

Recurso nº 373/2025
Resolución nº 399/2025

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

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INTERLUN, S.L. contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado *“Servicio de Gestión Integral de Residuos del Hospital Universitario La Paz, Hospital Cantoblanco, Hospital Carlos III, Hospital Isabel Zendal, Centros de Especialidades y Centros de Salud mental adscritos al hospital”*, número de expediente P.A.5/2024, licitado por el Hospital Universitario de la Paz, adscrito a la Consejería de Sanidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 28 de julio de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea, al día siguiente en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el 7 de agosto de 2025 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 10.077.340,00 euros y su plazo de duración será de doce meses con posibilidad de prórroga.

A la presente licitación se presentaron dos licitadores, entre ellos no se encuentra la recurrente.

Segundo. - El 20 de agosto de 2025 INTERLUN presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación contra la habilitación empresarial o profesional requerida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en cuanto se exige que las autorizaciones sean expedidas por un órgano competente de la Comunidad de Madrid, solicitando que elimine esta limitación y se permitan autorizaciones emitidas por otras Comunidades Autónomas.

El 28 de agosto de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. No se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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. - Es preciso realizar un análisis sobre la legitimación de la recurrente, para interponer el presente recurso especial en materia de contratación, toda vez que impugna el PCAP y no ha presentado oferta a la presente licitación.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, citando la más reciente Resolución 374/2025, de 18 de septiembre, 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 ejercita 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 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 ejercita 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 este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación “a priori”, para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio señaló que: *‘El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente-el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en

un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.”.

En el presente supuesto el recurrente defiende su legitimación en tanto que se le impide presentar oferta pues el PCAP exige para acreditar la habilitación profesional una serie de autorizaciones emitidas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, mientras que sus autorizaciones son de la Junta de Extremadura. Por ello, ha de considerarse la legitimación de la recurrente de conformidad con el artículo 48 de la LCSP pues sus derechos e interés se ven perjudicados o afectados de manera directa por las decisiones objeto del recurso.

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

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 29 de julio de 2025, e interpuesto el recurso el 20 de agosto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto .- El recurso se interpuso contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, 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. a) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el Apartado 6 de la Cláusula 1 del PCAP, establece:

“6.- Habilitación empresarial o profesional precisa para la realización del contrato.

Procede: Sí.

Tipo:

-Autorización de gestor de residuos no peligrosos de todas las plantas que llevarán a

cabo los trabajos indicados en el pliego de prescripciones técnicas, expedido por Órgano competente de la Comunidad de Madrid.

-Autorización de gestor de residuos peligrosos de todas las plantas que llevarán a cabo los trabajos indicados en el pliego de prescripciones técnicas, expedido por Órgano competente de la Comunidad de Madrid.

-Autorización de transportista de residuos no peligrosos y peligrosos tanto de las empresas como de cada uno de los transportes que se utilizarán para realizar los servicios descritos en el pliego de prescripciones técnicas, expedido por Órgano competente de la Comunidad de Madrid.

-Autorizaciones de las plantas de gestión (valorización, recuperación, reciclaje y eliminación de residuos, expedido por Órgano competente de la Comunidad de Madrid

-Acreditación del Consejero de Seguridad para el Transporte de Mercancías Peligrosas por carretera, todas las especialidades.

Se incluirá la totalidad de las autorizaciones con el objeto de comprobar que están autorizados para cada uno de los residuos descritos en el PPT. Además, se entregará una tabla resumen donde se detalle por tipo de residuo la autorización relacionada.”

Alega la recurrente que el requisito consistente en que las autorizaciones sean expedidas por “Órgano competente de la Comunidad de Madrid” contraviene el artículo 33 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, y vulnera los principios de igualdad de trato, no discriminación y libertad de concurrencia que deben presidir la contratación pública, pues solo pueden participar en la presente licitación los que, o bien tengan su domicilio o sede social en la Comunidad de Madrid, o bien sean titulares de una instalación para el tratamiento de residuos localizada y /o radicada en la Comunidad de Madrid.

En este sentido INTERLUN explica que cuenta con la Autorización Ambiental Integrada (AAI) registrada con relación a la instalación y/o Planta de Tratamiento de residuos de la que es titular y que se encuentra situada en la Ciudad de Cáceres, concedida por el órgano competente en la materia, en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Igualmente, está inscrita en el Registro Único de Gestores de Residuos Peligrosos (Transportistas con carácter profesional), dependiente de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura, Desarrollo rural, Medio Ambiente y

Energía de la Junta de Extremadura.

