



JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA  
C/ PALAU, 12  
46003-VALÈNCIA  
Telf.: 96 1613072

Ref. SUB/SJSCA/mvt/fbc  
Exp.: Informe 5/2024

**INFORME 5/2024 DE 31 DE JULIO DE 2024. MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIO DE RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS PROPUESTA POR LA MANCOMUNITAT DE L'HORTA NORD.**

**ANTECEDENTES**

En fecha 13 y 17 de julio de 2024 ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Mancomunitat de L'Horta Nord, mediante la que formula consulta del siguiente tenor literal:

“ANTECEDENTES D. FRANCISCO ALBERTO LÓPEZ LÓPEZ, presidente de la Mancomunitat l'Horta Nord por medio del presente escrito comparece ante la Junta Superior de Contratación Administrativa y EXPONE:

Antecedentes.

1º) Esta mancomunidad aprobó la iniciación del expediente de contratación del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos, con fecha 06 de mayo de 2022. (Expte. 1/2022. Expte. Sedival 936123X.)

Tras la preceptiva tramitación fue aprobado por el pleno de la mancomunidad con fecha 16 de diciembre de 2022 el expediente de tramitación anticipada para la contratación del servicio de recogida y transporte a planta de residuos urbanos de los municipios de la mancomunidad. (Expte. 1/2022), compuesto por un único lote, aprobando el pliego de cláusulas administrativas particulares, así como el de prescripciones técnicas y el gasto correspondiente. Expte. Sedival 936123X.

El presupuesto base de licitación anual asciende a 2.937.001,22 euros (IVA excluido); más el tipo de IVA aplicable (10 %) que asciende a 293.700,12 euros; y el presupuesto base de licitación anual (iva incluido) tiene un importe total de 3.230.701,34 euros.

2º) El servicio se financia parcialmente mediante compromiso de aportación de los municipios mancomunados, habiendo recibido con fecha 20/01/2023 (registro de entrada de la mancomunidad núm. 198/2023 de fecha 20/01/2023). la resolución del secretario autonómico de Emergencia Climática y Transición Ecológica de la ayuda para la implantación de nuevas recogidas separadas, especialmente biorresiduos, y mejora de las existentes, financiadas por el Plan de Recuperación, transformación y resiliencia.

3º). Por procedimiento abierto de conformidad con lo establecido en los artículos 156 a 158 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, fue enviado el anuncio de

licitación al “Diario Oficial de la Unión Europea” el 12 de enero de 2023, siendo publicado en la plataforma de contratación del sector público en fecha 14 de enero de 2023.

4º) Celebrada la licitación mediante acuerdo de la mesa de contratación -en sesión celebrada en fecha 13 de julio de 2023- propuso la adjudicación del contrato, siendo aprobada la adjudicación del citado contrato con fecha con fecha 16 de noviembre de 2023 a favor de la mercantil “TÉCNICAS Y TRATAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES, S.A” por el precio de dos millones novecientos nueve mil trescientos ochenta y dos con noventa (2.909.382,90) euros; el importe del IVA (10%) asciende a doscientos noventa mil novecientos treinta y ocho con veintinueve (290.938,29) euros; ascendiendo el total importe a tres millones doscientos mil trescientos veintiún con diecinueve (3.200.321,19) euros.

El plazo de ejecución es de ocho años, contados desde el día siguiente al de inicio del contrato, con la posibilidad de su prórroga por un máximo de dos años de duración.

5º) Con fecha 21 de noviembre de 2023 fue interpuesto recurso especial en materia de contratación por la mercantil “S.A. Agricultores de la Vega de Valencia”, que fue desestimado por el TACRC con fecha 21 de diciembre de 2023.

La fecha de inicio del contrato se establece el día uno de febrero de 2024, fecha establecida en el documento de formalización del contrato firmado con fecha 18 de enero de 2024.

6º) Con motivo del comienzo de la ejecución del contrato se ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir determinadas mejoras, como se describe en el informe del Arquitecto Técnico D. José Luis Moreno García de fecha 12/07/2024, en concreto sobre el sistema de recogida de residuos de carga trasera a carga lateral en los residuos de las fracciones en masa o resto y asimismo orgánica depositadas por los ciudadanos. Esta variación no implica una repercusión económica en la oferta aprobada, como establece dicho informe técnico.

Se acompaña igualmente informe jurídico emitido por el abogado D. Javier Pinazo Hernandis, expresando por medio de este escrito la conformidad de esta mancomunidad con dichos documentos.

En concreto se solicita de la Junta Superior de Contratación Administrativa la emisión de un informe jurídico sobre la cuestión de si el cambio técnico que se propone en el sistema de recogida de residuos de fracciones orgánica y resto de la Mancomunitat l’Horta Nord supone una modificación contractual en los términos a que se refiere la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en sus artículos 203 a 207.

