

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067365

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 968/2024, de 3 de junio de 2024

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 3073/2021

SUMARIO:**Contratación administrativa. Contratos mixtos. Definición y elementos. Unidad funcional. Bases del concurso.**

La cuestión debatida en el presente litigio es si los participantes en un concurso de adjudicación de un contrato mixto, definidos en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, pueden combinar en sus ofertas los elementos de las distintas prestaciones (inversión, precios, canon de explotación u otros), con especial referencia a la incidencia que la misma pudiera tener en la valoración de los distintos criterios a ponderar en una adjudicación contractual.

Se entiende por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Las ofertas de quienes concurren a la licitación de un contrato mixto, con el necesario respeto a las bases del concurso no puede determinarse de forma unívoca y general, y habrá que estar en todo caso a los concretos términos de las bases de cada convocatoria y éstas disponen de una amplia libertad a la hora de determinar las condiciones del concurso. Lo que sí es inescusable es que tanto las bases como su interpretación y aplicación por los concursantes y, en último término, por la comisión que haya de resolver la adjudicación, ha de respetar el principio de igualdad y no discriminación entre los competidores. No es suficiente, apelar a la unidad funcional del contrato para que un concursante pueda alterar o modificar discrecionalmente las condiciones que para cada prestación estén previstas en las bases, pues ello permitiría adquirir una ventaja competitiva imprevista que alteraría el concurso en un sentido discriminatorio para el resto de los concursantes.

Sólo resulta posible combinar los elementos previstos en las bases para las diversas prestaciones que integran un contrato mixto cuando tal posibilidad esté contemplada en las propias bases o se deduzca con claridad de ellas, sin que en ningún caso la flexibilidad en la interpretación de los requisitos previstos en las bases para las diferentes prestaciones por parte de un concursante pueda otorgarle a éste una ventaja competitiva al resultar imprevista para el resto de aspirantes al contrato.

PRECEPTOS:

Ley 9/2017 (Contratos del Sector Público), arts. 18 y 34.2.

PONENTE:*Don Eduardo Espín Templado.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 968/2024

Fecha de sentencia: 03/06/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3073/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/05/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: PJM

Nota:

R. CASACION núm.: 3073/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 968/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 3 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, los recursos de casación tramitados bajo el número 3073/2021, interpuestos por el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Salamanca, representado por el procurador D. José Luis Cortés González y bajo la dirección letrada de D. José María Rozas Lorenzo, y por FCC Medio Ambiente, S.A., representada por el procurador D. Arturo Romero Ballester y bajo la dirección letrada de D. Carlos Melón Pardo contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid en fecha 4 de enero de 2021 en el recurso contencioso-administrativo número 1064/2019. Es parte recurrida Urbaser, S.A.U., representada por la procuradora D.ª Silvia Vázquez Senin y bajo la dirección letrada de D.ª Diana González Andrino.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (Sección Primera) dictó sentencia de fecha 4 de enero de 2021, estimatoria del recurso promovido por Urbaser, S.A.U. contra la resolución 141/2019, de 17 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. Esta resolución había desestimado el recurso especial en materia de contratación que había interpuesto frente al Decreto 34/19, de 31 de julio, por el que el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Provincia de Salamanca (en lo sucesivo, GIRSA), que adjudicaba a la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A. el "Contrato para la prestación del servicio de transferencia y tratamiento de residuos domésticos de la provincia de Salamanca, la ejecución de una serie de obras vinculadas a dicha gestión, y la instalación y puesta en funcionamiento de diversa maquinaria, fija y móvil, en el CTR de Gomecello".

La sentencia ahora recurrida anula el citado acuerdo de 17 de septiembre de 2019 y declara la inadmisión de la oferta contractual presentada por FCC Medio Ambiente, S.A. y la adjudicación contractual consiguiente.

Segundo.

Notificada la sentencia a las partes, la entidad administrativa demandada y la codemandada presentaron escritos preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparados dichos recursos por auto de la Sala de instancia de fecha 13 de abril de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Tercero.

Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, se ha dictado auto de 16 de febrero de 2023 por el que se admiten los recursos de casación, precisando que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar, en atención a la naturaleza de los contratos mixtos definidos en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la relación que guardan entre si las distintas prestaciones que los componen con especial referencia a la incidencia que la misma pudiera tener en la valoración de los distintos criterios a ponderar en una adjudicación contractual.

En la resolución se identifica como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación la contenida en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Cuarto.

A continuación se ha concedido plazo a las partes recurrentes para interponer su respectivo recurso de casación.

La representación procesal de GIRSA en su escrito, tras desarrollar sus argumentaciones, suplica que se dicte sentencia por la que, estimando el recurso, anule la recurrida y dicte otras que estime las pretensiones que articula en el escrito.

En el escrito de FCC Medio Ambiente, S.A. se alegan las siguientes infracciones:

- infracción de los artículos 18 y 34.2 de la Ley de Contratos del Sector Público y del artículo 3.6 de la Directiva sobre contratación pública, así como la jurisprudencia comunitaria en relación con los contratos mixtos;
- infracción de los artículos 35.1.f) y 102 de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con el precio de los contratos;
- infracción de la jurisprudencia comunitaria sobre la admisibilidad del precio cero;
- infracción de la jurisprudencia sobre el carácter vinculante de los pliegos del contrato, e
- infracción de los artículos 1.1, 149 y 150 de la Ley de Contratos del Sector Público y de los artículos 67 y 69 de la Directiva sobre contratación pública.

Finaliza el mismo solicitando de que se dicte sentencia por cuya virtud se estime su recurso, case y anule la recurrida y desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Urbaser contra la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León 141/2019, con imposición de las costas de la instancia a Urbaser. Mediante el otrosí segundo solicita el planteamiento de una cuestión prejudicial, si la Sala lo considerase necesario.

Quinto.

Seguidamente se ha dado traslado de los escritos de interposición de los recursos de casación a la parte recurrida, quien ha presentado en el plazo otorgado su escrito de oposición, en el que suplica que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso interpuesto contra la sentencia de 4 de enero de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirmando la misma, todo ello con condena en costas a la parte recurrente.

Sexto.

No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de 12 de febrero de 2024 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 7 de mayo del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Objeto y planteamiento del recurso.

El Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Salamanca y la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A. recurren en casación la sentencia de 4 de enero de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (Sección Primera) en materia de contratación administrativa. La sentencia recurrida había estimado el recurso formulado por Urbaser, S.A.U. y anuló el acuerdo de adjudicación de un contrato mixto de servicio, obra y suministro sobre transferencia y tratamiento de residuos y puesta en funcionamiento de diversa maquinaria, declarando su oferta inadmisibile.

Los recursos fueron admitidos por auto de esta Sala de 16 de febrero de 2023 que declaró de interés casacional determinar, en atención a la naturaleza de los contratos mixtos definidos en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la relación que guardan entre si las distintas prestaciones que los componen con especial referencia a la incidencia que la misma pudiera tener en la valoración de los distintos criterios a ponderar en una adjudicación contractual.

El Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Salamanca argumenta en su recuso que las diversas vertientes de un contrato mixto permiten su tratamiento conjunto en las ofertas, frente a lo que se declara en la sentencia impugnada. Invoca también la infracción de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que menciona por excluir que un licitador lleve a cabo una operación integradora de la valoración de las distintas prestaciones de un contrato mixto.

Por su parte la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A. sostiene que la unidad funcional de las distintas prestaciones de un contrato mixto se refleja en la formulación de las ofertas y en la aplicación de los criterios de adjudicación, de forma que la imputación de parte del coste de una prestación al precio ofertado para otra prestación es posible puesto que las prestaciones que conforman el contrato mixto se configuran como un todo unitario. Al prohibir tales prácticas no prohibidas por las bases de la convocatoria la sentencia recurrida ha infringido la jurisprudencia sobre el carácter vinculante de los pliegos del contrato. Aduce también la infracción de la jurisprudencia comunitaria sobre la admisibilidad del precio cero.

La parte recurrida defiende la corrección jurídica de la sentencia de instancia y sostiene que son los pliegos de condiciones precisamente los que han establecido la separación e individuación de las prestaciones, y sus costes y valoraciones.