El artículo 33 de la Ley 7/2022, regula sobre la “*Autorización de las operaciones de recogida y tratamientos de residuos*”

“1. Quedan sometidas al régimen de autorización por la autoridad competente de la comunidad autónoma donde están ubicadas las siguientes instalaciones, así como su ampliación, modificación sustancial o traslado:

a)-. Las instalaciones de almacenamiento en el ámbito de la recogida con carácter profesional, que tendrán la consideración de operación de almacenamiento y:

b)-. Las instalaciones fijas donde vayan a realizarse operaciones de tratamiento de residuos.

Estas autorizaciones se concederán de conformidad con las operaciones desagregadas incluidas en los anexos II y III. En el caso de operaciones de valorización o eliminación, incluidas en los anexos II y III, que supongan la aplicación de residuos en el suelo se estará a lo dispuesto en el apartado 4.

2. Asimismo, las personas físicas o jurídicas deberán obtener autorización para realizar operaciones de recogida con carácter profesional y tratamiento de residuos, de conformidad con las operaciones desagregadas incluidas en los anexos II y III. Estas autorizaciones serán concedidas por la autoridad competente de la comunidad autónoma donde tengan su domicilio o sede social los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español. Las comunidades autónomas no podrán condicionar el otorgamiento de la autorización prevista en este apartado a que el solicitante cuente con instalaciones para el tratamiento de residuos en su territorio.

3. En aquellos casos en que la persona física o jurídica que solicite la autorización para realizar la recogida o una operación de tratamiento de residuos sea titular de la instalación donde vayan a desarrollarse dichas operaciones, la autoridad competente de la comunidad autónoma donde esté ubicada la instalación podrá conceder una autorización única que comprenda la de los apartados 1 y 2 solamente cuando el domicilio o sede social de la persona física o jurídica y su instalación se ubiquen en esa comunidad autónoma.

En este caso, y si el solicitante tiene varias instalaciones de su titularidad en la misma comunidad autónoma donde se ubica su sede social, la autorización única se realizará solo para la instalación ubicada en la misma sede social que la del solicitante, siendo necesario para el resto de instalaciones obtener autorizaciones mencionadas en el apartado 1.

Cuando el titular y el gestor de una instalación sean diferentes, el titular de la instalación deberá comunicar a la autoridad competente de la comunidad autónoma donde esté ubicada, el gestor que opere en la mencionada instalación, así como cualquier modificación que se produzca.

4. La persona física o jurídica que tenga intención de llevar a cabo una operación de valorización o eliminación de residuos sin instalación (relleno, tratamiento de los suelos, entre otros) deberá solicitar la autorización contemplada en el apartado 2 y deberá realizar una comunicación previa a la comunidad autónoma donde vaya a

realizar la operación. El contenido de la comunicación será desarrollado reglamentariamente.

5. Las instalaciones móviles de tratamiento de residuos serán autorizadas por la comunidad autónoma donde tenga la sede social la persona física o jurídica propietaria de dichas instalaciones. El gestor que opere dicha instalación deberá realizar una comunicación previa en cada comunidad autónoma donde vaya a realizarse la operación de tratamiento de residuos.(...)”

La redacción del PCAP, impide que se presenten licitadores que hayan obtenido dichas autorizaciones, de la Autoridad competente de la Comunidad Autónoma en que radique su domicilio y/o sede social o en donde radiquen las instalaciones de tratamientos de residuos titulares de dichos potenciales licitadores ,que sean distintos de la Comunidad de Madrid.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que uno de los puntales en que descansa la Ley 7/2022 es intensificar la lucha contra el cambio climático y proteger el medio ambiente, mediante los principios de autosuficiencia y proximidad. En este contexto, los principios de autosuficiencia y proximidad concurren, ciertamente, en la limitación de los traslados de mercancías tanto especiales como son los residuos, pero cada uno de ellos tiene un fundamento propio y plantea exigencias propias. Así, el principio de corrección se funda, sin duda, en la exigencia de proximidad en la gestión. Ello quiere decir que esos flujos de residuos deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello.

