

Recurso nº 351/2025

Resolución nº 376/2025

**RESOLUCION DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 18 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de FUNDACIÓN PUEBLO PARA PUEBLO (HUMANA), contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 13 de julio de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de recogida, transporte y gestión de textil y calzado usado con instalación de contenedores en Torrejón de Ardoz*” número de expediente PA 62/2025 licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz el día 29 de abril de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 214.889,09 euros y su plazo de duración

será de 2 años.

A la presente licitación se presentaron 2 licitadores, la adjudicataria, a ambos lotes, y la recurrente al Lote 2.

Segundo. - Este contrato se encuentra dividido en dos lotes, habiendo considerado el Lote 1 reservado a empresas de inserción social al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional 19 de la Ley 7/2022 de Residuos y suelos contaminantes para una economía circular, así como en lo dispuesto en la Disposición Adicional 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Tramitado el procedimiento de licitación resultó clasificada en primer lugar en ambos lotes las ofertas propuestas por AIR SERVICIOS AMBIENTALES S.L.U. (en adelante AIR).

Con fecha 13 de julio de 2025, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz adjudica ambos lotes a AIR.

Tercero. - El 7 de agosto de 2025, la representación legal de HUMANA, presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de las adjudicaciones tanto al Lote 1 como al Lote 2 por diversos motivos entre los que destaca la falta de habilitación profesional requerida en los pliegos de condiciones.

El 18 de agosto de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el

mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recursos sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En dicho plazo ha presentado escrito de alegaciones la empresa adjudicataria, de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Procede en primer lugar determinar la legitimación de la recurrente. El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso.”*

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (Vid 22/2015 de 4 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejerce la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones

objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma el Tribunal Constitucional, en la STC 67/2010 de 18 de octubre: “*Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejerce la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F.4)*”.

En el caso que nos ocupa, HUMANA no ha podido presentar oferta al Lote 1, al no estar constituida como empresa de inserción social o centro especial de empleo por lo que carece de interés legítimo alguno en la resolución de este recurso, ni siquiera en su declaración de deserto, pues nunca podría participar en la licitación.

No obstante, y en lo que concierne al Lote 2 se considera que HUMANA se encuentra legitimada al tratarse de una licitadora clasificada en segundo lugar que, de estimarse sus pretensiones, podría obtener la adjudicación del contrato, por tanto “cuyos

derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP). Por lo que se admite legitimación solo para la impugnación de este Lote 2.

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 13 de julio de 2025, practicada la notificación el 18 de julio de 2025, e interpuesto el recurso, en la sede el órgano de contratación, el 7 de agosto de 2028, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El presente recurso pretende determinar si la adjudicataria del Lote 2 posee la habilitación profesional requerida por los pliegos de condiciones y la normativa específica sobre residuos.

1. Alegaciones de la recurrente.

Con carácter previo se indica que solo se hará mención a los motivos de recurso que afectan al Lote 2 del contrato en base a lo dispuesto en el fundamento de derecho segundo de esta Resolución.

HUMANA resalta en primer término que entre los requisitos de aptitud determinados en los pliegos de condiciones se encuentra la habilitación profesional para la gestión

de residuos no peligrosos. Añadiendo según el tenor literal de las cláusulas 7.3.2 y 8 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que, si el licitador realiza a través de tercero alguna de las operaciones de recogida, transporte o tratamiento debe presentar documentos de aceptación o contratos entre él y el tercero.

En segundo término, manifiesta que la memoria técnica, en los criterios sujetos a juicio de valor indica que debe incluir una descripción de las frecuencias de trabajo más adecuadas para este servicio, así como que los medios, en cantidad y tipo, sean los más adecuados (cláusulas 4 y 11 del PCAP).

Vistas las anteriores consideraciones, la recurrente se centra en poner de manifiesto la falta de habilitación profesional de AIR.

Invoca el artículo 65 de la LCSP, así como los relativos a la solvencia económica y técnica para los contratos de servicios, recordando que el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos conllevara la exclusión de la oferta.

