus de competència municipal, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i servei d'informació ambiental.

- Lot 2. Servei de gestió de la deixalleria municipal (reservat a centres especials de treball d'iniciativa social i empreses d'inserció).

El PCAP informa que algunes de les prestacions del lot 1 estan finançades amb el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR).

Segons consta a l'anunci de licitació, el termini de presentació de les ofertes finalitzava el dia 18 de setembre de 2023.

SEGON. Van concórrer al lot 1 de la licitació, entre d'altres, GBI PAPREC, SA (en endavant, GBI), FCC MEDIO AMBIENTE, SAU (des d'ara, FCC o recurrent) i URBASER, SA (d'ara endavant, URBASER).

TERCER. El dia 22 de setembre de 2023 la mesa de contractació va obrir els sobres A (declaració responsable) i B (documentació tècnica i proposició referida als criteris d'avaluació no automàtica) presentats al lot 1 de la licitació i a l'expedient de contractació consten, entre d'altres, les següents actuacions en relació amb la valoració d'aquests sobres B:

- Acta de 19 de desembre de 2023 de la comissió de valoració tècnica en la qual s'indica que el motiu de la reunió és *“resoldre entre d'altres aspectes de la valoració, els dubtes jurídics en els casos de discordances d'informació entre diferents documents presentats per les licitadores, defectes lleus i poc significatius en la configuració de les propostes tècniques, entre d'altres, detectats en l'anàlisi de les ofertes i que afecten a totes les empreses licitadores respecte dels requisits contemplats als plecs de prescripcions tècniques”* (des d'ara, reunió de la comissió de valoració tècnica).
- Actes de les reunions de la mesa de contractació dels dies 17 i 18 de gener de 2024 convocades per procedir a la valoració de les propostes presentades als sobres B (en endavant, actes de la mesa de valoració dels sobres B).
- Informe subscrit pels serveis tècnics municipals el 26 de gener de 2024 de valoració dels sobres B presentats (a partir d'ara, informe tècnic de valoració).

QUART. Un cop efectuats els tràmits previs corresponents, mitjançant decret d'alcaldia d'1 de febrer de 2024 es va aprovar la classificació de les ofertes següent per al lot 1 i es va acordar requerir a GBI per tal que aportés la documentació prèvia a l'adjudicació d'aquest lot:

Licitador	Oferta econòmica	Puntuació criteris no automàtics	Total puntuació criteris automàtics	Puntuació total
		Fins a 100 punts	Fins a 100 punts	Fins a 200 punts
GBI PAPREC, SA	18.947.454,66 €	76,32	90,11	166,43
URBASER, SA	18.386.456,10 €	58,02	98,34	156,36
FCC MEDIO AMBIENTE, SAU	18.273.371,92 €	52,20	100,00	152,20

CINQUÈ. En la sessió de 15 de març de 2024 el consell plenari de l'Ajuntament va adjudicar el lot 1 del contracte a l'empresa GBI, notificant efectivament l'adjudicació a les empreses licitadores d'aquest lot el dia 25 de març de 2024 i publicant l'anunci de licitació, al perfil de contractant de l'Ajuntament, el 3 d'abril de 2024.

SISÈ. El dia 4 d'abril de 2024 tant FCC com URBASER van presentar, respectivament, recurs especial en matèria de contractació contra l'acord d'adjudicació del lot 1 del contracte.

D'una banda, mitjançant Resolució 213/2024, de 30 de maig el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (des d'ara, el Tribunal) va desestimar el recurs especial presentat per FCC (procediment de recurs núm. N-2024-0166).

D'altra banda, mitjançant Resolució 226/2024, de 6 de juny el Tribunal va estimar el recurs especial presentat per URBASER (procediment de recurs núm. N-2024-0181) en el sentit següent:

“Per tot l'anterior, cal estimar el recurs en el sentit d'anul·lar l'adjudicació del lot 1 del contracte per tal que l'òrgan de contractació apliqui allò que va establir en els plecs rectors de la licitació i, en conseqüència, exclogui la proposta de GBI que els incomplia i, garantint els principis d'igualtat de tracte, no-discriminació i transparència que li imposen els articles 1 i 132 de la LCSP, resolgui el procediment de contractació com legalment correspongui.”

Ambdues resolucions van ser impugnades en via contenciosa administrativa segons es detalla a l'antecedent de fet dotzè.

SETÈ. En data 11 de juny de 2024, la secretaria i la intervenció de l'Ajuntament, juntament amb altres serveis tècnics i jurídics de la corporació, van emetre un informe jurídic en relació amb la Resolució 226/2024 del Tribunal que conté les conclusions següents:

“Com a conclusions principals d'aquest informe podríem dir:

1. *Ens ratifiquem amb la correcció de l'aplicació del criteri de proporcionalitat efectuat per la mesa de contractació i incorrectament obviat pel TCC.*
2. *La resolució del TCC no anul·la la licitació, no preveu la retroacció d'actuacions, sinó que només anul·la l'acord d'adjudicació, en relació al qual s'ha d'excloure a l'empresa GBI PAPREC SA per incompliment dels plecs de clàusules tècniques.*
3. *La resolució del TCC és executiva*
4. *El règim de recursos seria:*
 - a. *Incident d'execució presentat contra la resolució que ara adopti el Consell Plenari, davant el propi TCC. La resolució d'aquest incident podria ser recurrible en via contenciós administrativa.*
 - b. *Rekurs contenciós administratiu contra les resolucions adoptades pel TCC.*
5. *La interposició d'un incident o d'un recurs no suspèn la executivitat de la resolució del TCC, ni la de l'acord del Consell Plenari executant-la. La suspensió, poc probable, l'ha d'acordar, si és el cas, el Tribunal Contenciós Administratiu, prèvia sol·licitud del recurrent.*
6. *No procedeix iniciar expedient de revisió d'ofici de l'expedient de contractació”*

VUITÈ. En data 20 de juny de 2024, la secretaria general de l'Ajuntament va emetre un informe a petició “de l'Alcaldia, atenent els dubtes manifestats per diferents Consellers de l'Ajuntament” mitjançant el qual es conclou el següent:

“Com a conclusions principals d'aquest informe podríem dir:

1. *Que aquesta Secretaria General considera que la proposta per requerir a URBASER S.A. la presentació de la documentació justificativa i garantia, i posterior adjudicació a la mateixa, és la única forma possible d'execució de la resolució del TCC.*
2. *L'acord que es proposa en relació a l'execució de la resolució del TCC requerint a URBASER S.A. per tal que en el termini de 10 dies presenti la documentació justificativa del compliment dels requisits per participar, d'estar en disposició dels mitjans oferts i dipositar la garantia definitiva, per tal que un vegada complert el requeriment, el contracte li sigui adjudicat per part del Consell Plenari, en cap cas és constitutiu d'infracció penal, ni per acció ni per omissió.*
3. *L'acord que es proposa en relació a l'execució de la resolució del TCC requerint a URBASER S.A., per tal que en el termini de 10 dies presenti la documentació justificativa del compliment dels requisits per participar, d'estar en disposició dels mitjans oferts i dipositar la garantia definitiva, per tal que un vegada complert el requeriment, el contracte li sigui adjudicat per part del Consell Plenari, en cap cas per a la seva adopció s'incorre en dol, culpa o negligència greus.*

4. *Només existiria prevaricació per part de les Conselleres i Consellers de l'Ajuntament, en el supòsit que votessin a favor d'una resolució arbitrària, tot i saber-ho. I el concepte arbitrarietat, interpretat d'acord amb el que s'ha exposat en aquest informe”*

NOVÈ. En la sessió de 21 de juny de 2024 i previ dictamen favorable aprovat per la Comissió informativa i de seguiment d'hisenda, serveis interns i tecnologia de l'Ajuntament, el consell plenari de la corporació va adoptar els acords següents (la negreta és originària):

***“Primer.-** Quedar assabentat de la Resolució 213/2024 (Rekurs N-2024-0166) del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP) per la que es desestima el recurs especial en matèria de contractació presentat per de FCC MEDIO AMBIENTE, SAU contra l'acord del Consell Plenari del 15 de març de 2024 pel que es va adjudicar a l'empresa GBI PAPREC, SA el Lot 1, el servei de transport i recollida de residus urbans, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i informació ambiental.*

***Segon.-** Donar compliment a la Resolució 226/2024 de data 6 de juny de 2024 (recurs N-2024-0181) del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), pel qual s'acorda anul·lar l'adjudicació de lot 1), i excloure la proposta de GBI PAPREC, SA; aixecar la suspensió automàtica de l'adjudicació prevista en l'art. 53 de la LCSP, a l'empara del que disposa l'art. 57.3 de la mateixa llei; i en la seva virtut, requerir a l'empresa URBASER SA, amb CIF A-79524054 com a següent empresa millor classificada, per a que en el termini de 10 dies hàbils, a comptar des del dia següent a la notificació del present acord, presenti al Registre General de l'Ajuntament la documentació necessària per poder adjudicar d'acord amb el previst en l'article 140 de la LCSP i tal com figura prevista en el plec de clàusules administratives particulars i que no consta en el RELI o ROLECE i que no hagin estat aportada amb la presentació d'ofertes. (...)*

***Cinquè.-** D'acord amb l'article 57.4 de la LCSP, donar compte al Tribunal del present acord.*

***Sisè.-** Notificar electrònicament el present acord a les interessades fent avinent que contra ell no procedeix la interposició de cap tipus de recurs administratiu, per haver-se adoptat en execució d'una resolució del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, per la qual cosa si l'interessada estima que el seu contingut no s'ajusta a allò resolt pel Tribunal, podrà posar-ho en el seu coneixement mitjançant el corresponent incident d'execució.”*

El dia 26 de juny de 2024, l'Ajuntament va notificar el certificat d'aquest acord a GBI i a FCC i va notificar el requeriment documental previ a l'adjudicació a URBASER.