En La Pobla de Farnals, en la fecha de la diligencia de firma.  
El presidente”

Al escrito de solicitud se acompaña la siguiente documentación

- ✓ Documento nº 1: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y anexos.
- ✓ Documento nº 2: Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP).
- ✓ Documento nº 3: Contrato de servicio.
- ✓ Documento nº 4: Informe técnico.
- ✓ Documento nº 5: Informe jurídico.

Según la información contenida en la documentación aportada relativa al expediente de contratación de la Mancomunitat de L’Horta Nord Sedival 936123X, el presupuesto base de



licitación anual del servicio fue 3.320.701,34 €, y se aprobó la adjudicación a TÉCNICAS Y TRATAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (TETMA) con fecha 16 de noviembre de 2023 por un importe de 3.200.321,19 €. El plazo de ejecución del contrato es de 8 años, iniciándose la prestación el 1 de febrero de 2024.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

La cuestión que plantea la Mancomunidad debe responderse afirmativamente sin vacilación y ello por dos razones que se derivan de la documentación presentada. A saber:

1ª.- A la vista del informe técnico remitido, observando el modo de operar de grandes ciudades como Valencia, se ha estudiado la posibilidad de modificar el sistema de recogida de residuos de carga trasera a carga lateral concluyendo que *el sistema de recogida propuesto cumple, en lo esencial, con el pliego de prescripciones técnicas por el que se rigió la licitación para la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos en la Mancomunitat l'Horta Nord.*

2ª.- Se trataría de sustituir *5 vehículos recolector 22 m<sup>3</sup> bicompartimentado de carga trasera por 6 vehículos recolectores 25 m<sup>3</sup> de carga lateral. Los camiones de carga lateral serán los mismos que aparecen en la oferta aprobada. En ningún caso se aceptará un cambio en las características fundamentales del camión.* Esta modificación deberá ir acompañada de la sustitución de los contenedores que si bien no se indica cual es el número de contenedores afectado sí que se pone de manifiesto que hay un incremento importante en la capacidad de los mismos.

De acuerdo con la información remitida, todo ello se llevaría a cabo “sin coste para la Administración”.

El **artículo 203** de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece qué sólo podrán ser modificados por razones de interés público, aspecto que no se cuestiona, y de acuerdo con lo establecido en el punto 2, *cuando se de alguno de los siguientes supuestos:*

- a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;*
- b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.*

Dado que esta modificación no estaba prevista en el pliego de cláusulas administrativas, no cabe acudir al art. 204, y, por tanto, debemos analizar la aplicación del art. 205 de la LCSP, modificaciones imprevistas

El **artículo 205** de la LCSP condiciona las modificaciones no previstas al cumplimiento de dos requisitos:

- a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.*
- b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.*

Respecto a la letra a), se analizará a continuación cada uno de los supuestos que contempla, y respecto a la letra b) cabe preguntarse si la sustitución de camiones recolectores y contenedores

es una variación estrictamente indispensable. Evidentemente no parece ser así en cuanto a que la viabilidad del servicio no peligra o se ve condicionada en ningún caso.

Para analizar la condición establecida en la letra a) hay que estudiar el punto 2 del artículo 205 donde se recogen los supuestos que podrían justificar una modificación no prevista:

- a) *Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados,...*

En este caso, siendo el objeto del contrato la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, la sustitución de unos medios por otros no tiene cabida dado que no se trata de añadir servicios adicionales no previstos inicialmente.

- b) *Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato,...*

No parece que exista circunstancia sobrevenida e imprevisible en el momento de la licitación. La aparición de los camiones recolectores de carga lateral se produce a finales del S.XX y ha sido en este siglo cuando su desarrollo e implantación ha tenido más auge como consecuencia de las ventajas que ofrece frente a los de carga trasera.

De esta forma, ya no se cumple el apartado primero de la letra b) que indica *que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.*

- c) *Cuando las modificaciones no sean sustanciales.*

En este caso, la LCSP define tres condiciones que considera que, individual o de forma conjunta, suponen una modificación sustancial. De ellas la primera es de aplicación al caso que nos ocupa.

*1º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.*

En la letra L “CRITERIOS DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR” del Cuadro Resumen del PCAP se recogen distintos criterios que directamente están relacionados con los elementos que ahora se pretende sustituir. Por destacar algunos:

#### **L.1.1 Servicio de recogida de residuos (hasta 19 puntos)**

- *Eficiencia en la definición de itinerarios de ejecución de cada servicio. Rendimiento de los equipos propuestos. Claridad, detalle y planos de los itinerarios de las rutas propuestas. (max. 2 puntos)*
- *Plan de contenerización, justificación mejor sistema de contenerización, medios adecuados. Flexibilidad y coordinación de horarios. Capacidad de actuación en situaciones especiales o excepcionales. Superación de porcentajes mínimos de reciclaje. (max. 4 puntos)*



- *Exposición de los servicios en tablas en las que aparezcan los principales parámetros del dimensionado como: mediciones, rendimiento de los equipos propuestos, medios asignados, frecuencia de actuación, días de actuación y cualquier otro que se considere necesario. (max. 2 puntos)*