Centra en las cláusulas 7 y 8 del PCAP y 4 del PPT la exigencia de habilitación profesional y solvencia y así considera que AIR no se encuentra habilitada profesionalmente en los términos requeridos en los pliegos de condiciones.

Así recoge lo indicado en el apartado 4 del PPT sobre la habilitación profesional:

*“[I]os licitadores deberán estar en posesión de la correspondiente **autorización en vigor como gestor de residuos no peligrosos** para operaciones de recogida, transporte y clasificación”. Además, expresamente este artículo establece que debía presentarse al menos una autorización para estas actividades: (i) recogida de residuos no peligrosos; (ii) transporte de residuos no peligrosos, (iii) planta de clasificación o de preparación para la reutilización de residuos no peligrosos; y (iv) planta de eliminación de residuos no peligrosos”*

Considera que la exigencia de la referida autorización es inequívoca. Así lo prevé el

artículo 2.n de la Ley 7/2022 cuando define al gestor de residuos como “*la persona física o jurídica, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos*”.

El artículo 2.m de la Ley 7/2022 define como gestión de residuos “*la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos*”. Por su lado, forma parte de la recogida, “*la clasificación y el almacenamiento inicial [de los residuos] para su transporte a una instalación de tratamiento*” (artículo 2.ñ), y, por otro lado, forma parte del tratamiento “*las operaciones de valorización o eliminación*” (artículo 2.az).

En consecuencia, la ausencia de este título autorizatorio comporta la imposibilidad de llevar a cabo la prestación del servicio.

Manifiesta que, de conformidad con el informe técnico municipal de cumplimiento de AIR, esta entidad solamente ha acreditado su habilitación como transportista de residuos no peligrosos, constando que las plantas de destino del residuo textil son de otras empresas que disponen de autorización para ejercer la actividad de gestión de residuos no peligrosos textiles.

AIR no ha acreditado su habilitación profesional, pues en la parte en la que carece de esta ha aportado la de otra empresa, EAST WEST PRODUCTOS TEXTILES S.L. (EAST WETS).

A mayor abundamiento AIR ha señalado, tal y como consta en el expediente de licitación, que su planta de clasificación y final es la nave que dispone EAST WEST en Granada. Pero indica que nada se dice de las labores de operaciones de reutilización o la operación de eliminación, que no se encuentran autorizadas ni para una ni para otra empresa.

En definitiva, este título autorizatorio es indispensable y necesario. En consecuencia, AIR no puede, según los Pliegos y la Ley 7/2022, ser adjudicataria del Contrato ni

prestar del servicio, por lo que debió y debe ser excluida.

Insiste en el segundo motivo de su recurso que AIR no podrá acreditar la trazabilidad de la gestión del residuo textil ni cumplir con los porcentajes de destino textil exigidos en los pliegos de condiciones.

Así manifiesta que: *“bajo el artículo 3 del PPT, el requisito de trazabilidad debe entenderse como un requisito de carácter imperativo dado que “[e]ste contrato está ligado al cumplimiento de la economía circular; por lo que es esencial que todos los trabajos del presente contrato cumplan escrupulosamente con la normativa de residuos en vigor...”.*

En este sentido, AIR ha plasmado en su memoria técnica (idéntica para ambos Lotes 1 y 2) una descripción de la trazabilidad y del destino de los residuos que no es real ni puede cumplir.

AIR ha hecho una propuesta que es imposible que lleve a cabo porque no está debidamente habilitada, incumpliendo los Pliegos y la Ley 7/2022. En efecto, AIR no puede ni podrá acreditar cuál es el destino final de la ropa que se clasificará en su planta propuesta (tal como pretende en la memoria). Y no lo podrá hacer por un sencillo motivo: no dispone de la aptitud necesaria para prestar el Servicio (ni por ella misma ni a través de un tercero), tal como ya se ha acreditado.

Asimismo, el artículo 7 del PPT prevé que el sistema de clasificación y gestión del residuo textil propuesto debe garantizar que se destinará un 50 % del residuo para reutilización y que no más de 15 % del residuo textil será incinerado.