Por su parte, la autosuficiencia no es ajena a las exigencias del principio de prevención que siempre ha sido prioritaria en la jerarquía de opciones, puesto que permitir generar residuos que no se es capaz de gestionar, alienta comportamientos irresponsables. El principio de autosuficiencia significa que, cada Comunidad Autónoma debe ser capaz de gestionar los residuos que genera en instalaciones adecuadas ubicadas dentro de su territorio.

Expone el órgano de contratación que el artículo 9 de la Ley 7/2022 habla de la “Autosuficiencia y proximidad” obteniendo de este precepto las siguientes conclusiones:

- 1.- Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, observarán los principios de proximidad y autosuficiencia en los casos de eliminación de residuos y valoración de residuos domésticos mezclados.
- 2.- La red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos mencionados en el apartado 1, en una de las instalaciones adecuadas más próximas a su lugar de generación.
- 3.- Para la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación.

En el presente procedimiento, se requiere de un proceso de tratamiento previo en instalaciones adecuadas ya que se trata de una mezcla de residuos de diversas características, a partir del cual se obtienen los flujos de residuos destinados a reutilización, reciclado y eliminación, por lo que tanto el PCAP como el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en base a los principios rectores de la eliminación y valoración de residuos, autosuficiencia y proximidad, determina en su apartado 6, de la Cláusula 1, del Capítulo I que las autorizaciones pertinentes de todas las plantas que llevarán a cabo los trabajos expuestos en el PPT, tanto peligrosos como no peligrosos, deberán ser expedidos por el Órgano competente de la Comunidad de Madrid.

Además, el PPT (página 43) manifiesta expresamente que la gestión de residuos se basará en el principio de suficiencia y proximidad, de esta forma la valoración de residuos se llevará a cabo en instalaciones situadas en la Comunidad de Madrid a no ser que no existan instalaciones autorizadas para su tratamiento. La exigencia en el PPT del requisito de proximidad en la gestión de recursos, se basa en que las actividades de valorización tienen un componente de riesgo o impacto medioambiental que justifica la exigencia de que sea en el territorio de la Comunidad que autoriza esas

actividades, en el que se lleven a cabo las mismas, por lo que, el principio de proximidad se considera inherente a las operaciones de gestión de residuos.

Trae a colación la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente la sentencia de 27 de octubre de 2025, asunto C-243/03) entre otras, que señala que el principio de proximidad responde a un interés general tal y como lo define el Derecho de la Unión Europea (Reglamento 1013/2006 y Directiva 2008/98) que requieren que los residuos destinados a la eliminación sean tratados en el punto más cercano posible al lugar que se producen.

Sobre esta base doctrinal el Tribunal Supremo considera que el artículo 16 de la Directiva 2008/98/CE establece la aplicación prevalente de los principios de autosuficiencia y proximidad en lo relativo al traslado de los residuos.

Destaca el órgano de contratación que estas habilitaciones profesionales, no siempre deben ser propias del licitador, pues también puede recurrir a una empresa que subcontrate, como así se expresa en el PCAP en su apartado 23 dedicado a la “subcontratación”, donde se establece la posibilidad de la misma para la *“Gestión extrahospitalaria de residuos: transporte, valoración, eliminación, recuperación y reciclaje de residuos”*.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes la controversia se centra en determinar si es conforme a Derecho que se exija como habilitación profesional que las autorizaciones que se requieren para prestar el servicio, únicamente puedan ser expedidas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, quedando excluidas las autorizaciones de otras Comunidades Autónomas.

El PCAP exige como habilitación empresarial o profesional disponer de autorización de gestor de residuos no peligrosos y peligrosos, la autorización de transportista de

ambos tipos de residuos, tanto de las empresas como de los transportes que se utilizarán y las autorizaciones de las plantas de gestión. Todas estas autorizaciones deben ser expedidas por órgano competente de la Comunidad de Madrid.

De la regulación del artículo 33 de la Ley 7/2022 podemos inferir que es precisa la autorización por la autoridad competente de la comunidad autónoma donde están ubicadas las instalaciones de almacenamiento y tratamiento de residuos.

Asimismo, las personas físicas o jurídicas deberán obtener autorización para realizar operaciones de recogida de residuos que serán concedidas por la autoridad competente de la comunidad autónoma donde tengan su domicilio o sede social los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español.