Segundo. Sobre la fundamentación de la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida fundamenta la estimación del recurso en las siguientes razones jurídicas:

" TERCERO. La actuación enjuiciada consiste, por lo tanto, en determinar si la justificación de la baja inicialmente configurada como anormal, es ajustada a los pliegos de condiciones, normas y principios de contratación. Dicha justificación se expresa por la propia codemandada, al manifestar en su contestación a la demanda -pág. 7- lo siguiente:

"FCC justificó los valores de su oferta relativos al precio de la maquinaria móvil de la siguiente manera:

a) Explicando que existía un acuerdo con el proveedor de la maquinaria, que es una empresa de su mismo grupo, con objeto de abonar como inversión inicial la cantidad de 747.869,67 euros, y abonar el resto del importe correspondiente a la maquinaria durante los cinco años de vigencia del Contrato, con cargo al canon de explotación. Esta forma de proceder tiene una justificación económica evidente, en la medida en que minimizar la inversión inicial es más ventajoso, sobre todo cuando el resto de la inversión se puede desplazar un plazo de hasta cinco años sin costes financieros adicionales."

Pues bien, ha de entenderse que nos encontramos ante un contrato mixto, en el que, como ya se ha dicho, se distingue dentro de los criterios evaluables de forma automática, en los atinentes a la oferta económica, por un lado, los relativos al canon de explotación, con un coste por tonelada de tratamiento (el referido apartado A.1.1. del apartado 14 del pliego), y por otro lado la oferta económica por inversiones (prevista en el apartado A.2 del mismo epígrafe del pliego). Por ello, en este contrato mixto tiene individualidad propia lo atinente a la inversión en obras e instalación y suministro de maquinaria y el canon por la explotación de servicio.

CUARTO.- Dada la individualidad de la configuración de las prestaciones atinentes a uno y otro tipo de conceptos, ha de entenderse que no es posible trasvasar cada uno de ellos al otro, al estar claramente previstos de forma autónoma en el pliego de condiciones, siendo objeto de ponderación individual. La diferenciación conceptual de ambas prestaciones es clara, y no puede entenderse que quede diferido a la autonomía de la voluntad del licitador el trasvasar unos conceptos a otros.

Por más que pueda entenderse que desde una consideración estrictamente económica pudiera ser justificable para el licitador este tipo de actuación, es lo cierto que la misma, sea o no constitutiva de fraude, altera directamente las bases de la contratación previstas en los pliegos de condiciones, que en cada caso, se insiste, han configurado unos prestaciones diferenciadas, correspondientes a contratos de naturaleza distinta, de lo que resulta una contratación de carácter mixto. Cada una de estas prestaciones y bases de la oferta, que configuran el resultado de la resolución final adjudicadora del contrato, tienen una distinta naturaleza por lo que ha de entenderse que viene configurada cada una de ellas como elementos estancos, sin que se puedan trasvasar los de la una a la otra.

El entenderlo de otra manera supone una alteración de las bases de la contratación establecidas en el pliego de condiciones, en forma tal que los diversos licitadores en función de su mera conveniencia pudieran modificar las mismas. El admitirlo podría dar lugar a la apertura de una espita en el ámbito de la contratación pública, que como garantía de los principios de igualdad, y no discriminación de los licitadores, así como los de transparencia y no proporcionalidad, ha de ser sumamente respetuosa con los elementos ponderativos que se tienen en cuenta en los pliegos.

El criterio contrario, permitiendo la actuación a que avoca la resolución administrativa impugnada, puede llevar a modificaciones unilaterales de los criterios de valoración, atendiendo a la ventaja económica que en cada caso se produjera para los diversos licitadores, y ello, como corolario, puede llevar a la creación de perjuicios para los demás licitadores.

La tesis expuesta en la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos, de que en todo caso aunque se hubiera prescindido de esta ponderación así efectuada, el resultado siempre habría sido el mismo, dadas las diferencias de puntuación de cada una de las ofertas, no puede ser acogido, dado que en esta valoración solo se está contemplando el momento de la licitación, más se está prescindiendo de las consecuencias posteriores en el abono de las sucesivas prestaciones contractuales a efectuar por la Administración en el pago del canon por el de tratamiento de las toneladas de residuos que configuran toda la relación contractual de tracto sucesivo, cuestión esta no contemplada y que se expresa a los solos efectos de un análisis sistemático de las cuestiones planteadas.