Pues bien, dado que AIR no puede cumplir con el destino final del residuo, tampoco podrá cumplir con la obligación indicada en el artículo 7 del PPT, ni cumplir con los porcentajes irreales que ha plasmado en su memoria técnica .

Como tercer motivo de recurso HUMANA incide sobre el incumplimiento de las solvencias, económicas, técnicas y de adscripción de medios por parte de AIR.

La cláusula 11 del PCAP establece que la memoria técnica debe incluir cuáles serán los medios previstos para la ejecución del Contrato.

Asimismo, la cláusula 16 del mismo pliego establece que el licitador propuesto como adjudicatario debe presentar la *“documentación justificativa de disponer efectivamente de los elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato (art. 76.2 y 150 LCSP)”*.

A mayor abundamiento indica que el informe técnico municipal pone de manifiesto que: *“pone exactamente los mismos medios para cada lote sin indicar cómo se van a compatibilizar en el caso de que fuera adjudicar de los dos lotes. Además, pone el mismo tiempo en cada ruta y contenedor en el lote 2 que para el lote 1 cuando las distancias de traslado a cada contenedor en el lote 2 son mayores que en el Lote 1; por lo que no deberían ser las mismas”*.

Pues bien, cuando AIR presentó la documentación referida a los medios para la ejecución del contrato, no justificó disponer de dos vehículos ni tampoco de ningún equipo humano. En efecto, según consta en el Informe de cumplimiento de AIR, *“En la documentación que presentan, acreditan el vehículo matrícula 3958 NCC de su propiedad, aunque relacionan otro más sin que hayan acreditado la propiedad de este ni tampoco aporta documentación sobre los medios humanos”*.

A pesar de lo anterior, la Administración ha tratado de nuevo subsanar la falta de documentación que debía aportar AIR, de forma arbitraria y en contra del artículo 150.2 de la LCSP, requiriéndole a AIR que haga una declaración expresa sobre que cumplirá con su oferta (modificándola *“motu proprio”* para un solo vehículo, lo que es totalmente contrario a Derecho). Así lo recoge el Informe:

“Para ello, se requiere que la empresa haga una declaración expresa sobre lo siguiente (y cumplirlo en todo el periodo de vigencia del contrato):

- 1.- Para el contrato con Torrejón de Ardoz la empresa SOLAMENTE puede utilizar el vehículo que ha acreditado su propiedad, el indicado con la matrícula 3958 NCC.*
- 2.- La utilización de otro vehículo solamente se podrá hacer previa presentación a este Ayuntamiento de la acreditación inequívoca de su propiedad y que la empresa mantiene en vigor la autorización como transportista de residuos no peligrosos.*
- 3.- El operario que realice la recogida debe formar parte de la plantilla de la empresa para lo cual deberá presentar contrato laboral en vigor o documento jurídico probatorio”.*

De todo ello se deduce que, en lugar de exigir la documentación acreditativa de la disposición de medios, previamente a la adjudicación del contrato, el órgano de contratación acepta una simple declaración, en contra de lo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP, dejando para el momento de la ejecución del contrato la acreditación de la existencia de los medios requeridos.

Como cuarto motivo de recurso HUMANA considera que la oferta planteada por AIR para la prestación del servicio es inviable económicoamente.

Analiza la situación actual en el mercado de venta de ropa usada y su fluctuación en los últimos años, acompañando de datos económicos sobre el precio euro por kilo de ropa. Partiendo de un precio medio entre 0.30 a 0.60 céntimos de euro por kilo de ropa, considera totalmente desproporcionada la oferta de AIR de 1,05 euros/kilo. Desproporción que lleva aparejada la financiación de las mejoras propuestas por la adjudicataria, cuando además se trata de una empresa de nueva creación sin unos beneficios de ejercicios anteriores que puedan cubrir un hipotético desequilibrio económico.

Al hilo de las anteriores manifestaciones pone en duda la acreditación de la solvencia económica y técnica requerida en el PCAP.