DESE. Previs els tràmits corresponents, en data 10 de juliol de 2024 la Comissió informativa i de seguiment d'hisenda, serveis interns i tecnologia va aprovar un dictamen per tal d'elevat els acords següents a l'aprovació del consell plenari de l'Ajuntament:

***"Primer.-** Executar la Resolució 226/2024 de data 6 de juny de 2024 (recurs N-2024-0181) del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), i en conseqüència adjudicar a l'empresa URBASER SA, amb CIF A-79524054 el Lot 1, el servei de transport i recollida de residus urbans, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i informació ambiental, pel termini de 10 anys, i per un import anual de 18.386.456,10 €, més 1.838.645,61 € en concepte del 10% d'IVA, que suposa un total de 20.225.101,71 €, d'acord amb els preus unitaris de la memòria econòmica de l'annex 6.2 del PCT, i d'acord amb la seva oferta en el benentès que la proposta haurà de complir tots els requisits del plec de prescripcions tècniques i plec de clàusules administratives particulars que regeixen la licitació, en els termes indicats a la part expositiva.*

***Segon.-** La persona responsable del contracte serà la cap de gestió de Serveis Públics de l'ajuntament de Tarragona, que haurà de tenir en compte la instrucció 2/2019 de la Intervenció General sobre el desenvolupament d'ela [sic] funció interventor en l'àmbit de la comprovació material de la inversió als efectes de comunicar la data de la recepció a la Intervenció General.*

Pel que fa a l'execució de les obres compreses al lot 1, les mateixes seran supervisades pels següents tècnics municipal: (...)

***Tercer.-** Requerir a URBASER, SA per tal que presenti degudament omplert i signat el document amb nom "PSP04_doc1_Doc coordinacio act_empresarials" que es notifica adjunt amb aquesta resolució.*

***Quart.-** URBASER, SA procedirà a la signatura del contracte en compliment de l'article 153 de la LCSP, en un termini màxim de 5 dies.*

***Cinquè.-** Que es publiqui al Perfil de contractant de l'ajuntament de Tarragona, la formalització del contracte en compliment del que disposa l'article 154 de la LCSP.*

***Sisè.-** Que es procedeixi a la publicació de la formalització dels contractes al suplement del Diari Oficial de la Unió Europea.*

***Setè.-** Comunicar aquesta resolució a la Intervenció General per tal que es prevegi la despesa que suposarà aquesta contractació en els propers exercicis i als responsables del contracte.*

***Vuitè.-** Publicar aquesta resolució en el Registre Públic de Contractes de la Generalitat de Catalunya.*

***Novè.-** Comunicar electrònicament la present resolució a l'ajuntament de La Canonja.*

Desè.- *D'acord amb l'article 57.4 de la LCSP, donar compte al Tribunal del present acord.*

Onzè.- *Notificar electrònicament el present acord a les interessades fent avinent que contra ell no procedeix la interposició de cap tipus de recurs administratiu, per haver-se adoptat en execució d'una resolució del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, per la qual cosa si l'interessada estima que el seu contingut no s'ajusta a allò resolt pel Tribunal, podrà posar-ho en el seu coneixement mitjançant el corresponent incident d'execució."*

ONZÈ. Durant el mes de juliol de 2024 el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) va admetre a tràmit els recursos contenciosos administratius següents, segons es desprèn de les dades i la informació que consta als requeriments que el TSJC va notificar a aquest Tribunal:

- Recurs contenciós administratiu interposat per l'Ajuntament contra la Resolució 226/2024 del Tribunal, identificat com a Recurs SALA TSJ 1723/2024 – Recurs ordinari 118/2024 i admès a tràmit l'1 de juliol de 2024.
- Recurs contenciós administratiu interposat per GBI contra la Resolució 226/2024 del Tribunal i contra l'acord del consell plenari de l'Ajuntament de 21 de juny de 2024, identificat com a Recurs SALA TSJ 1810/2024 – Recurs ordinari 123/2024 i admès a tràmit el 12 de juliol de 2024.
- Recurs contenciós administratiu interposat per FCC contra la Resolució 213/2024 del Tribunal, identificat com a Recurs SALA TSJ 1719/2024 – Recurs ordinari 116/2024 i admès a tràmit el 22 de juliol de 2024.

Així mateix, consta a l'expedient remès, com a document núm. 576, un decret de 30 de gener de 2025 del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2 de Tarragona pel qual admet a tràmit el recurs contenciós administratiu presentat per GBI contra l'acord del ple de l'Ajuntament de 21 de juny de 2024 (procediment ordinari 571/2024 -D).

En el seu informe de defensa, l'Ajuntament indica que *"en data 8 de juliol de 2024 va interposar recurs contenciós administratiu la mercantil GBI PAPREC contra la resolució del TCCAP per la que es va estimar el recurs especial en matèria de contractació contra l'adjudicació del lot 1 (exp.2022/150.G629), així mateix va sol·licitar la suspensió"* i que *"la suspensió sol·licitada va ser denegada en auto nº 56/2025, del Jutjat del Contenciós administratiu nº2 de Tarragona de data 7 d'abril de 2025"*.

A data d'aprovació d'aquesta Resolució el Tribunal no té constància que s'hagi dictat Sentència ni resolts de cap altra forma cap d'aquests recursos contenciosos administratius.

DOTZÈ. El 18 de juliol de 2024, la junta de portaveus va acordar per unanimitat retirar de l'ordre del dia de la sessió del consell plenari del 19 de juliol de 2024 el punt següent (així consta al certificat expedit per la secretaria general de l'Ajuntament inclòs a l'expedient):

ÀREA DE TERRITORI I PATRIMONI

• **CONTRACTACIÓ D'OBRES, BÉNS I SERVEIS**

10. Contractació d'Obres, Béns i Serveis. Expedient: 2022/150-G629 :

Executar la Resolució 226/2024 de data 6 de juny de 2024 (recurs N-2024-0181) del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), i en conseqüència adjudicar a l'empresa URBASER SA, amb CIF A-79524054 el Lot 1, el servei de transport i recollida de residus urbans, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i informació ambiental, pel termini de 10 anys, i per un import anual de 18.386.456,10 €, més 1.838.645,61 € en concepte del 10% d'IVA, que suposa un total de 20.225.101,71 €, d'acord amb els preus unitaris de la memòria econòmica de l'annex 6.2 del PCT, i d'acord amb la seva oferta en el benentès que la proposta haurà de complir tots els requisits del plec de prescripcions tècniques i plec de clàusules administratives particulars que regeixen la licitació, en els termes indicats a la part expositiva.

TRETZÈ. En la sessió de 24 d'abril de 2025 el consell plenari va adoptar els acords ressenyats a l'antecedent de fet desè.

L'Ajuntament va publicar el certificat de l'acord plenari al seu perfil de contractant i el va notificar a les empreses licitadores el dia 25 d'abril de 2025, acceptant-la GBI el mateix dia mentre que FCC i URBASER van acceptar la notificació el dia 28 d'abril.

CATORZÈ. En data 25 d'abril de 2025, FCC va presentar al registre electrònic del Tribunal recurs especial en matèria de contractació contra l'acord del consell plenari de l'Ajuntament de 24 d'abril de 2025.

En resum, FCC al·lega que l'adjudicació del lot 1 del contracte a favor d'URBASER és contrària a dret en la mesura que, d'una banda, l'oferta presentada per l'adjudicatària incomplia determinades prescripcions tècniques mínimes i, per tant, era procedent la seva exclusió, i, de l'altra, la valoració que es va fer d'aquesta oferta excedeix els límits de la discrecionalitat tècnica.