En el supuesto de que la persona física o jurídica, solicite la autorización para la recogida o tratamiento de residuos, sea titular de la instalación donde vayan a desarrollarse dichas operaciones, se podrá conceder una autorización única cuando el domicilio o sede social y su instalación se ubiquen en la misma comunidad autónoma.

En este caso, y si el solicitante tiene varias instalaciones de su titularidad en la misma comunidad autónoma donde se ubica su sede social, la autorización única se realizará solo para la instalación ubicada en la misma sede social que la del solicitante, siendo necesario para el resto de instalaciones obtener las autorizaciones mencionadas en el apartado 1

El órgano defiende la habilitación exigida en el PCAP basándose en los principios de proximidad y autosuficiencia.

Sobre una cuestión similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Sentencia número 1447/2021, de 9 de

diciembre, en un supuesto en el que se valoraba como criterio de adjudicación la cercanía entre las plantas de tratamiento con el lugar de generación de los residuos:

“Sobre los principios de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores y su compatibilidad con una cláusula que prima la proximidad.

En la jurisprudencia relativa a las directivas comunitarias en materia de contratación pública, el Tribunal de Justicia ha precisado que el principio de igualdad de trato de los licitadores tiene por objeto que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular el contenido de sus ofertas, con independencia de su nacionalidad (véase en este sentido la sentencia de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica, C-87/94, Rec. p. I-2043, apartados 33 y 54). De ello se deduce que el principio de igualdad de trato de los licitadores es aplicable a las concesiones de servicios públicos aun cuando no exista una discriminación por razón de nacionalidad. (STJUE de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03).

Paralelamente la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos y la actual Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, que sustituye a la anterior, establecen el marco legislativo para la manipulación de residuos en la Comunidad. Tal y como señala la exposición de motivos de la Directiva 2008/98/CE el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente, idea que se refuerza el artículo primero de la citada Directiva al disponer que "La presente Directiva establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso". Pues bien, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular sin provocar incomodidades por ruidos y olores (art. 13 de la Directiva) estableciendo que los principios que han de regir la gestión de los residuos destinados a su eliminación son los principios de autosuficiencia y proximidad contenidos en el art. 16 de la Directiva, en los términos expuestos anteriormente.

De modo que si bien existe un principio general de igualdad y no discriminación en materia contractual, ello no impide que uno de los criterios de puntuación de cara a la adjudicación de los contratos referidos a la gestión de residuos para su eliminación tome en consideración el principio de proximidad de las instalaciones para primar a aquellas empresas que permitan cumplir en mejor medida con dicho principio, primándose así los objetivos previstos en esta Directiva, específicamente destinada a regular el tratamiento y gestión de los residuos. Existe por tanto una razón de interés general para primar el criterio de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos, sin que se introduzca discriminación alguna por razón de la nacionalidad ni por el domicilio social la empresa licitadora ya que tanto las empresas pertenecientes a otros Estados miembros como las que tienen su domicilio social en otras Comunidades Autónomas no solo pueden concurrir sino que además pueden

beneficiarse de este criterio de baremación por razones de proximidad siempre que sus plantas de gestión estén radicadas a las distancias indicadas en la cláusula controvertida.

La puntuación se concede tomando en consideración la distancia en kilómetros desde el centro de las principales capitales hasta la planta de gestión de residuos sin referencia concreta a una Comunidad Autónoma en la que radique dicha planta o la domiciliación de la empresa titular de la misma. Y aunque como regla general las plantas radicadas en el interior de la Comunidad del País Vasco estarán más próximas que las existentes en otras Comunidades Autónomas la forma en que está redactada dicha cláusula y las distancias en ella previstas no impiden que una planta radicada en una Comunidad Autónoma limítrofe se encuentre más cercana que la existente en La Comunidad autónoma vasca.