Por todo ello solicita la anulación de la adjudicación y la exclusión de la oferta de AIR al Lote dos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso especial en materia de contratación inicia su defensa haciendo alusión a la posible acreditación inadecuada de la solvencia económica y técnica por parte de AIR y así considera que según lo establecido en el artículo 87 de la LCSP y que ha sido transcrita textualmente al PCAP, ofrece la posibilidad de acreditar la solvencia económica con la suscripción de un seguro de indemnización por riesgos profesionales por importe igual o superior al importe de la licitación, documento por el que AIR acredita su solvencia económica.

Por lo que se refiere a la solvencia técnica admite el órgano de contratación que tratándose de una licitación no sujeta a regulación armonizada podría haber establecido una forma específica para la acreditación de la solvencia técnica en especial para empresas de nueva creación. No obstante, AIR presenta diversos contratos con otros ayuntamientos cuyas cuantías suman un total de 55.250 euros, que el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz ha considerado suficiente.

En relación con la habilitación profesional considera que la autorización como gestor de residuos no peligrosos para su instalación en Granada es suficiente y se encuentra en vigor.

Reconoce que no tiene autorización para el tratamiento del residuo textil, no obstante, ha acudido a medios externos, en concreto a la empresa EAST WEST para la actividad de preparación de residuos textiles.

En cuanto a lo establecido en el PTT como requisito mínimo la adjudicataria está autorizada tanto para el transporte de residuos no peligrosos y para gestión de planta de clasificación, por lo que cumple con el PTT.

Admite el órgano de contratación que no ha presentado autorización alguna para la

parte final del tratamiento del residuo que será reciclado ni para aquel que no pueda ser reutilizado o reciclado.

Admite también que no presenta precontrato, convenio, carta de compromiso ni intención de subcontratación con la empresa EAST WEST. Pero considera que cumple con todos los requisitos exigidos.

En cuanto a la trazabilidad del tratamiento del residuo, si bien el informe técnico elaborado considera que: *“La trazabilidad del residuo se entiende según la Ley de residuos como el sistema que permite tener los datos en peso de gestión de los residuos generados, y su destino; para verificar el cumplimiento de la normativa de residuos tanto en la jerarquía de su gestión como en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Esto se indica en el artículo 7 del pliego de condiciones técnicas.*

En este sentido, la oferta de AIR SERVICIOS AMBIENTALES S.L.U. no garantiza obtener datos de todas las plantas que van a tratar estos residuos textiles, ni siquiera de la planta de preparación para la reutilización textil por carecer del documento de aceptación indicado en el artículo 3 del pliego de condiciones técnicas, por lo que en estas condiciones no se tiene la garantía de cumplir las obligaciones de la Ley de Residuos en materia de jerarquía de residuos y de objetivos establecidos, y por tanto no se puede garantizar cumplir el pliego de condiciones técnicas del contrato (artículos 3 y 7).

No obstante, el órgano de contratación manifiesta que en la ejecución del contrato se establecerán los mecanismos de control para que se cumpla estrictamente con lo señalado en la trazabilidad del residuo.

Por último y en cuanto a la insuficiencia de la oferta económica, el órgano de contratación manifiesta que no se encuentra en situación de temeridad por valores anormales y por tanto debe aceptarse a riesgo y ventura del licitador.

3.- Alegaciones del interesado

AIR SERVICIOS AMBIENTALES en su escrito de alegaciones al recurso mantiene que ostenta las siguientes autorizaciones ambientales en vigor, emitidas por la autoridad competente de la Junta de Andalucía:

- **E02 – Gestor de tratamiento de residuos no peligrosos** (NIMA 1800009297).
- **G04 – Centro gestor** (NIMA 1800009395).

Ambas autorizaciones habilitan a la empresa para gestionar los residuos con códigos **LER 20 01 10 (ropa) y 20 01 11 (textiles)**, incluyendo operaciones R13/R1301. Es, por tanto, una falsedad afirmar que AIR carece de habilitación, pues está plenamente autorizada para ejecutar las fases del servicio que le corresponden directamente.