Per tot això, sol·licita, prèvia suspensió de la tramitació del procediment, que s'acordi declarar la nul·litat o, subsidiàriament, l'anul·labilitat de l'acte administratiu impugnat i, en conseqüència, acordar la retroacció del procediment perquè s'exclogui l'oferta d'URBASER del procediment de licitació i es resolgui el procediment de contractació com legalment correspongui.

QUINZÈ. El mateix dia de la recepció del recurs presentat per FCC la Secretaria Tècnica del Tribunal va traslladar-lo a l'òrgan de contractació i va sol·licitar-li la remissió de l'expedient de contractació i l'informe corresponent, d'acord amb la normativa d'aplicació.

En data 2 de maig de 2025, l'Ajuntament va trametre l'expedient de contractació i l'informe amb el qual sol·licita la inadmissió del recurs per estar mancat de fonamentació jurídica i ajustar-se a dret totes les actuacions impugnades i, subsidiàriament, la seva desestimació pels motius al·legats a l'informe, referits a la litispendència, la fermesa administrativa de la Resolució del Tribunal i la correcta valoració de l'oferta presentada per URBASER, que no ha estat anul·lada pel Tribunal i no presenta incompliments del PCT.

L'Ajuntament sol·licita igualment la inadmissió del document que acompanya el recurs d'FCC i que la recurrent qualifica d'informe pericial, atès que no s'ajusta a l'article 24 del Decret 221/2013, de 3 de setembre, pel qual es regula el Tribunal i s'aprova la seva organització i el seu funcionament (Decret 221/2013) perquè ni s'ha sol·licitat amb l'escrit d'interposició ni pot anar referit a l'aplicació de criteris dependents de judicis de valor en la puntuació de les ofertes, que és precisament el que pretén el document aportat i, per últim, la imposició d'una multa de 30.000 euros a FCC per mala fe i temeritat en la interposició del recurs.

SETZÈ. Obert el període d'al·legacions a les persones interessades informades per l'òrgan de contractació, tant GBI com URBASER van fer ús del tràmit presentant sengles escrits en base als quals, d'una banda, GBI sol·licita que s'acordi la il·legalitat de l'adjudicació del contracte a favor d'URBASER i *“es declari la impossibilitat de FCC de ser adjudicatària”*.

D'altra banda, URBASER sol·licita la inadmissió del recurs presentat per FCC per efecte de cosa jutjada, extemporaneïtat en les seves al·legacions i per litispendència i, subsidiàriament, la seva desestimació. Així mateix l'adjudicatària sol·licita la pràctica de la prova *“sobre los extremos técnico-fácticos relativos a (i) las caracterizaciones ofertadas para el control de*

impropios y (ii) la configuración técnica de los contenedores ofertados por URBASER y que consiste en la documental aportada como Documentos n.º 1 y 2”.

DISSETÈ. Havent detectat que els enllaços dels documents núm. 235 i 236 de l'expedient – identificats a l'índex remès, respectivament, com a 'LOT 1 - Sobre C - URBASER (15464015552200765243)' i 'LOT 2 - Sobre C - FORMACIO I TREBALL (15464015624663717271)' – no permetien accedir a la documentació, la Secretaria Tècnica del Tribunal va requerir a l'Ajuntament que comprovés els enllaços dels documents esmentats i de la resta de l'expedient i els diposités de nou de manera que es pogués accedir a la documentació.

Dins del termini atorgat a aquests efectes, l'òrgan de contractació va trametre els documents 235 i 236 requerits.

DIVUITÈ. En data 28 d'abril de 2025, GBI va presentar al registre electrònic del Tribunal recurs especial en matèria de contractació contra l'acord del consell plenari de l'Ajuntament de 24 d'abril de 2025 (objecte del procediment de recurs núm. N-2025-0285 d'aquest Tribunal).

FONAMENTS JURÍDICS

PRIMER. Aquest Tribunal resulta competent per conèixer del recurs especial en matèria de contractació, de conformitat amb l'article 46 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer (LCSP), la disposició addicional quarta de la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres de la Generalitat de Catalunya, i el Decret 221/2013.

Atès el finançament del contracte amb fons procedents del PRTR (Fons *Next Generation EU*), la tramitació del recurs té caràcter urgent i gaudeix de preferència absoluta davant el Tribunal, tal com estableix l'article 58.2 del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'administració pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (RDL 36/2020), en la redacció introduïda

pel Reial decret llei 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc del Pla Nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna.

SEGON. Tal i com ja fou analitzant en les resolucions precedents que afectaven al mateix procediment d'adjudicació, el contracte impugnat és susceptible del recurs especial en matèria de contractació, d'acord amb l'article 44.1 a) de la LCSP.

TERCER. Tant l'Ajuntament com URBASER plantegen varis motius d'inadmissió del recurs en atenció a l'acte que impugna i els motius que al·lega i invoquen tant l'efecte de cosa jutjada administrativa com la concurrència de l'excepció per litispendència, que s'analitzaran conjuntament en aquest fonament, així com l'extemporaneïtat, que s'examinarà en el fonament jurídic següent.

FCC defensa que la nova adjudicació no constitueix un mer acte d'execució de la Resolució 226/2024 sinó un veritable acte d'adjudicació susceptible de ser impugnat mitjançant el corresponent recurs especial en matèria de contractació, incidint en el fet que aquella Resolució es limitava a anul·lar l'adjudicació del lot 1 del contracte a favor de GBI amb retroacció del procediment per tal que s'excloués la seva oferta i continués el procediment com legalment correspongués i, per tant, no establí ni ordenava l'adjudicació del contracte a URBASER. Així, entén que aquesta decisió constitueix en realitat un acte administratiu autònom d'adjudicació del Lot 1 del Contracte i, per fonamentar-ho, invoca la Sentència 903/2018, d'1 de juny, del Tribunal Suprem –TS– (STS 903/2018), en la qual es va admetre a tràmit el recurs especial interposat després d'una segona adjudicació que va tenir lloc després d'acordar-se la retroacció de les actuacions per part del Tribunal competent.

Això sense perjudici, afegeix la recurrent, que la pròpia Resolució 226/2024 posava de manifest que l'oferta d'URBASER també es trobaria incursa en incompliments dels plecs, la qual cosa és absolutament i radicalment contradictòria amb el fet de poder defensar i entendre que amb la seva Resolució 226/2024 el Tribunal està ordenant l'adjudicació del Lot 1 del contracte a URBASER, que és allò que sembla considerar l'Ajuntament.

Per la seva part, l'**Ajuntament** aprecia en la recurrent la voluntat d'entrar novament sobre el fons de l'assumpte ja resolt pel Tribunal a les resolucions 213/2024 i 226/2024 i que, a més, ha estat impugnat en via contenciosa administrativa, atès que pretén la declaració de nul·litat

de l'adjudicació per considerar que URBASER incorria en determinats incompliments dels plecs, reiterant els mateixos arguments jurídics que es van formular en aquells recursos (tant per part de la pròpia recurrent com d'URBASER) i manté que, de resultar procedent l'actual recurs especial, únicament es podria admetre en relació amb els fets, elements o documents nous aportats a l'expedient entre l'execució de la Resolució i la proposta d'adjudicació (i l'única documentació nova que es podria impugnar seria la documentació presentada per URBASER en el requeriment previ a l'adjudicació) i no, com és el cas, *“respecte dels termes ja resolts pel TCCSP en estimar la resolució d'URBASER”*, amb l'afegit que FCC hauria d'haver plantejat un incident d'execució si considerava que l'acord plenari de juny de 2024 –que va acordar, en execució de la Resolució del Tribunal, excloure a GBI i proposar l'adjudicació al següent classificat– no s'ajustava a l'execució que imposava dita resolució.

L'òrgan de contractació entén que el fet de no haver presentat l'incident d'execució en el seu moment (això és, un cop notificat l'acord del juny de 2024) impedeix poder plantejar ara un recurs especial pels mateixos motius ja resolts pel Tribunal, atès que l'execució de la resolució ha esdevingut ferma i consentida i, a més, aplica a l'adjudicació que ara es pretén recórrer la situació de cosa jutjada administrativa respecte de les resolucions prèvies del Tribunal que han estat objecte d'execució, i aprecia una identitat substancial entre els termes dels recursos especials interposats en el seu dia per URBASER i per FCC adduint que les seves resolucions es van dictar en presència dels mateixos fets i iguals arguments, destacant que no s'han produït fets diferents als ja tractats pel Tribunal en la Resolució que permetin tornar a revisar l'acte consentit.