La parte critica también que se fije la distancia desde el centro de las principales localidades hasta las instalaciones de gestión de residuos y no con respecto al centro productor de residuos. Lo cierto es que los residuos hospitalarios se generan en centros hospitalarios situados normalmente en las grandes ciudades y al poder existir varios hospitales en distintos lugares de una misma ciudad, parece lógico que se tome en consideración el centro de la ciudad como referencia. Por otra parte, la utilización de la cercanía de las instalaciones con los centros urbanos donde se producen los residuos no es ajena a la jurisprudencia del TJUE, que en su sentencia de 4 de marzo de 2010 (Asunto C-297/08 - Italia) ya consideró que la localización de las instalaciones de eliminación de residuos debe elegirse a "la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva 2006/12, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y del medio ambiente y la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que debe permitir específicamente la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas. Por ello, dichos criterios de localización deberían referirse, concretamente, a la distancia que separa esos lugares de los hábitats en los que se producen los residuos, a la prohibición de construir instalaciones cerca de zonas sensibles y a la existencia de infraestructuras adecuadas para el traslado de los residuos, como la conexión con redes de transporte (véase la sentencia de 1 de abril de 2004, Commune de Braine-le-Château y otros, C 53/02 y C 217/02, Rec. p. I 3251, apartado 34)".

Debe finalmente tomarse en consideración que la ponderación de la puntuación por razones de proximidad de las instalaciones de gestión tan solo alcanza el 7% en una ponderación global, por lo que no puede considerarse desproporcionada.

(..)

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada debe afirmarse que la utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación."

Existe una diferencia fundamental en el supuesto contemplado en la STS citada, con la licitación que se analiza en el presente supuesto. En aquella, el arraigo territorial venía determinado como criterio de adjudicación, mientras que lo que aquí se impugna es la habilitación empresarial o profesional exigida.

En este sentido destacar que la habilitación empresarial o profesional es la aptitud para contratar con el sector público. Así el artículo 65.1.de la LCSP regula las condiciones de aptitud para contratar con el sector público de tal manera que *“Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas”*. Y el 65.2 establece *“Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato”*

Así, en la Resolución 5/2024, de 11 de enero de 2024, decíamos:

“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. Es un requisito de aptitud distinto a la solvencia y que, al contrario que ésta, no cabe integrarlo con medios externos, siendo un requisito personalísimo.” En esta resolución se concluye que la habilitación no se puede integrar por medio de la subcontratación con empresa del grupo al tener un carácter personalísimo.

Pues bien, partiendo del hecho de que la habilitación profesional es personalísima, decae la alegación del órgano de contratación, pues no puede recurrir a otra empresa para su integración.

En la habilitación profesional exigida en la presente licitación, nos encontramos con una cláusula de arraigo territorial que solo puede admitirse con carácter excepcional

y sobre la base de la concurrencia efectiva de determinados requisitos que tienen que ser restrictivamente interpretados, entre ellos la justificación de una razón imperiosa de interés general.

De lo expuesto hasta aquí, no ofrece dudas que hay que cohonestar los principios de igualdad de trato de los licitadores en la contratación pública y los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos.

Destacar que el principio de proximidad ya se refleja en la configuración de los criterios de adjudicación de la presente licitación, pues se otorga hasta dos puntos al *“Criterio principio de cercanía en la gestión de los residuos: A efectos de la mayor eficiencia y seguridad en la gestión de los residuos, se valorarán más aquellas instalaciones de tratamiento final donde se lleven residuos, que estén más cercanos a los centros productores de residuos. A estos efectos, las distancias se calcularán desde las instalaciones de gestión hasta el HULP. La base del cálculo es la siguiente (...”).* Al respecto destacar, que este criterio de adjudicación no se encuentra justificado en el expediente de contratación incumpliendo lo prescrito en el artículo 116.4. de la LCSP.

La exigencia de que las autorizaciones, para cumplir con la habilitación profesional exigida, deban ser expedidas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, no acredita una cercanía de las instalaciones donde se van a gestionar los residuos con los centros productores de los mismos, pues pueden existir instalaciones en territorios limítrofes más cercanos a los centros productores de los residuos que los propios de la Comunidad Autónoma.

Por ello, procede anular la cláusula 1.6 habilitación empresarial o profesional, por exigir un arraigo territorial que no acredita la funcionalidad que pretende.

Por tanto, procede la estimación del recurso interpuesto.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INTERLUN,S.L. contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicio de Gestión Integral de Residuos del Hospital Universitario La Paz, Hospital Cantoblanco, Hospital Carlos III, Hospital Isabel Zendal, Centros de Especialidades y Centros de Salud mental adscritos al hospital*”, número de expediente P.A.5/2024, licitado por el Hospital Universitario de la Paz, adscrito a la Consejería de Sanidad.

Segundo. - 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.

Tercero. - 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