Considera que la piedra angular del servicio es garantizar la trazabilidad y el correcto tratamiento del residuo. Para la fase de "preparación para la reutilización", su empresa aportó un contrato de tratamiento con la entidad **EAST-WEST PRODUCTOS TEXTILES, S.L.**, instalación autorizada en Ciempozuelos (NIMA 2800086214) para las operaciones R12/R13 y, crucialmente, para la **"preparación para la reutilización" (NP-01, R 03 09)** de residuos textiles. El recurso al apoyo de medios externos para complementar la solvencia es una figura plenamente reconocida y amparada por el artículo 75 de la LCSP.

En cuanto a la acusación de fraude de ley, considera que es la acusación más grave, y a la vez la más infundada. La recurrente alega, sin aportar un solo indicio probatorio, que AIR es una "empresa pantalla". Esta imputación es temeraria y no resiste el más mínimo análisis.

La realidad es que AIR es una empresa de inserción debidamente certificada por la autoridad autonómica competente, que cumple con todos los requisitos de independencia, centro de trabajo propio y titularidad fundacional.

La colaboración con un gestor final autorizado (EAST-WEST) no es un ardid para defraudar la ley, sino la forma legal y técnicamente correcta de asegurar la trazabilidad y el tratamiento final del residuo, tal y como exigen los pliegos y la normativa medioambiental.

En cuanto a la oferta económica propuesta, que la recurrente califica de "irreal", (1,05 €/kg), en un intento de invalidarla, carece de todo fundamento jurídico. La figura de las ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas (artículo 149 LCSP) está prevista para precios a la baja, no para cánones al alza.

En este sentido, el pliego no establecía ningún umbral de "anormalidad" para el canon, por lo que no existe parámetro objetivo para calificar la oferta de AIR como inviable. Por todo ello solicitada la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes este Tribunal , debemos partir de la regulación que hacen los pliegos sobre la habilitación profesional.

En el caso que nos ocupa, el PCAP establece en su Cláusula 7, apartado 3.2 que los licitadores deberán contar con la siguiente habilitación profesional:

- Autorización vigente de gestión del residuo objeto del servicio (residuo no peligroso).
- Registro de transportista de residuos
- Seguro de responsabilidad civil por importe mínimo de cobertura por siniestro de 20.000€

Por su parte, el apartado 4 del PPT, dispone que :

"Los licitadores deberán estar en posesión de la correspondiente autorización en vigor como gestor de residuos no peligrosos para operaciones de recogida, transporte y clasificación.

En caso de que el licitador no sea gestor del residuo o alguna de las operaciones la haga a través de un tercero, deberá presentar las autorizaciones en vigor de los

transportistas y/o plantas de clasificación, almacenaje y/o reciclaje y plantas de eliminación, al momento de presentar su oferta y documentos de aceptación o contrato entre el licitador y los gestores propuestos.

Podría entenderse que existe una discrepancia entre ambos pliegos, pues mientras que el PCAP exige al licitador contar con autorización vigente para gestión de residuos no peligrosos, el PPT permite la posibilidad de que los licitadores no sean gestores de los residuos.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la prelación o preferencia de un pliego de condiciones sobre el otro, así, la Resolución 247/2025 de 19 de junio , en la que se establece que los pliegos no son prevalentes el uno de otro, sino que ambos, en relación de igualdad, deben versar sobre los aspectos que son de su competencia.

Nuestra posición se ha visto avalado por la Sentencia del Tribunal Supremo 2029/2021 de 19 de mayo que considera que la discrepancia entre ambos pliegos ha de ser resuelta mediante la prevalencia no de uno sobre otro, pues no existe una relación jerárquica entre ambos sino en base al principio de especialidad en función de lo que corresponde regular a cada uno de ellos.

En el caso que nos ocupa la aptitud para contratar debe ser recogida en el PCAP según dispone el artículo 67.1 del Real Decreto 1098/2001 , tal y como refleja la cláusula 7 del propio PCAP. De este modo, en materias como la solvencia o la habilitación profesional, en caso de discrepancia, debe considerarse la que aparece en el PCAP y no en el PPT.

La habilitación profesional se encuentra recogida en el artículo 65.2 de la LCSP como un requisito de aptitud para contratar, por lo que, en ausencia de esta circunstancia, la empresa no podrá participar en el procedimiento de licitación.