Adicionalment, l'Ajuntament s'oposa a la interpretació que la recurrent fa, d'una banda, de la STS 903/2018 en tant que en aquell cas les resolucions recorregudes eren diferents, les havien adoptat subjectes diferents i havien aparegut documents nous i, d'altra banda, de com s'havia d'executar la Resolució 226/2024 del Tribunal, entenent que l'execució de la resolució per part de l'Ajuntament *“ha estat correcta a la vista del principi de congruència i de prohibició de la reformatio in peius, no podent ara l'empresa FCC en via de recurs pretendre perjudicar a URBASER”* i remetent sobre el contingut de l'informe jurídic d'11 de juny de 2024 en el qual *“s'exposen els termes de l'execució correcta”*, citant-ne l'apartat següent:

“...el que s'anul·la és l'acord d'adjudicació, no la resta del procediment, per tal que s'exclougui l'oferta de GBI PAPREC SA. I això és així perquè com molt bé argumenta el TCC no es poden analitzar la resta d'incompliments que no han estat objecte de recurs per l'exigència del principi de congruència, que limita l'abast del pronunciament del Tribunal al petitum del recurs i a la interdicció de la reformatio in peius.”

Per últim, l'òrgan de contractació apel·la a l'existència de litispendència com a motiu d'inadmissió del recurs atesa la presentació de diferents recursos contenciosos-administratius en el mateix procediment, fet que impedeix entrar de nou en via de recurs especial, referint-se a vàries resolucions de tribunals de contractació que inadmeten un recurs especial presentat contra l'adjudicació del contracte per estar pendent de resolució el recurs contenciós administratiu interposat contra els plecs de la licitació i concloent que *“els tribunals administratius de contractes van perfilant la doctrina ad hoc de la litispendència, que determina la inadmissió del recurs especial contra un acte del procediment de licitació quan prèviament s'hagi recorregut en via judicial un altre acte d'aquest procediment fins i tot encara que es fonamenti en d'altres causes d'invalidesa (cosa que en el present cas no es dona ja que com hem dit l'objecte del recurs ara de FCC es el mateix que en el seu dia va resoldre el propi TCCSP i està impugnat en via contenciosa tant pel propi FCC com per GBI)”*.

Per la seva part, **URBASER** manté que la Resolució 226/2024 del Tribunal no va anul·lar la licitació ni va retrotraure les actuacions, *“lo cual comporta inevitablemente la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubieran permanecido igual de no haberse cometido la infracción, destacando entre los mismos todos los informes de evaluación de los criterios de adjudicación que justificaban por ende la clasificación final de los licitadores”*, ni tampoc va analitzar ni posar de manifest que l'oferta d'URBASER contingué algun incompliment dels plecs, de manera que és aquesta una qüestió encara no analitzada –*“en ningún momento el tribunal administrativo pone de manifiesto que nuestra oferta contuviera un incumplimiento del pliego ni procede al análisis de la concurrencia de tales supuestos incumplimientos -y de otros licitadores (FCC)-”, “en otras palabras, la concurrencia de incumplimientos en la oferta de URBASER es un asunto inexplorado, no habiendo sido objeto alguno de análisis sobre su concurrencia en el presente expediente licitatorio”*–.

Quant als motius concrets d'inadmissió del recurs, l'adjudicatària apel·la també, d'una banda, a la concurrència de cosa jutjada administrativa i extemporaneïtat a l'entendre que els motius ara al·legats per FCC són una reiteració d'aquells que va plantejar al recurs especial presentat contra l'adjudicació del contracte a GBI en el qual, a més de denunciar irregularitats formals i procedimentals, FCC també denunciava que la valoració de les ofertes no s'havia ajustat a les previsions dels plecs, excedint i infringint els límits de la discrecionalitat tècnica i resultant en definitiva en una valoració de les ofertes absolutament arbitrària, qüestions totes elles que ja van ser analitzades per la Resolució 213/2024 del Tribunal i estan actualment sota revisió del TSJC. A més, en aquell cas FCC no va al·legar res contra l'admissió d'URBASER a la licitació malgrat estar millor classificada que ella sinó que és ara, *“cuando se produce una*

alteración en la clasificación final de los licitadores como consecuencia de la Resolución 226/2024 del Tribunal”, que FCC denuncia una sèrie d’incompliments en la proposta d’URBASER per tal d’obtenir la seva exclusió; al·legacions que podria haver plantejat sense dificultat en el primer recurs especial dirigit contra l’adjudicació inicial del contracte.

D'altra banda, defensa que, a fi d'evitar la concurrència de resolucions totalment contradictòries unit a la salvaguarda del principi de seguretat jurídica, concorren raons suficients per a rebutjar l'actual recurs especial atesa la seva simultaneïtat amb el recurs contenciós administratiu interposat per FCC contra la Resolució 213/2024, en la mesura que l'acte impugnat en ambdós casos és l'adjudicació del contracte, les parts són les mateixes (FCC i òrgan de contractació) i els motius de recurs ja s'han plantejat en el recurs especial contra l'adjudicació a favor de GBI en tant que aquell es referia, entre altres circumstàncies, a l'arbitrarietat en la valoració dels criteris d'adjudicació subjectes a judici de valor essent aquests ara els motius sobre els quals FCC acciona de nou contra l'adjudicació a favor d'URBASER.

Així, afegeix l'adjudicatària, malgrat la pretensió exercida en seu jurisdiccional (impugnant la resolució del Tribunal) pugui no ser exactament la mateixa que l'exercida en aquest recurs especial (en el qual s'impugna l'adjudicació a URBASER aprovada per l'Ajuntament en execució de la Resolució 226/2024), les dues resolucions impugnades estan estretament relacionades, de manera que el resultat que es pretén aconseguir amb ambdós recursos és, en última instància, el mateix: aconseguir l'adjudicació del contracte a favor d'FCC.

Resumides així les posicions de les parts quant als motius d'inadmissió que al·leguen i per tal d'analitzar-los degudament, esdevé necessari exposar breument cadascuna de les figures processals que vindiquen per examinar la seva concurrència (o no) en el cas ara plantejat.

Començant amb la **litispendència** i la **cosa jutjada**, és important tenir present que ambdues responen a una doble finalitat dirigida tant a evitar l'existència de resolucions potencialment contradictòries com a evitar la duplicació de procediments endegats sobre una mateixa qüestió com a manifestació, al cap i a la fi, del principi general de seguretat jurídica.

En aquest sentit s'ha pronunciat també la sala contenciosa administrativa del TS al reconèixer, per exemple, respecte del principi de cosa jutjada que *“atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, trata de evitar que se produzcan resoluciones o sentencias*

contradictorias” (sentències del TS 16 de novembre de 2015, Roj: STS 4730/2015; de 17 de setembre de 2015, Roj: STS 4009/2015; de 4 de juny de 2013, Roj: STS 3545/2013 i de 15 de gener de 2010, Roj: STS 94/2010, entre d’altres).

La incidència de l’efecte de cosa jutjada o l’excepció per litispendència en els procediments de resolució de recursos especials no és una qüestió resolta a la legislació de contractes del sector públic ni, en general, a la legislació de procediment administratiu respecte dels recursos administratius. Certament, l’article 55 de la LCSP no les inclou entre les causes d’inadmissió del recurs especial i la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), aplicable supletòriament a la regulació del recurs especial, tampoc es refereix en cap moment a la incidència que en els procediments administratius en general (inclosos els recursos administratius) poden tenir els litigis pendents de resolució o ja resolts mitjançant sentència ferma.

És l’article 69 d) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa el que regula la litispendència o cosa jutjada com a motiu d’inadmissió dels recursos contenciosos administratius:

“Artículo 69.

La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes:

(...) d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.”

El fet que es regulin conjuntament en la mateixa lletra no és trivial, en tant que *“la identidad procesal determinante de la litispendencia comprende los tres elementos propios de la cosa juzgada: sujetos, ‘causa petendi’ y ‘petitum’, siendo la exclusión del segundo proceso consecuencia de la coincidencia de dichos elementos”* (en aquest sentit es pronuncien les sales contencioses administratives tant del TS –Sentències 39/2019, de 21 de gener, ROJ: STS 205/2019 i d’11 de setembre de 2015, Roj: 3872/2015– com de l’Audiència Nacional – Sentències de 5 de juny de 2019, Roj: SAN 2465/2019 i de 19 de maig de 2014, Roj: SAN 2513/2014–) i això *“con la peculiaridad añadida en el proceso contencioso administrativo, como lleva poniendo de manifiesto esta Sala desde la ya citada Sentencia de 5 de febrero de 2001, de la concurrencia de un elemento identificador de la litispendencia (y de la cosa juzgada): la disposición, el acto o actuación de la Administración objeto de las pretensiones”* (així, la citada STS de 2015).