QUINTO.- Existen muy diversas resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales que avalan la interpretación precedente, como es la resolución 998/2020, de 18 de septiembre, y estos precedentes administrativos, aunque ordinariamente se basan en ofertar a precio cero en alguna de las partidas, y que se configuran como constitutivas de fraude de ley, son en esencia cualitativamente similares al caso presente, aunque en este caso solo se compute el 50 por ciento la inversión necesaria en maquinaria, trasladando el resto al canon de explotación que sufre un incremento en función de la precedente disminución.

Esta actuación conlleva, así, a la determinación de un precio ficticio, determinado unilateralmente por el licitador, en contra de la necesidad de que dicho precio sea cierto, como es un elemento esencial en la contratación administrativa, según se expresa en el artículo 35.1.c y 102 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Por todo ello, ha de estimarse la demanda en los términos postulados en el suplico de la misma, de lo que deriva la necesidad de inadmisión de la oferta contractual presentada por la codemandada "FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.", y la adjudicación contractual subsiguiente." (fundamentos de derecho tercero a quinto)

Tercero. *Sobre la configuración de los contratos mixtos.*

Tal como se expone tanto en la sentencia recurrida como en los escritos de las partes la cuestión debatida en el presente litigio es si los participantes en un concurso de adjudicación de un contrato mixto pueden combinar en sus ofertas los elementos de las distintas prestaciones (inversión, precios, canon de explotación u otros). La empresa recurrente FCC y el Consorcio licitador así lo entienden, basándose en esencia en lo que consideran la unidad esencial entre las distintas prestaciones de un contrato mixto, puesto que, en definitiva, la propia existencia y finalidad de un contrato mixto se basa en la unidad funcional, vinculación y complementariedad de sus distintos elementos, según exige el artículo 34.2 de la citada Ley de Contratos del Sector Público.

Por el contrario, la sentencia de instancia, como se constata en los fundamentos que se han reproducido, y la mercantil demandada Urbasur, sostiene que las ofertas habían de ajustarse a las prestaciones y sus requisitos en los términos fijados por las bases de la convocatoria.

Los contratos mixtos están contemplados en el artículo 18 de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre). Los artículos 18 y 34 de la citada Ley tienen el siguiente tenor literal:

" Artículo 18. Contratos mixtos.

1. Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase.

Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.

El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo; y el de sus efectos, cumplimiento y extinción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2.

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas:

a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal.

En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros.

b) Cuando el contrato mixto contenga prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra, se actuará del siguiente modo:

1.º Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

2.º Si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en los artículos 20, 21 y 22 de la presente Ley, respectivamente. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

2. Cuando el contrato mixto contemple prestaciones de contratos regulados en esta Ley con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la misma, para determinar las normas aplicables a su adjudicación se atenderá a las siguientes reglas:

a) Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

b) Si las prestaciones son separables y se decide celebrar un único contrato, se aplicará lo dispuesto en esta Ley.

3. No obstante lo establecido en el apartado 1, en los casos en que un elemento del contrato mixto sea una obra y esta supere los 50.000 euros, deberá elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con los artículos 231 y siguientes de la presente Ley.

En el supuesto de que el contrato mixto contenga elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de las obras previstos en los artículos 247, 248 y 285 de la presente Ley."

" Artículo 34. Libertad de precios.

1. En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.

2. Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentran directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante."

Como puede verse, el artículo 18 se ocupa de determinar a qué prestación de las diversas que integran un contrato mixto ha de darse preferencia a la hora de dilucidar el régimen jurídico que ha de regir la tramitación y

adjudicación, sin que contenga ninguna previsión que resuelva la cuestión litigiosa del presente pleito. Pero sí puede advertirse que trata a las diversas prestaciones de forma individualizada, hasta el punto de que es la importancia de cada una de ellas la que determina las normas a aplicar. Lo cual no obsta a que, según dispone el artículo 34.2, las prestaciones de un contrato mixto estén necesariamente vinculadas entre sí y sean complementarias, como efectivamente sucede en el supuesto de autos.