#### **L.1.3-. Puesta en Marcha del nuevo servicio (hasta 7 puntos)**

- *Plan de puesta en marcha de contenerización y el sistema de identificación de usuarios. (max. 1,5 puntos)*
- *Plan de sustitución y puesta en marcha de los nuevos vehículos ofertados. (max. 1 punto)*

#### **L.1.4 Medios humanos, mecánicos y materiales (hasta 6 puntos)**

- *La cantidad de recursos y su adecuación a las necesidades del servicio, estructura de exposición total de medios humanos directos (conductores y peones) asignados al servicio de Recogida de Residuos. También se valorará la concreción de la asignación de medios a zonas y temporadas. (max. 2 puntos)*
- *La cantidad y características técnicas y ecológicas de los vehículos y maquinaria ofertada. Se valorará la aportación de vehículos o maquinaria con energías alternativas (gas, híbrida o eléctrica) y últimas tecnologías. Equipos de reserva o retén, para lo cual los licitadores destacarán las principales ventajas de sus propuestas. (max. 2 puntos)*

A esto hay que añadir la condición 5.5.2 *Maquinaria* del PPTP en la que se indica, entre otras condiciones que:

*Los licitadores en sus ofertas indicarán el diverso material móvil a utilizar en los diferentes servicios, ...*

*El material móvil a utilizar será el más adecuado a las características del servicio y a las necesidades de la mancomunidad.*

*Para su elección, se tendrá en cuenta lo siguiente:*

- *...*
- *Las características técnicas y particulares de la maquinaria propuesta serán descritas en la memoria técnica y será valorada su adecuación justificada a las necesidades actuales y futuras del servicio.*

Y si a todo lo anterior se le suma:

### **6.3 SISTEMAS DE DEPÓSITO Y RECOGIDA**

*Los sistemas de recogida serán los siguientes:*

- *Fracción todo uno (hasta que se implante la recogida separada del 5º contenedor), la fracción orgánica (5º contenedor) y la fracción resto (fracción rechazo no reciclable): sistema de recogida generalizado será mediante contenedores de carga trasera (360 litros para la fracción orgánica y 1.000 ó 1.100 litros para la fracción resto). La recogida se realiza mediante el sistema de contenedores en superficie y la presencia puntual de contenedores soterrados (en cuyo interior se*

*alojan contenedores). En las zonas, en las que, como excepción, no se utilice este sistema genérico habrá de justificarse detalladamente en la memoria técnica.*

- *Los contenedores con ruedas deberán dejarse frenados y se valorará las soluciones complementarias que oferten los licitadores para evitar los incidentes por desplazamientos de los contenedores los días de mucho viento.*
- *La recogida selectiva de Envases Ligeros (EnL) y Papel y Cartón (PyC): se utilizará un sistema de recogida de carga lateral, generalmente, mediante contenedores de 2.400 a 3.200 litros.*
- *Los licitadores en sus propuestas de servicios habrán de describir la solución que ofertan para el depósito y posterior recogida de los residuos procedentes de la limpieza viaria mecanizada. En la memoria del servicio se concretará los contenedores (cantidad y tipología) así como la ubicación propuesta, habiéndose de justificar la volumetría suficiente para que puedan vaciar las barredoras sus tolvas sin problemas. Se tendrá en cuenta en la valoración técnica de las ofertas la solución ofertada.*

Resulta obvio que la oferta de los licitadores debía contener contenedores de ruedas y camiones recolectores de carga trasera sin posibilidad de plantear otra alternativa. El conocimiento previo a la licitación de la modificación que ahora se pretende podría haber resultado la posibilidad de seleccionar candidato distinto.

De esta forma cabe afirmar que la modificación propuesta debe ser considerada de sustancial, pues se trata de una sustitución de vehículos tal y como fueron exigidos en la licitación y sobre los que los licitadores realizaron sus ofertas y la empresa TÉCNICAS Y TRATAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (TETMA) resultó adjudicataria. En síntesis, consideramos que es un cambio sustancial en la oferta que resultó adjudicataria so pena de los principios de igualdad y no discriminación y transparencia que deben regir la contratación pública, al no haberse contemplado en los pliegos que rigieron la licitación esta posibilidad de manera que todos los interesados en participar tuvieran las mismas oportunidades de ofertar. Bien como un supuesto de modificación prevista a lo largo de la vida del contrato, bien como una mejora a la prestación del servicio, o bien como exigencia de partida.

## **CONCLUSIONES**

ÚNICA. - El supuesto planteado por la Mancomunidad de L' Horta Nord responde a una modificación de contrato, que, por otra parte, debe considerarse sustancial al alterar las condiciones de la licitación inicial y de las bases que sirvieron a la adjudicación del contrato.

**El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.**

LA SECRETARIA

Vº Bº DEL PRESIDENTE  
SUBSECRETARIO DE HACIENDA  
ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

APROBADO POR EL PLENO DE LA JUNTA SUPERIOR  
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA el 31 de julio de 2024