Es criterio de este Tribunal que la habilitación empresarial es un requisito de aptitud legal de los licitadores relacionado con el objeto del contrato y su funcionalidad deriva

de que las entidades del sector público no contraten con quienes no están legalmente autorizados a desarrollar una actividad empresarial (Resolución 5/2024 de 11 de enero).

No obstante lo dicho, como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual. No cabe alterar sobre la marcha y a la vista del resultado de la licitación las condiciones de la misma, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

En consecuencia en este caso, debemos admitir que las habilitaciones profesionales, figuren en ambos pliegos de forma complementaria y se permita su acreditación con medios externos.

No obstante, la jurisprudencia viene admitiendo excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello, deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurran en motivos de nulidad de pleno derecho, motivos que se deben apreciar de forma excepcional y restrictiva.

La STS de 22 de marzo de 2021 resume de manera diáfana los criterios jurisprudenciales al respecto:

"1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedural el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión" y tampoco se aprecia nulidad de pleno derecho.

Por todo ello corresponde en este momento comprobar que el adjudicatario ostenta las habilitaciones solicitadas en el PCAP.

En cuanto a las habilitaciones profesionales exigidas al adjudicatario en el apartado 3.2 de la cláusula 7 del PCAP, constan como entregados:

- La autorización vigente de gestión del residuo objeto del servicio (residuo no peligroso) expedida por la Junta de Andalucía el 5 de febrero de 2024.
- El registro como transportista de residuos no peligrosos y la adscripción del vehículo ante la Junta de Andalucía el 29 de diciembre de 2023.
- Póliza y recibo de pago de la anualidad en vigor y hasta mayo de 2026 del seguro de responsabilidad civil por importe mínimo de cobertura por siniestro de 20.000€, suscrito con Mapfre.

Por lo tanto el adjudicatario acredita todas las habilitaciones solicitadas en el PCAP.

Como segundo motivo de recurso HUMANA refiere que la adjudicataria no alcanza las solvencias exigidas en el PCAP.

Por lo que se refiere a la acreditación de la solvencia económica, esta ha sido debidamente acreditada con la presentación de un seguro de responsabilidad civil por explotación con capital asegurado de 600.000 euros y suscrito con Mapfre.

En cuanto a la solvencia técnica o profesional, el propio órgano de contratación manifiesta que este tipo de solvencia en lo que se refiere a empresas de nueva creación y en contratos no sujetos a regulación armonizada podrá acreditar su solvencia técnica y profesional con cualquiera de los medios que figuran en el artículo 90.1 excepto el relativo al apartado a) que versa sobre el volumen de facturación en trabajos similares.

Comprobamos que AIR aporta y el órgano de contratación acepta, el volumen de facturación de la empresa por trabajos similares en otros ayuntamientos, siendo la

cuantía total de 55.250,50 euros, albergando trabajos realizados en 2024 y 2025, cifra que incluso en su conjunto es inferior al 70 % por anualidad que requiere el artículo 90.2 de la LCSP. Destacar que la anualidad del contrato asciende a 107.444,55 y el año de mayor facturación, 2024, alcanzo 48.067 euros de facturación, por lo que no se encuentra acreditada la solvencia técnica en los términos por los que ha optado el propio licitador.

Como tercer motivo de recursos se considera que AIR no ha demostrado la habitación profesional requerida en el PPT sobre los trabajos de reciclado y eliminación del residuo, ni siquiera acudiendo a medios externos.

Esta falta de acreditación es admitida por el órgano de contratación que si bien pone de manifiesto que según AIR estos servicios se prestarán por terceros, concretamente por la empresa EAST WEST, no presenta precontrato, convenio, carta de compromiso ni intención de subcontratación con dicha mercantil.

Al hilo de este mismo motivo de recurso y en lo que concierne a la trazabilidad del tratamiento del residuo, que HUMANA considera que no se cumple de conformidad con lo establecido en los pliegos de condiciones, el informe técnico elaborado por los servicios de medio ambiente del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz a propósito de informar el recurso planteado consideran que

“La trazabilidad del residuo se entiende según la Ley de residuos como el sistema que permite tener los datos en peso de gestión de los residuos generados, y su destino; para verificar el cumplimiento de la normativa de residuos tanto en la jerarquía de su gestión como en el cumplimiento de los objetivos establecidos. Esto se indica en el artículo 7 del pliego de condiciones técnicas.