Esta Sala entiende que la tensión entre lo que resulta admisible en las ofertas de quienes concurren a la licitación de un contrato mixto y el necesario respeto a las bases del concurso no puede determinarse de forma unívoca y general, pues habrá que estar en todo caso a los concretos términos de las bases de cada convocatoria y éstas disponen de una amplia libertad a la hora de determinar las condiciones del concurso. Lo que sí es inesquivable es que tanto las bases como su interpretación y aplicación por los concursantes y, en último término, por la comisión que haya de resolver la adjudicación, ha de respetar el principio de igualdad y no discriminación entre los competidores. Esto es, que no cabe admitir que la interpretación de las bases conlleve o permita una consecuencia discriminatoria entre los diversos concursantes.

En el caso que nos ocupa la tesis de la parte recurrente es que la combinación de las distintas prestaciones no estaba prohibida por las bases, que se ajustaba a la unidad esencial y finalidad del contrato mixto y que respondía a una racionalidad económica. Sin embargo, lo cierto es que tiene razón la Sala de instancia en que la combinación de los elementos de las prestaciones del contrato mixto no estaba prevista en las bases y permitía a FCC Medio Ambiente obtener una ventaja competitiva no previsible para los restantes concursantes. Lo relevante, por consiguiente, no es tanto que las bases no prohibieran tal combinación, sino que no preveía tal posibilidad: antes al contrario, se contemplaba cada prestación de forma separada con sus propios requisitos en cuanto a precio y plazos. Esto es, para que los concursantes pudieran combinar los requisitos de las distintas prestaciones de forma que no constituyera una ventaja ilegítima las bases tenía que haber admitido, siquiera fuese implícitamente, tal posibilidad, de forma que todos los concursantes hubieran podido aprovechar tal flexibilidad. No es suficiente, en cambio, apelar a la unidad funcional del contrato para que un concursante pueda alterar o modificar discrecionalmente las condiciones que para cada prestación estén previstas en las bases, pues ello permitiría adquirir una ventaja competitiva imprevista que alteraría el concurso en un sentido discriminatorio para el resto de concursantes. Tal posibilidad de modificar las bases de la convocatoria apelando a un principio general de interpretación basado en la dicción del artículo 34.2 de la Ley de Contratos Públicos abriría una indeterminación de los términos del concurso claramente contraria al principio de seguridad jurídica.

Digamos por último que el hecho de que una oferta con coste cero no determine necesariamente la exclusión de la misma según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que aducen las recurrentes no resulta relevante para la decisión del presente caso, cuya cuestión es la admisibilidad de la modificación de los estrictos términos de las bases de una convocatoria respecto a cada prestación de un contrato mixto apelando a la unidad funcional de mismo, como ya hemos visto.

Debemos pues desestimar el recurso de casación contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que consideramos ajustada a derecho.

Cuarto. *Sobre la cuestión de interés casacional.*

De acuerdo con las consideraciones expuestas en el anterior fundamento de derecho declaramos que sólo resulta posible combinar los elementos previstos en las bases para las diversas prestaciones que integran un contrato mixto cuando tal posibilidad esté contemplada en las propias bases o se deduzca con claridad de ellas, sin que en ningún caso la flexibilidad en la interpretación de los requisitos previstos en las bases para las diferentes prestaciones por parte de un concursante pueda otorgarle a éste una ventaja competitiva al resultar imprevisible para el resto de aspirantes al contrato.

Quinto. *Conclusión y costas.*

De conformidad con lo expuesto en los anteriores fundamentos de derecho no ha lugar a los recursos de casación interpuestos por el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Salamanca y la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, no procede hacer especial pronunciamiento de costas, corriendo cada parte con las causadas a su instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico cuarto:

1. Declarar que no ha lugar y, por lo tanto, desestimar los recursos de casación interpuestos por el Consorcio para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de Salamanca y FCC Medio Ambiente, S.A. contra la sentencia de 4 de enero de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid (Sección Primera) en el recurso contencioso-administrativo 1064/2019.

2. Confirmar la sentencia objeto de los recursos.

3. No imponer las costas de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.