Adicionalment, el TS reconeix que *“la apreciación o no de cosa juzgada depende de las circunstancias concurrentes en cada caso”* (Sentència 1230/2023, de 10 d'octubre, Roj: STS 4331/2023) i apunta, per exemple, a la Sentència 773/2020, de 15 de juny (Roj: STS 1900/2020) en cita de sentències prèvies, que no concorre litispendència (ni cosa jutjada) quan ambdós processos pendents de resolució presenten un objecte connex però no idèntic, ni tan sols quan la decisió d'un pugui ser prejudicial per al resultat de l'altre:

“Por todas, debemos citar la STS ---de esta Sala y Sección--- de 10 de julio de 2002, en la que señalamos: “La litispendencia participa de la misma naturaleza de la cosa juzgada, en cuanto exige que entre el proceso pendiente de resolución y aquél en que se aprecie concurren las mismas identidades subjetivas y objetivas que se necesitarían para declarar la inadmisibilidad por cosa juzgada. En el aspecto objetivo se requiere que en ambos procesos se impugne el mismo acto administrativo y en virtud de unos mismos motivos de nulidad. Por el contrario, no concurre la litispendencia cuando los procesos pendientes tengan un objeto conexo pero no idéntico, ni siquiera cuando la decisión de uno pueda ser prejudicial para el resultado del otro”.

Per tal de traslladar aquesta jurisprudència al cas ara examinat és imprescindible recordar els fets següents ja enunciat als antecedents d'aquesta Resolució:

- 1) Entre els mesos de setembre de 2023 a febrer de 2024 es van dur a terme varies actuacions en la licitació de referència per a valorar els sobres B presentats, resultant la següent classificació de les ofertes:

Licitador	Oferta econòmica	Puntuació criteris no automàtics	Total puntuació criteris automàtics	Puntuació total
		Fins a 100 punts	Fins a 100 punts	Fins a 200 punts
GBI PAPREC, SA	18.947.454,66 €	76,32	90,11	166,43
URBASER, SA	18.386.456,10 €	58,02	98,34	156,36
FCC MEDIO AMBIENTE, SAU	18.273.371,92 €	52,20	100,00	152,20

- 2) L'Ajuntament va aprovar una primera adjudicació del lot 1 del contracte a favor de GBI (sessió de ple de 15 de març de 2024).
- 3) FCC i URBASER van impugnar aquesta adjudicació a través de dos recursos especials que aquest Tribunal va resoldre mitjançant la Resolució 213/2024, de 30 de maig, pel qual es va desestimar el recurs presentat per FCC, i la Resolució 226/2024, de 6 de juny, que va estimar aquell interposat per URBASER en el sentit següent:

“Per tot l'anterior, cal estimar el recurs en el sentit d'anul·lar l'adjudicació del lot 1 del contracte per tal que l'òrgan de contractació apliqui allò que va establir en els plecs rectors de la licitació i,

en conseqüència, exclogui la proposta de GBI que els incomplia i, garantint els principis d'igualtat de tracte, no-discriminació i transparència que li imposen els articles 1 i 132 de la LCSP, resolgui el procediment de contractació com legalment correspongui.”

- 4) Els serveis municipals de l'Ajuntament van emetre varis informes quant a l'execució de la Resolució 226/2024 i, en la sessió de 21 de juny de 2024, el ple de la corporació va acordar que es requerís a URBASER la documentació necessària per a poder-li adjudicar el contracte.
- 5) Els actes impugnats en via contenciosa administrativa són la Resolució 213/2024 del Tribunal (recurs contenciós administratiu interposat per FCC), la Resolució 226/2024 del Tribunal (recursos contenciosos administratius interposats per l'Ajuntament i per GBI) i l'acord plenari de 21 de juny de 2024 pel qual es va efectuar el requeriment previ a l'adjudicació a URBASER (recurs contenciós administratiu interposat per GBI).
- 6) L'Ajuntament va aprovar la segona adjudicació del lot 1 del contracte a favor d'URBASER a la sessió de ple de 24 d'abril de 2025, essent aquesta l'actuació ara impugnada amb el recurs especial que s'examina.

De l'anterior resulta que ni tan sols concorre el requisit d'identitat de l'acte, al no coincidir l'acte aquí impugnat (l'acord d'adjudicació de 24 d'abril de 2025 a favor d'URBASER) amb l'acte impugnat per la mateixa recurrent –FCC– en via contenciosa administrativa (la Resolució 213/2024 del Tribunal que resolvia la impugnació de l'adjudicació a favor de GBI) essent, de fet, que no coincideix tampoc amb cap dels objectes dels demés recursos contenciosos-administratius (sense perjudici que, per aquests altres, mancaria llavors la concurrència d'una “identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan” segons resulta de “una reiterada jurisprudencia” del TS recollida, per exemple, a la seva Sentència 1230/2023, de 10 d'octubre, Roj: STS 4331/2023).

Addicionalment i quant als demés requisits d'identitat que, emprant els termes del TS a la referida Sentència de 2023, exigeixen una “misma causa de pedir, causa petendi, o fundamento de la pretensión” i “igual petitum o conclusión a la que se llega según los hechos alegados y su encuadramiento en el supuesto abstracto de la norma jurídica invocada”, cal ressaltar que cap de les parts acredita tampoc la seva coincidència (sinó que, de fet, la pròpia adjudicatària reconeix que la pretensió exercida per FCC en seu jurisdiccional pot no ser la mateixa que la que conté l'actual recurs especial) tenint en compte que aquest Tribunal, per així disposar-ho expressament l'article 21.3 de la LJCA, no té la consideració de part

demandada en els recursos contenciosos presentats contra les seves resolucions, fet que li impedeix conèixer el contingut de les demandes presentades en via contenciosa.

No es pot obviar que **l'acte ara impugnat constitueix un nou acte d'adjudicació a favor d'una empresa diferent** de la que va resultar afavorida per l'adjudicació en la resolució municipal de 15 de març de 2024 i **que no està sota revisió judicial** en cap procés endegat davant el TSJC ni davant el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2 de Tarragona –a diferència de la primera adjudicació a favor de GBI, les resolucions dels recursos especials interposats contra aquesta última i el requeriment previ efectuat a URBASER–.

L'anterior descarta tant l'existència de litispendència com, en el seu cas, l'efecte de cosa jutjada que podria determinar la inadmissió del recurs especial ara examinat. Això sense perjudici, com no pot ser d'altra manera, que aquest Tribunal en la seva resolució pugui arribar a les mateixes conclusions que en les resolucions prèvies recaigudes en aquest procediment de contractació, per unitat de criteri.

En aquest sentit, tal com recull la jurisprudència del TS que aquest Tribunal ha anat assumint en la seva doctrina (per totes, les resolucions 287/2024, 526/2023, 410/2020, 377/2019 i les que s'hi porten a col·lació), *"basta que el acto impugnado sea histórica y formalmente distinto que el revisado en el proceso anterior para que deba desecharse la existencia de la cosa juzgada, pues en el segundo proceso se trata de revisar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo nunca examinado antes, sin perjuicio de que entrando en el fondo del asunto, es decir, ya no por razones de cosa juzgada, se haya de llegar a la misma solución antecedente"* (Sentències núm. 495/2021, de 12 d'abril, Roj: STS 1330/2021; núm. 729/2020, de 10 de juny, Roj: STS 1685/2020; núm. 1564/2017, de 17 d'octubre, Roj: 3962/2017 i núm. 2460/2016, de 17 de novembre, Roj: 4983/2016 i les que allà s'hi citen).

Per tot l'anterior, a criteri d'aquest Tribunal no concorre la identitat processal exigida per apreciar l'excepció per litispendència ni l'efecte de cosa jutjada que determini haver d'inadmetre el recurs especial presentat.

Conseqüentment, quant a l'acte impugnat, aquest Tribunal aprecia que el recurs que ara s'examina s'interposa contra la nova adjudicació del contracte (lot 1), que és un acte objecte del recurs especial en matèria de contractació segons l'article 44.2 c) de la LCSP i, per tant, la mera interposició del recurs determina la suspensió automàtica del procediment de licitació del lot afectat, de conformitat amb allò previst a l'article 53 de la LCSP.

QUART. Pel que fa a l'**extemporaneïtat del recurs**, resulta que la notificació de la resolució d'adjudicació fou posada a disposició de la recurrent el dia 25 d'abril de 2025, acceptant-la l'empresa el 28 d'abril de 2025 d'acord amb l'evidència que consta a l'expedient de contractació remès (document núm. 618); l'anunci d'adjudicació es va publicar al perfil de contractant de l'Ajuntament el mateix 25 d'abril de 2025 i el recurs especial es va interposar el 25 d'abril de 2025.

Amb això és evident, a criteri d'aquest Tribunal, que FCC va interposar formalment el recurs especial dins del termini de 10 dies naturals que regula l'article 58.1 a) del RDL 36/2020 – tenint en compte que, al tractar-se d'un contracte finançat amb fons procedents del PRTR, això és, fons *Next Generation EU*, li resulten d'aplicació les especialitats que regula aquesta norma– computat en la forma establerta per l'article 50.1 d) de la LCSP en relació amb la disposició addicional quinzena a la qual remet.

No obstant això, l'Ajuntament i URBASER invoquen l'extemporaneïtat del recurs com a motiu d'inadmissió d'aquest en un altre sentit, en tant que ho vinculen al contingut material del recurs presentat per FCC, entenent ambdues que la recurrent torna a plantejar els mateixos motius ja al·legats en el recurs especial que va presentar contra la primera adjudicació i que ja van ser analitzats per aquest Tribunal, fet que impedeix poder qüestionar-los de nou. L'Ajuntament afegeix que solament es podria impugnar ara la documentació presentada per URBASER en el requeriment previ a l'adjudicació en ser aquest l'únic element nou aportat a l'expedient *“entre l'execució de la Resolució i la proposta d'adjudicació”*. Igualment, URBASER addiciona que totes les al·legacions que ara planteja FCC les *“podría haber desarrollado ya, sin ninguna dificultad, en su primer recurso especial”* destacant que en aquell recurs *“FCC no desarrolló alegato alguno contra la admisión de URBASER en el procedimiento licitatorio a pesar de encontrarse situada mi representada en una posición clasificatoria mejor que FCC”*.

Doncs bé, per tal de resoldre aquesta possible causa d'inadmissió del recurs cal apuntar a tres fets cabdals. El primer és que, per bé que s'han succeït diverses actuacions d'ençà de l'anul·lació de la primera adjudicació a favor de GBI mitjançant la Resolució 226/2024 d'aquest Tribunal, cap d'elles ha afectat al contingut i valoració de les ofertes que ara qüestiona FCC.

Mostra d'això és el propi escrit de recurs, segons el qual l'oferta d'URBASER incompleix 7 prescripcions tècniques i ha sigut valorada de forma arbitrària per a 8 criteris d'adjudicació subjectes a judici de valor. Doncs bé, per a fonamentar cadascun d'aquests motius es basa solament en les següents actuacions de l'expedient de contractació, prèvies totes elles a la primera adjudicació aprovada el 15 de març de 2024:

- el contingut dels plecs rectors de la licitació (essent que l'anunci de licitació es va publicar el 8 d'agost de 2023 al perfil de contractant de l'Ajuntament i l'11 d'agost de 2023 al DOUE);
- el contingut de les ofertes presentades per les empreses licitadores (essent que el termini per a presentar-les finalitzava el dia 18 de setembre de 2023); i
- les diferents actuacions de valoració dels sobres B produïdes del desembre de 2023 al febrer de 2024, entre les quals, la reunió de la comissió de valoració tècnica de 19 de desembre de 2023, les actes de la mesa de contractació de 17 i 18 de gener de 2024 i l'informe tècnic de valoració de 26 de gener de 2024 (que FCC identifica al llarg del seu recurs com 'Informe tècnic de valoració').

A mode d'exemple, un dels incompliments que FCC retreu a l'oferta d'URBASER és el següent:

Incompliment de la Clàusula 4.11.1.1 del PPT, valorada a través del "Criteri 14. Pla de formació, capacitat i motivació del personal".

La Clàusula 4.11.1.1 del PPT, relativa al temps de formació, indica quins són els aspectes mínims a abordar pel pla de formació i capacitat. En aquest sentit, la Clàusula indica clarament que *"els adjudicataris dels Lot 1 hauran d'executar un Pla de Formació d'un mínim de 100 hores anuals pels encarregats/des i equivalents el primer any d'implementació del servei"* (pàg. 115 del PPT).

Per la seva part, el Criteri de valoració 14 estableix que s'haurà de valorar:

"El contingut, calendari de formació i idoneïtat a cadascun dels aspectes descrits a la clàusula 4.11 del PCT i que afavoreixin el correcte desenvolupament de tots els serveis adscrits a aquest lot i la seva millora continua" (pàg. 78 del PCAP).

Al respecte, l'Informe tècnic de valoració aprecia un incompliment de l'oferta d'URBASER de la Clàusula 4.11.1.1 en la mesura en què a la seva proposta del Pla de formació, capacitat i motivació del personal proposen un número d'hores per la formació d'encarregats molt inferior al nombre d'hores previst al PPT. Així, afirma que:

"La formació d'encarregats/es del primer any és inferior a les requerides al PCT (en concret es demanen 100 hores pel primer any pels encarregats/des i proposen 28 hores)" (pàg. 110 de l'Informe de valoració)

I una de les valoracions que qüestiona:

Valoració arbitrària de l'apartat proposta tècnica relatiu al “Criteri 2. Proposta tècnica del servei de neteja viària. Netejes bàsiques, complementàries i específiques de platges”.

A l'Annex 2 del PCAP dins l'apartat de “Serveis de Neteja Viària” s'estableix que totes les freqüències de servei s'hauran de configurar “a proposta de l'adjudicatari segons intensitats d'ús”.

Tanmateix, en relació amb dites intensitats d'ús de la via pública en les neteges bàsiques, la pàgina 20 de l'Informe de valoració, al valorar l'oferta d'URBASER, indica que “es troba a faltar, tot i tenir poca incidència en la prestació, l'adaptació als requisits de configuració dels serveis en algunes zones de la ciutat, en el sentit de realitzar poca freqüència d'escombrat en intensitat molt alta a la zona centre en TB i poca freqüència de neteges amb aigua a Ponent i Nord en TB i intensitat alta”.

Per tant, si l'Informe tècnic “troba a faltar l'anàlisi d'intensitats d'ús de la via pública” és clar que l'oferta d'URBASER no va respectar les exigències recollides a l'Annex 2 del PCAP.

Tal com es pot observar, la recurrent remet en ambdós casos (i com aquests, també en tots els demés incompliments de prescripcions tècniques i valoracions arbitràries que retreu a l'oferta d'URBASER) a actuacions del procediment de contractació prèvies totes elles a l'aprovació de la primera adjudicació en tant que es refereix al contingut dels plecs (sigui el PCT i/o el PCAP), a l'informe de valoració (això és, l'informe tècnic de valoració de 26 de gener de 2024) i en algun cas també a l'acta de la comissió de valoració tècnica de 19 de desembre de 2023.

El segon motiu rellevant per analitzar l'extemporaneïtat material oposada és el fet que la Resolució 226/2024 d'aquest Tribunal es va limitar a anul·lar l'adjudicació per tal que l'òrgan de contractació apliqués allò que va establir en els plecs rectors de la licitació i, en conseqüència (i) exclogués la proposta de GBI que els incomplia i (ii) resolgués el procediment de contractació com legalment correspongués garantint els principis d'igualtat de tracte, no-discriminació i transparència que li imposen els articles 1 i 132 de la LCSP.

Per tant, la Resolució esmentada no va retrotreure les actuacions per tal que l'Ajuntament realitzés una nova valoració de les ofertes per als criteris d'adjudicació o les determinacions tècniques que ara qüestiona FCC. I l'òrgan de contractació no va emetre tampoc cap informe, acta, proposta o resolució en la qual alterés les apreciacions sobre les característiques tècniques de les ofertes presentades que havia emès entre el desembre de 2023 i el febrer de 2024 (i en les quals es basa la recurrent per a fonamentar els motius que al·lega).

Així doncs, el cas ara examinat es diferencia d'aquells plantejats en les resolucions 27/2025, 109/2024, 526/2023, 451/2023 d'aquest Tribunal o, fins i tot, en la STS 903/2018 que cita la pròpia recurrent, pel fet que l'anul·lació de la primera adjudicació incloïa una retroacció

de les actuacions per tal que l'òrgan de contractació valorés determinades propostes o documentació presentada, requerís alguna documentació acreditativa no exigida prèviament o motivés una determinada decisió adoptada en el curs del procediment de licitació; essent aquestes noves actuacions les que van obrir la possibilitat d'al·legar sobre fets o documents nous no existents en l'expedient de contractació analitzat pel Tribunal arran del primer recurs interposat.

En canvi, en el supòsit que ara s'enjudicia, l'única modificació entre les dues adjudicacions del lot 1 del contracte licitat per l'Ajuntament de Tarragona és l'empresa que n'ha resultat adjudicatària –GBI, a la primera adjudicació anul·lada per la Resolució 226/2024 d'aquest Tribunal, i URBASER a la que ha impugnat FCC mitjançant el recurs especial que ara s'examina–, però ambdues s'han basat en les mateixes valoracions i apreciacions de les característiques tècniques de les propostes llavors presentades que no han sigut alterades ni modificades per cap actuació posterior de l'Ajuntament en seu del procediment de licitació.

Per últim, el tercer element a considerar per analitzar l'extemporaneïtat material del recurs és el fet que FCC ja va presentar recurs especial en matèria de contractació contra la primera adjudicació del contracte a favor de GBI (recurs núm. N-2024-0166 desestimat mitjançant la Resolució 213/2024) en el qual va tenir ocasió d'al·legar tot allò que ara qüestiona respecte de l'oferta d'URBASER, que era segona classificada llavors (essent FCC la tercera classificada), sense que apuntés llavors a cap dels incompliments ni valoracions arbitràries que ara retreu respecte d'URBASER. I, de fet, tampoc ho va fer en el tràmit d'al·legacions que es va obrir en la tramitació del recurs especial (recurs núm. N-2024-0181 estimat mitjançant la Resolució 226/2024) presentat per URBASER (en aquest sentit, *a sensu contrario*, la Resolució 98/2015 d'aquest Tribunal confirmada per la Sentència 683/2019, de 24 de juliol, del TSJC, Roj: STSJ CAT 8915/2019).

Per tot això, a criteri d'aquest Tribunal concorre la **preclusió de les al·legacions i motius** en el recurs presentat ara per FCC.

Aquesta figura jurídica no és estranya a l'àmbit del dret públic, en tant que resulta d'aplicació tant en matèria de recursos administratius com a la jurisdicció contenciosa administrativa.

En aquest sentit, d'una banda, el segon paràgraf de l'article 118.1 de la LPAC estableix –com ja ho feia l'anterior llei de procediment administratiu al seu article 112.1– la preclusió dels fets, documents o al·legacions que, havent-ho pogut fer, no s'hagin aportat o al·legat en la tramitació d'un recurs administratiu (en concret, en el tràmit d'audiència obert als interessats).

Això comporta que no siguin tinguts en compte en la resolució d'aquell recurs tal com disposa el mateix precepte:

“Artículo 118. Audiencia de los interesados.

1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.”

Aquest precepte, inclòs al capítol dedicat als recursos administratius (capítol segon ‘Recursos administrativos’ inclòs al títol cinquè ‘De la revisió de los actos en vía administrativa’ de la llei) i extrapolable *mutatis mutandis* a l'àmbit del recurs especial en matèria de contractació quant a la preclusió dels fets, documents o al·legacions no formulats en recursos previs; s'ha de vincular necessàriament a la funció dels recursos administratius com a mecanismes de revisió de l'activitat administrativa que, segons indica el TS (Sentència de 27 de març de 2010, Roj: STS 1228/2010), és la següent:

“Los recursos administrativos, además de garantía para los administrados, son también un instrumento de control interno de la actividad de la Administración en la que un órgano superior -o el mismo, en reposición- revisa en toda su extensión lo hecho por otro, sin estar necesariamente vinculado al análisis de los meros elementos de hecho o derecho que este último hubiera tenido o podido tener en cuenta. Lo que se pretende con los recursos es posibilitar una mejor decisión que sirva con objetividad los intereses generales, y ello será tanto más factible cuantos más elementos de juicio se pongan a disposición de quien ha de decidir finalmente sobre la impugnación.

El órgano que resuelve el recurso no está constreñido por los solos datos presentes en la resolución originaria. Tras el acuerdo inicial pueden alegarse en vía de recurso administrativo hechos, elementos o documentos de todo tipo, también los de fecha posterior a aquél, si de ellos se deducen consecuencias jurídicas relevantes para la mejor resolución del expediente. El recurso administrativo, salvados los límites de la congruencia y la imposibilidad de gravar la situación inicial del recurrente (artículo 113 in fine de la Ley 30/1992), permite una reconsideración plena, sin restricciones, del asunto sujeto a revisión. Reconsideración en la que, insistimos, pueden alegar los impugnantes cualesquiera hechos o elementos de juicio, también los que no se pudieron tener en cuenta originariamente pero sean relevantes para la decisión final.”

És precisament aquesta funció de revisar l'actuació administrativa impugnada la que s'ha tingut en compte per part de la jurisprudència a l'hora d'admetre que el recurs administratiu

aporti nous documents sempre i quan “*no hubieran podido aportarse en el plazo habilitado para ello o fueran simplemente posteriores (...), pues de lo contrario se estaría ante la perspectiva limitativa de aportación en vía administrativa*”, emprant els termes del Tribunal Superior de Justícia –TSJ– de Madrid a la Sentència núm. 1018/2023, de 30 de novembre (Roj: STSJ M 13088/2023) remetent a la STS de 2010 i d’altres posteriors.

En el mateix sentit s’ha pronunciat el TSJ del País Basc a la Sentència núm. 292/2018, de 13 de juny (Roj: STSJ PV 2282/2018), que justifica aquesta possibilitat en la finalitat d’evitar la indefensió de l’interessat. Però, en tot cas, la Sentència 292/2016, de 15 de juny, del TSJ de Madrid (Roj: STSJ M 7010/2016) incideix en el fet que “*está excluida del ámbito protector del art. 24.1 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representan o defienden*”.

I és aquesta mateixa funció dels mecanismes de revisió administrativa des de la perspectiva ara del principi de seguretat jurídica, la que imposa que el recurs administratiu hagi d’incloure tots els motius, fets i al·legacions per a fonamentar la impugnació de l’acte concret a efectes de permetre una “reconsideración plena, sin restricciones, del asunto sujeto a revisión”. Revisió aquesta que, com no pot ser d’altra manera, estarà sempre subjecta als principis de congruència i d’interdicció de la *reformatio in peius*.

En aquesta línia, els tribunals de l’ordre contenciós administratiu han assenyalat, respecte de l’article 118.1 de la LPAC, que “*Lo que no permite la Ley, y sobre todo lo que pone de manifiesto tal actitud en el procedimiento, es que cuando se han tenido varias ocasiones para hacer alegaciones, se guarde un elocuente silencio (...), omitiendo esgrimir un posible hecho o aportar determinada documentación justificativa de las pretensiones del interesado*” (en aquest sentit, a més de les ja citades, també les sentències núm. 3360/2024 del TSJC, de 2 d’octubre, Roj: STSJ CAT 8336/2024; núm. 77/2017 del TSJ de Madrid, de 8 de febrer, Roj: STSJ M 1407/2017; Sentència de l’Audiència Nacional de 12 de març de 2025, Roj: SAN 1506/2025 i la Sentència del TSJ del País Basc núm. 88/2015, de 20 de gener, Roj: STSJ PV 422/2015).

Aquest criteri s’aplica a la recent Sentència 113/2025, de 19 de març, del Tribunal Superior de Justícia de Galícia (Roj: STSJ GAL 2661/2025) per la qual (el subratllat és nostre):

“(...) el inciso segundo del art. 118 de la LPAC que establece que: “No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho”. Si bien esta limitación de alegaciones y hechos en vía del recurso administrativo, ha de ser objeto de una interpretación

restrictiva y limitada a supuestos de mala fe, abuso de derecho o torpeza del interesado, lo cierto es que la demandante no ha esclarecido en ninguno de sus escritos las razones que le llevaron a omitir en el trámite de alegaciones la cuestión nueva que luego decidió formular con el recurso de alzada."

Igualment, aquest Tribunal ha incidit també en la seva doctrina en el fet que el recurs especial no és una via que habiliti les empreses per aportar documents o justificacions que haguessin hagut de presentar davant l'òrgan de contractació, com a òrgan tècnic competent per qualificar-les i analitzar-les en el marc del procediment de contractació, havent disposant d'un tràmit i termini per a fer-ho (en aquest sentit, les resolucions 456/2024, 291/2023 i 266/2023), així com tampoc pot servir, el tràmit d'al·legacions obert als interessats en un procediment de recurs especial, per revalidar un termini preclòs en no haver presentat recurs especial propi dins de termini (en aquest sentit, les resolucions 218/2025, 211/2025 i 156/2025).

D'altra banda, la jurisdicció contenciosa administrativa també aplica la figura de la preclusió de les al·legacions de fets i fonaments jurídics en base a l'article 400.1 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC) aplicat supletòriament en aquell ordre i que impedeix igualment reservar-se motius per a fonamentar la demanda presentada per tal d'al·legar-los en un procés ulterior:

"Artículo 400. Preclusión de la alegación de hechos y fundamentos jurídicos.

1. Cuando lo que se pida en la demanda pueda fundarse en diferentes hechos o en distintos fundamentos o títulos jurídicos, habrán de aducirse en ella cuantos resulten conocidos o puedan invocarse al tiempo de interponerla, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior.

La carga de la alegación a que se refiere el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las alegaciones complementarias o de hechos nuevos o de nueva noticia permitidas en esta Ley en momentos posteriores a la demanda y a la contestación."

Segons la recent Sentència 279/2025, de 18 de març, de la sala contenciosa administrativa del TS (Roj: STS 1187/2025), la finalitat d'aquest precepte és "evitar someter a los mismos justiciables a diferentes procesos judiciales, multiplicando con ello injustificadamente la actividad de los órganos judiciales, cuando la cuestión o asunto litigioso pudiera razonablemente quedar zanjado en un mismo proceso" i ha declarat –al resoldre una qüestió amb interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència– que la preclusió material de l'article 400 LEC s'aplica a l'àmbit contenciós administratiu i s'ha d'interpretar en el sentit següent (el subratllat és nostre):

“El artículo 400 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que regula la preclusión de la alegación de hechos y fundamentos o títulos jurídicos, en relación con la excepción de cosa juzgada prevista en el artículo 222 del citado texto legal, resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Dicho precepto de la Ley rituarial procesal civil debe interpretarse, en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, en el sentido de impedir que la parte demandante deduzca en el proceso ulterior pretensiones idénticas a las enjuiciadas en un procedimiento precedente que hubieren sido resueltas por sentencia firme, así como que se reserve la alegación de hechos o fundamentos jurídicos que fundamenten la causa pretendida que hubieran podido deducirse en un juicio anterior, con el objeto de preservar equilibradamente el principio de seguridad jurídica y el principio de tutela judicial efectiva de los litigantes, pero no admite una interpretación extensiva o desproporcionada, contraria a su finalidad legítima, que genere un espacio de inmunidad en el control fiscalizador de la actividad (o inactividad) de las Administraciones públicas en materia contractual.”

De fet, el TS ha aplicat aquesta preclusió no tant sols en les demandes contencioses sinó també en els incidents d'execució a l'indicar, a la interlocutòria de 28 de juny de 2025 (Roj: ATS 5404/2025), que “*el artículo 400 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, de supletoria aplicación, obliga a plantear en el proceso todas las alegaciones que procedan contra, en este caso, el acto administrativo; lo que no solo impide reabrir otro proceso por motivos nuevos no aducidos (por vía de revisión de oficio, por ejemplo), sino que impide alegarlos novedosamente en ejecución, por exceder de lo ejecutoriado*”.

Per últim, és important recalcar que la LPAC s'aplica de forma supletòria a la tramitació dels recursos especials en matèria de contractació ex article 56.1 i disposició final quarta de la LCSP i la doctrina d'aquest Tribunal també aplica, per analogia, figures processals de la jurisdicció contenciosa administrativa als procediments de recursos especials com són, per exemple, les dues analitzades en aquesta Resolució (l'efecte de cosa jutjada i l'excepció per litispendència).

Per tot això, tenint en compte que FCC va poder aduir totes les qüestions de fons que ara planteja contra l'oferta d'URBASER en el recurs especial que va presentar contra la primera adjudicació del contracte (a favor de GBI); solament ella ha d'assumir les conseqüències de no haver-ho fet llavors, en tant que no es basa ara en cap nou document, actuació o fet que permeti rebutjar la preclusió de les seves alegacions i, conseqüentment, han de dur a inadmetre el recurs especial que ara s'examina.

CINQUÈ. Manca solament per analitzar la petició de l'Ajuntament que s'imposi una multa de 30.000 euros per temeritat i mala fe en la interposició del recurs per part d'FCC.

L'òrgan de contractació sosté, en aquest cas, un ús abusiu de la via del recurs especial pel fet que el recurs no té un fonament admissible *“per haver estat ja ferma l'execució del Tribunal i per reiterar arguments ja resolts per aquesta”*, que podrien portar a pensar que l'empresa recurrent té certament una voluntat dilatòria de l'entrada en vigor del nou contracte tenint en compte que és FCC la que està prestant actualment el servei *“amb una facturació mensual de 1,5 milions aproximadament i amb constants tensions i incidents en la prestació del servei”* i, per tant, la impossibilitat de posar en marxa el nou contracte li reporta a ella un benefici econòmic clar que alhora està afectant greument la prestació del servei, a més de posar *“en greu perill el finançament del projecte amb els FONS NEXT GENERATION”*.

Doncs bé, d'una banda, l'article 58.2 de la LCSP regula en aquests termes la facultat per imposar la multa:

“2. En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma.

El importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

El importe de la multa impuesta se ingresará en todo caso en el Tesoro Público.

Las cuantías indicadas en este apartado podrán ser actualizadas por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública.”

D'altra banda, el pressupòsit per poder interposar la multa és el fet que l'òrgan competent per a resoldre el recurs aprecii temeritat o mala fe en la interposició del recurs (o en la sol·licitud de mesures cautelars), de manera que és indiferent a aquests efectes si el recurs és inadmissiò o desestimat.

Doncs bé, mentre la temeritat equival a una determinada conducta processal objectiva que no té fonament defensable en dret o, emprant els termes del TS, *“puede predicarse cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita”* (Sentència d'11 de maig de 2004, Roj: STS 3159/2004), la mala fe té una projecció eminentment subjectiva i, en conseqüència, és aplicable a aquell que és conscient de la seva manca de raó processal.

L'exercici d'aquesta facultat imposa analitzar les diferents circumstàncies del cas i l'aquí examinat destaca en particular per la seva complexitat tenint en compte els seus antecedents de fet provinents tant de la tramitació de l'expedient de contractació –mostra d'això és que l'expedient remès inclou més de 100 documents posteriors a les resolucions 226/2024 i 213/2024 d'aquest Tribunal i això malgrat l'Ajuntament no ha emès cap nova valoració de les ofertes a efectes de puntuar-les en els criteris d'adjudicació subjectes a judici de valor o d'apreciar el seu ajust per a les prescripcions tècniques– com de tot l'entramat d'impugnacions prèvies i presents, ja sigui en via administrativa (tres recursos especials en matèria de contractació) com en contenciosa administrativa (quatre recursos contenciosos coneguts per aquest Tribunal) i també per l'extensió tant dels motius al·legats per les parts com del propi contingut dels plecs, i les ofertes i l'expedient de contractació en general.

Tot l'anterior ha hagut de ser analitzat degudament per aquest Tribunal i, per bé que ha dut a inadmetre el recurs presentat en apreciar una preclusió en els motius allà al·legats, no s'aprecia en aquests la manca de fonamentació jurídica que al·lega l'Ajuntament a efectes de justificar un judici de temeritat en la interposició del recurs, com tampoc a percebre clarament una voluntat d'enganyar l'òrgan competent per a la resolució del recurs.

D'acord amb l'exposat i vistos els preceptes legals d'aplicació, reunit en sessió, aquest Tribunal

ACORDA

1.- Inadmetre, per extemporaneïtat, el recurs especial en matèria de contractació presentat per M.A.Q.C. en nom i representació de l'empresa FCC MEDIO AMBIENTE, SAU contra l'acord plenari de 24 d'abril de 2025 pel qual s'acorda l'adjudicació del lot 1 del contracte mixt de serveis i obra per a la prestació del servei de transport i recollida de residus de competència municipal, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i informació ambiental (lot 1) i servei de gestió de deixalleria municipal (lot 2), licitat per l'AJUNTAMENT DE TARRAGONA (expedient 2022/150-G629) i finançat per la Unió Europea – *Next Generation EU*, en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, d'acord amb el fonament jurídic quart.

- 2.- Aixecar la suspensió automàtica de l'adjudicació del lot 1 prevista a l'article 53 de la LCSP, a l'empara del que disposa l'article 57.3 del mateix cos legal.
- 3.- Declarar que no s'aprecia la concurrència de temeritat o mala fe en la presentació del recurs, per la qual cosa no escau la imposició de la sanció prevista en l'article 58.2 de la LCSP.
- 4.- Notificar aquesta resolució a totes les parts.

Aquesta resolució posa fi a la via administrativa i és directament executiva sense perjudici que es pugui interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el termini de dos mesos, a comptar des de l'endemà de la recepció d'aquesta notificació, de conformitat amb el disposat en els articles 10.1 k) i 46.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, i en l'article 59 de la LCSP.

Aprovat per unanimitat dels membres del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic en la sessió de 31 de juliol de 2025.

Vist i plau

M. Àngels Alonso Rodríguez
Secretària

Carme Lucena Cayuela
Presidenta