En este sentido, la oferta de AIR SERVICIOS AMBIENTALES S.L.U. no garantiza obtener datos de todas las plantas que van a tratar estos residuos textiles, ni siquiera de la planta de preparación para la reutilización textil por carecer del documento de aceptación indicado en el artículo 3 del pliego de condiciones técnicas, por lo que en estas condiciones no se tiene la garantía de cumplir las obligaciones de la Ley de Residuos en materia de jerarquía de residuos y de objetivos establecidos, y por tanto no se puede garantizar cumplir el pliego de condiciones técnicas del contrato (artículos

3 y 7)."

Traemos a colación el contenido del apartado 3 del PPT que establece:

"Este contrato está ligado al cumplimiento de la economía circular; por lo que es esencial que todos los trabajos del presente contrato cumplan escrupulosamente con la normativa de residuos en vigor; incluyendo los principios rectores de la gestión de residuos entre los que están la prevención en la generación de residuos y reutilización como opciones preferentes a las del reciclaje o recuperación, buscando minimizar la cantidad de residuo enviada a eliminación.

En este sentido, todo el residuo textil será recogido y transportado para su posterior gestión a planta de clasificación.

El adjudicatario deberá demostrar que la planta de clasificación tendrá un apartado de preparación para la reutilización textil y apartados para el reciclaje con separación e identificación de elementos impropios acorde con la normativa en vigor".

Por su parte el artículo 7 del mismo PPT establece:

"Los trabajos consisten en la instalación, mantenimiento y limpieza de contenedores específicos para la recogida de ropa y calzado usado, la recogida y traslado de los residuos de ropa y calzado depositados en estos contenedores específicos hasta las plantas de clasificación y gestión del residuo textil.

La clasificación y gestión del residuo textil recogido garantizará que se destina al menos un 50% para reutilización, y que el porcentaje de impropios y de residuos textiles para eliminación será siempre inferior al 15% del residuo textil recogido. Para ello el adjudicatario presentará certificados mensuales de recogida con los distintos porcentajes de destino del textil recogido, aportando en su caso si así se le solicita, la documentación de las plantas de destino final del residuo textil o de tiendas de venta de ropa usada a las cuales vaya la ropa de reutilización. (...)"

La oferta presentada por AIR no contiene referencia alguna a la intervención en la prestación del servicio de la empresa EAST WEST, tampoco figura en el DEUC aportado la intención de subcontratar con ninguna empresa.

Es criterio de este Tribunal en relación a la aclaración o subsanación de la oferta que tiene como límite la modificación de la misma y la garantía de los principios de igualdad y transparencia (Resolución 145/2025 de 10 de abril). En este momento subsanar en la oferta la falta de trazabilidad requerida nos llevaría irremediablemente a una modificación de la oferta que no podemos admitir.

Respecto a la oferta económica presentada por AIR, al no considerarse como inclusa en valores anormales, no puede analizarse ni menos aun establecer algún motivo de anulación, pues su cálculo y su cumplimiento se incardina en el principio de riesgo y ventura del licitador.

Por tanto, procede estimar el recurso formulado.

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

ACUERDA

Primero.- Inadmitir el recurso interpuesto por la representación legal de FUNDACIÓN PUEBLO PARA PUEBLO para el Lote 1 del contrato denominado “*Servicio de recogida, transporte y gestión de textil y calzado usado con instalación de contenedores en Torrejón de Ardoz*” número de expediente PA 62/2025 por falta de legitimación.

Segundo - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de fecha 13 de julio de 2025, por la que se adjudica el Lote 2 del contrato denominado “*Servicio de recogida, transporte y gestión de textil y calzado usado con instalación de contenedores en Torrejón de Ardoz*” número de expediente PA 62/2025, anulando la adjudicación por incumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los pliegos de condiciones.

Tercero- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en

el artículo 58 de la LCSP.

Quinto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL