

Reclamación nº 381/2026

Resolución nº 419/2026

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

En Madrid, a 3 de septiembre de 2026.

VISTA la reclamación interpuesta por la representación legal de la empresa MILLAFINAL S.L., contra el acuerdo del Consejo de Administración de CANAL DE ISABEL II de 25 de junio de 2026, por el que se adjudica el contrato denominado *"Servicio de envío y recogida de garrafas y cisternas de agua en cortes de suministro de agua"* (Expte Nº: 145/2025), licitado por la mencionada empresa pública CYII, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 4 de diciembre de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 17 de diciembre en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, posteriormente rectificados el 8 de enero de 2026, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 3.868.082,11 euros y su plazo de duración

será de cuatro años.

Segundo. - A la presente licitación presentaron oferta 2 licitadores, entre ellos la reclamante.

Con fecha 23 de febrero de 2026, tuvo entrada en este Tribunal, la reclamación interpuesta por la representación de la empresa MILLAFINAL S.L. contra el acuerdo de la Mesa de Contratación por la que se acepta la oferta presentada por la UTE MARTIN CASILLAS S.L.U – OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS S.L. (en adelante la UTE).

Dicha reclamación fue desestimada por nuestra Resolución 135/2026 de 13 de marzo, al considerar que la motivación de la reclamación se basaba en actuaciones que aún no se habían producido por parte de la Mesa de Contratación. Incidiendo en el carácter revisor de este Tribunal, se instaba a la parte recurrente a poder interponer reclamación en materia de contratación, cuando efectivamente se hubiera producido el acto administrativo de adjudicación del contrato.

Tercero. – El 17 de julio de 2026, la representación legal de MILLAFINAL S.L., presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, reclamación en materia de contratación, en el que solicita la exclusión de la adjudicataria del procedimiento de licitación al carecer de la habilitación profesional exigida.

El 28 de julio de 2026 la entidad contratante 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 (LCSP) solicitando la desestimación de la reclamación.

Cuarto. – La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la suspensión automática derivada de la interposición de recurso especial contra el acuerdo de adjudicación, conforme a lo previsto en el artículo 53 de la

LCSP, así como en aplicación del criterio adoptado por este Tribunal mediante Acuerdo de fecha 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación a los interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Manifestadas en plazo y forma, se dará cuenta de su contenido en el apartado tercero del fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, este tiene carácter privado y se encuentra sujeto al Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDLSE). En consecuencia, la tramitación de la reclamación le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 119 y siguientes del mencionado Real Decreto, por haberse iniciado la licitación con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

El artículo 121.1 del RDLSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

CYII., es una empresa pública cuya titularidad pertenece a la Comunidad de Madrid, por lo que en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la LCSP, forma parte del

sector público y tiene la consideración de poder adjudicador por tener personalidad jurídica propia, haberse creado para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil y estar financiada su actividad y controlada su gestión y nombrados los miembros de su Consejo de Administración por una Administración Pública que es poder adjudicador como la Comunidad de Madrid.

Los contratos de CYII tendrán carácter privado, rigiéndose, en cuanto a su preparación y adjudicación por el régimen contenido en el RDLCSE y la LCSP, siendo susceptibles de reclamación y/o recurso especial en materia de contratación. De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, en relación al 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver la presente reclamación.

Segundo. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que concurre al procedimiento de licitación junto con el propuesto como adjudicatario y, por tanto, de estimarse sus pretensiones quedaría como único licitador y por lo tanto sus derechos e intereses legítimos individuales resultan afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso; de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante de la reclamación.

Tercero. - La reclamación se interpone en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 25 de junio de 2026, notificado el 29 de junio de 2026, e interpuesta la reclamación el 17 de julio de 2026 dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 121 del RDLCSE.

Cuarto. - La reclamación se interpuso contra el acto de adjudicación en el marco de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 443.000 euros. El acto es

recurrible, de acuerdo con el artículo 1 y 119 del RDLCSE.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

MILLAFINAL impugna principalmente la adjudicación a la UTE MARTÍN CASILLAS–OPS y solicita la anulación del acuerdo de adjudicación, la exclusión de la UTE y la retroacción del procedimiento para continuar con el siguiente licitador y subsidiariamente solicita que la licitación sea declarada desierta.

Basa su reclamación en diversos motivos. El primero de ellos es la necesaria concurrencia de las habilitaciones profesionales o autorización administrativas en todos los miembros de la UTE.

La reclamante sostiene que la habilitación empresarial o profesional no constituye un requisito de solvencia, sino una condición de aptitud o de legalidad que debe concurrir individualmente en cada empresario que integra la UTE. No puede, por tanto, integrarse mediante la aportación de la habilitación de otro miembro de la UTE ni mediante la subcontratación.

Así, basándose en lo establecido en el PCAP, identifica como habilitaciones necesarias para el objeto contractual, la autorización de transporte público de mercancías MDPE y la autorización de Operador de Transporte (OT).

Tratándose de registros públicos, procede a consultar en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte, si OPS dispone del MDPE, que confirma su inscripción desde 2014 y se encuentra vigente en la actualidad. Asimismo, comprueba que obtuvo la OT el 30 de abril de 2026.

En relación con la segunda empresa que compone la UTE, MARTÍN CASILLAS, comprueba que solo dispone de una autorización de transporte privado y carece de OT.

A la vista de todo ello, considera que la UTE no se encuentra correctamente habilitada profesionalmente por el solo hecho de que OPS posea las autorizaciones.

Ante esta situación invoca el artículo 30.2 del RDLCE, relativo a la habilitación empresarial o profesional exigible para realizar la actividad o prestación objeto del contrato y su homólogo artículo 69 de la LCSP, en relación con las condiciones de las uniones temporales de empresarios.

Alude a las Resoluciones 281/2019 y 387/2022 de este Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que distinguen claramente entre habilitación profesional y solvencia técnica, calificando a la primera como requisito personalísimo.

En la misma línea interpretativa se remite al Informe 1/09, de 25 de septiembre de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre la naturaleza de la habilitación como requisito de aptitud legal y no de solvencia.

Manifestado lo anterior, MILLAFINAL señala expresamente la reciente sentencia del Tribunal Supremo 1190/2026, de 16 de marzo de 2026, para sostener que, cuando la prestación contractual exige una determinada habilitación, todos los integrantes de la UTE deben disponer de ella.

La reclamante entiende que la sentencia confirma el carácter personalísimo de la habilitación y excluye que pueda suplirse mediante la suma de capacidades de los miembros de la UTE.

Sentado lo anterior procede al análisis del momento temporal de la obtención de la

autorización OT por parte de OPS.

Sostiene que, aun admitiendo que bastase con que alguno de los miembros de la UTE dispusiera de la OT, OPS no obtuvo dicha autorización hasta el 30 de abril de 2026, cuando el plazo de presentación de ofertas había finalizado el 20 de enero de 2026.

Hecho que considera no conforme a la normativa invocando tanto la cláusula 11.A.1 del PCAP como el artículo 57.10 del RDLCSE, en relación con el régimen temporal de los requisitos de capacidad y solvencia.

Afirma que la habilitación, por ser condición de aptitud legal, debía existir al finalizar el plazo de presentación de ofertas, invocando al respecto, la Resolución 218/2025, de 4 de junio, de este Tribunal

Mantiene que la obtención posterior de la OT no constituye una subsanación documental, sino la adquisición “*ex novo*” de un requisito que debía existir previamente. Autorización que ni siquiera fue obtenida dentro del plazo de diez días concedido para aportar la documentación, pues el plazo finalizaba el 28 de abril de 2026 y la autorización fue concedida el 30 de abril.

La reclamante afirma que la UTE declaró en el DEUC que cumplía todos los criterios de selección cuando, a su juicio, carecía de la habilitación exigida. Considera que ello podría afectar a los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Invoca la cláusula 10 del PCAP sobre responsabilidad de los licitadores por la veracidad de los documentos y relaciona la eventual falsedad con el artículo 71.1.e) LCSP y con la consecuencia jurídica prevista en el PCAP.

Como otro motivo de recurso MILLAFINAL sostiene que la UTE tampoco acredita la experiencia exigida por el apartado 5 del Anexo I del PCAP.

Así el PCAP exige haber ejecutado, en los cinco años anteriores a la publicación del pliego, al menos tres contratos de servicios de productos alimenticios. La recurrente vincula la experiencia exigida a las actividades de almacenaje y distribución para las que considera necesaria la autorización OT.

Partiendo de que la UTE no obtuvo la OT hasta abril de 2026, considera difícilmente posible que pudiera acreditar experiencia previa en la actividad que requería dicha habilitación.

Solicita, por tanto, también la exclusión de la UTE por falta de solvencia técnica/profesional.

2. Alegaciones de la entidad contratante.

CYII solicita la desestimación de la reclamación y defiende la legalidad de la adjudicación. Parte de que en la Resolución 135/2026, de 13 de marzo de este Tribunal, se ordenó comprobar formalmente la habilitación profesional de las empresas integrantes de la UTE antes de adjudicar, comprobación que la entidad contratante afirma haber realizado mediante requerimiento específico a la UTE.

CYII acepta que la habilitación empresarial o profesional constituye un requisito de aptitud legal distinto de la solvencia y que no puede integrarse mediante el recurso a capacidades de terceros. Sin embargo, entiende que de ello no se desprende que todos los miembros de una UTE deban disponer de todas las habilitaciones correspondientes a todas las prestaciones del contrato.

Así sostiene que, cuando las prestaciones contractuales están material y funcionalmente diferenciadas, es suficiente que cada miembro de la UTE disponga de la habilitación correspondiente a la prestación que efectivamente vaya a ejecutar.

Basa su interpretación en la Resolución 128/2026 del Tribunal y su doctrina anterior de las Resoluciones 177/2019 y 428/2022.

Considera que esta doctrina no supone integración de solvencia ni recurso a medios externos, puesto que la prestación es ejecutada por la propia UTE y por el miembro que dispone de la habilitación correspondiente.

Afirma que las prestaciones del contrato están diferenciadas y que no es necesario que ambas empresas ejecuten conjuntamente todas ellas.

En relación con la interpretación de la STS 1190/2026, CYII no niega la relevancia, pero considera que nos encontramos ante un supuesto de hecho diferente. A su juicio, la sentencia del Tribunal Supremo se refiere a un contrato en el que las prestaciones constituían una unidad funcional y no podían configurarse como prestaciones suficientemente diferenciadas para su ejecución separada.

En el supuesto de la STS, las habilitaciones exigidas condicionaban directamente la posibilidad jurídica de ejecutar las prestaciones y no existía una diferenciación funcional entre las actividades.

CYII considera que la doctrina del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Administrativo de Madrid son complementarias: la primera operaría en prestaciones indiferenciables y la segunda en prestaciones diferenciadas.

Sostiene que en el contrato que nos ocupa las prestaciones pueden diferenciarse y ser asumidas por los distintos miembros de la UTE.

En cuanto a la autorización de Operador de Transporte (OT) y la excepción prevista en la normativa sectorial, CYII considera irrelevante que la autorización OT formalmente expedida tenga fecha posterior al término del plazo de presentación de ofertas, pues la obtención de dicha autorización no constituía una obligación exigible

a OPS.

Esta conclusión fue asimismo asumida por el Área de Operación y Control en su informe técnico de 4 de junio de 2026, tras comprobar que OPS disponía de autorización de transporte público desde junio de 2014 y que concurrían las circunstancias determinantes de la excepción.

En consecuencia, Canal concluye que OPS no estaba obligada a obtener una autorización independiente como Operador de Transporte para la ejecución del contrato.

El órgano de contratación señala que el artículo 159.1.a) del Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) concreta esta excepción respecto de quienes hubieran acreditado disponer de un capital y reservas igual o superior al establecido reglamentariamente, cifrado en 60.000 euros. Considera acreditado que OPS, titular de autorización de transporte público de mercancías desde junio de 2014, cumple dicho requisito de capacidad financiera, circunstancia que se acredita mediante la documentación aportada y la nota simple del Registro Mercantil.

CYII sostiene que, con carácter general, para la ejecución de las prestaciones objeto del contrato se requiere autorización para el transporte público de mercancías y autorización de operador de transporte. No obstante, considera aplicable a OPS la excepción prevista en el artículo 119.1 LOTT, conforme a la cual determinados titulares de autorizaciones de transporte público de mercancías quedan exceptuados de la obligación de obtener una autorización independiente de operador de transporte cuando, para obtener aquella autorización, hubieran acreditado requisitos que, considerados en conjunto, sean iguales o superiores a los exigidos para la autorización de operador.

En referencia a la falta de solvencia técnica de la UTE, CYII se opone a las

alegaciones de la reclamante y defiende que la UTE puede disponer de la experiencia exigida, aunque la ausencia inicial de certificados de buena ejecución constituye, en su caso, un defecto de acreditación susceptible de subsanación.

Recuerda que el PCAP exige tres contratos de servicios de productos alimenticios ejecutados en los cinco años anteriores. Que han sido declarados y pueden haberse ejecutado perfectamente, sin estar condicionados por la autorización OT. No obstante, admite que no constan documentalmente las certificaciones de dichos contratos y deberán ser requeridos a la adjudicataria en cuanto se levante la suspensión del procedimiento.

3. Alegaciones de los interesados

La UTE adjudicataria del contrato, solicita la desestimación íntegra de la reclamación y la confirmación de la adjudicación. Como cuestión previa, destaca que la habilitación ya fue objeto de comprobación específica por el órgano de contratación en cumplimiento de la Resolución 135/2026.

La adjudicataria sostiene que la reclamación no denuncia una falta de comprobación, sino una discrepancia con la valoración jurídica realizada por CYII después de requerir a la UTE la documentación correspondiente.

Así manifiesta que atendió el requerimiento y aportó la documentación solicitada, la entidad contratante analizó la normativa sectorial y concluyó que la UTE cumplía la habilitación exigida. Por lo que solo puede entenderse que la reclamación pretende sustituir esa valoración motivada por la interpretación de MILLAFINAL.

Especial atención presta al hecho de que el PCAP no identifica concretamente la autorización OT como una habilitación profesional exigible.

La UTE considera que el apartado 4 del Anexo I del PCAP contiene una remisión

genérica al ordenamiento jurídico: exige la habilitación empresarial o profesional que resulte legalmente necesaria, pero no identifica expresamente la autorización OT ni otras autorizaciones administrativas concretas.

Invoca el artículo 139.1 LCSP y la doctrina de la "*lex contractus*". Así como la necesidad de que los requisitos de participación deben ser objetivos, previsibles y conocidos desde el inicio de la licitación. Afirmar que no puede completarse "*ex post*" el contenido de la habilitación mediante una interpretación particular de normas sectoriales para convertir autorizaciones no identificadas en causas de exclusión.

La UTE caracteriza el contrato como un servicio logístico integral que comprende almacenamiento, gestión de existencias, preparación de pedidos, distribución, transporte, suministro mediante cisternas y recogida del material. Considera que el transporte es solo una de las prestaciones.

La UTE sostiene, con carácter subsidiario, que aun cuando la habilitación deba determinarse mediante la normativa sectorial, las autorizaciones cuya ausencia denuncia MILLAFINAL no eran necesariamente exigibles en las circunstancias concretas del contrato.

Así invoca el régimen excepcional del artículo 119 LOTT y su desarrollo reglamentario. Afirmar que determinadas actividades relacionadas con el transporte pueden quedar exceptuadas de la obligación de obtener una autorización independiente de operador de transporte. Sostiene que dicha circunstancia fue justificada documentalmente durante el trámite de comprobación y valorada por el órgano de contratación. Considera que MILLAFINAL no demuestra que la interpretación del órgano de contratación sea contraria al ordenamiento jurídico.

La UTE sostiene que la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo 1190/2026 no puede aplicarse automáticamente al presente caso. En primer lugar, al no concretar el PCAP la habilitación profesional requerida, no constar en su texto que todos los

miembros de la UTE deberían poseer todas las habilitaciones. Añade que el objeto contractual comprende prestaciones diversas y que las empresas de la UTE aportan capacidades empresariales complementarias.

Con carácter subsidiario, la UTE sostiene que, aun admitiendo que alguna autorización hubiera debido obtenerse antes de la adjudicación, cuando el órgano de contratación realizó la comprobación ordenada por el Tribunal y dictó el acuerdo de adjudicación, la UTE ya disponía de las autorizaciones que la recurrente cuestiona.

En relación con la solvencia técnica, las alegaciones de la UTE se concentran fundamentalmente en la cuestión de la habilitación y no desarrollan una defensa autónoma tan detallada sobre la falta de certificados de buena ejecución que la expuesta por CYII.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

La presente reclamación tiene por objeto determinar la conformidad a Derecho del acuerdo de adjudicación del contrato de servicio de envío y recogida de garrafas y cisternas de agua en cortes de suministro de agua, adjudicado a la UTE MARTÍN CASILLAS, S.L.U.–OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L.

La controversia planteada por la reclamante se centra, fundamentalmente, en la aptitud de las empresas integrantes de la UTE adjudicataria para ejecutar las prestaciones objeto del contrato y, en particular, en el cumplimiento de las habilitaciones empresariales o profesionales que pudieran resultar exigibles conforme al ordenamiento sectorial aplicable.

En concreto, debe determinarse, en primer término, si para la ejecución de las prestaciones objeto del contrato resulta exigible la autorización de Operador de Transporte (OT) a la que se refiere la recurrente y, en su caso, si OPS se encontraba jurídicamente obligada a disponer de dicha autorización o si, por el contrario,

resultaba aplicable la excepción prevista en el artículo 119.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Esta cuestión presenta una relevancia determinante, pues de su respuesta dependerá la aplicación al supuesto examinado de la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 319/2026, de 16 de marzo de 2026, de 16 de marzo, acerca de la exigencia de las habilitaciones empresariales o profesionales a todos los integrantes de una unión temporal de empresas.

En dicha sentencia, el Tribunal Supremo distingue expresamente entre la habilitación empresarial o profesional, como requisito jurídico de aptitud para el ejercicio de determinadas actividades reguladas, y los requisitos de solvencia técnica o económica, dirigidos a acreditar la capacidad material del operador económico para ejecutar el contrato.

Por consiguiente, el análisis debe comenzar determinando si la autorización de Operador de Transporte constituye una habilitación empresarial o profesional legalmente exigible para las prestaciones objeto del contrato y, en particular, si OPS se encontraba obligada a obtenerla. Solo una vez resuelta esta cuestión podrá determinarse el alcance de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo respecto de los integrantes de la UTE.

Asimismo, la reclamante formula alegaciones relativas a la acreditación de la solvencia técnica de la adjudicataria, cuestión cuyo examen deberá abordarse, en su caso, si resultara necesario para la resolución de la controversia.

Sobre la habilitación empresarial o profesional exigible y la autorización de Operador de Transporte, el apartado 4 del Anexo I del PCAP establece, según resulta del expediente, que los licitadores deberán disponer de *“la habilitación empresarial o profesional exigida conforme al ordenamiento jurídico vigente para la realización de las prestaciones objeto del contrato”*.

La cláusula no identifica nominalmente una autorización administrativa concreta. Ahora bien, tampoco puede interpretarse que la ausencia de una mención expresa a una determinada autorización permita prescindir de aquellas habilitaciones que resulten legalmente necesarias para el ejercicio de la actividad objeto del contrato. Antes, al contrario, la propia cláusula remite expresamente al ordenamiento jurídico vigente, de manera que para determinar el alcance de la exigencia de habilitación procede acudir a la normativa sectorial que regula las actividades comprendidas en el objeto contractual.

Esta conclusión resulta además coherente con el artículo 65.2 de la LCSP, conforme al cual, cuando una determinada actividad profesional o empresarial se encuentre legalmente sometida a requisitos específicos de habilitación, el operador económico deberá acreditar que dispone de ellos. La habilitación no constituye, por tanto, un elemento de solvencia destinado a demostrar la capacidad técnica o económica para ejecutar el contrato, sino una condición jurídica de aptitud para ejercer legítimamente la actividad de que se trate.

En el presente supuesto, el objeto contractual comprende, entre otras prestaciones, el envío y recogida de garrafas y cisternas de agua, lo que determina la necesidad de examinar la normativa sectorial reguladora del transporte de mercancías por carretera.

El artículo 119.1 de la LOTT, establece como regla general que quienes pretendan intermediar en la contratación de transportes de mercancías por carretera, ya sea como agencia de transporte, transitario, almacenista-distribuidor, operador logístico o bajo cualquier otra denominación, deben obtener una autorización de operador de transporte.

Sin embargo, el propio precepto contempla determinadas excepciones. Entre ellas, su apartado a) excluye de dicha obligación a los titulares de autorizaciones de

transporte público de mercancías que hubieran acreditado, para su obtención, requisitos que, considerados en conjunto, resulten iguales o superiores a los exigidos para obtener la autorización de operador de transporte.

El Reglamento de la LOTT desarrolla esta excepción en su artículo 159.1.a), al referirla a los titulares de autorizaciones de transporte público de mercancías que hubieran acreditado para su obtención disponer de “un capital y reservas por un importe igual o superior al establecido reglamentariamente”.

La reclamante sostiene que OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L. carecía, en la fecha límite de presentación de ofertas, de la autorización de Operador de Transporte exigida por los pliegos, toda vez que la autorización OT no fue aprobada hasta el 30 de abril de 2026, esto es, con posterioridad al plazo de licitación. A partir de esta realidad, considera que la adjudicataria no reunía en el momento procedimental preceptivo la habilitación empresarial o profesional exigible para la ejecución del contrato.

Frente a ello, la entidad contratante sostiene que OPS no estaba obligada a obtener una autorización independiente como Operador de Transporte, al encontrarse comprendida en el supuesto de excepción previsto en el artículo 119.1.a) de LOTT) desarrollado por el artículo 159.1.a) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).

Esta posición ha sido también asumida por el Área de Operación y Control de Canal de Isabel II, que, tras examinar la documentación aportada por la adjudicataria, concluyó que OPS se encontraba exenta de la obligación de disponer de autorización de operador y que, por tanto, la UTE disponía de la habilitación empresarial requerida.

La cuestión que debe resolverse, por tanto, no es propiamente si OPS disponía de una autorización OT en la fecha de presentación de las ofertas, hecho que no se

discute que no concurría, sino si dicha autorización constituía una habilitación que necesariamente debía haber obtenido para poder participar en la licitación y ejecutar las prestaciones objeto del contrato.

El artículo 119.1.a) LOTT establece, como regla general, la exigencia de autorización de operador de transporte para quienes desarrollen actividades de intermediación en la contratación de transportes de mercancías por carretera, pero exceptúa de dicha obligación a los titulares de autorizaciones de transporte público de mercancías que hubieran acreditado para su obtención requisitos que, considerados en conjunto y en los términos que reglamentariamente se establezcan, resulten iguales o superiores a los exigidos para obtener la autorización de operador. Esta previsión encuentra su desarrollo en el artículo 159.1.a) ROTT.

La finalidad de esta excepción se encuentra en la propia configuración legal de ambas autorizaciones, al permitir que quienes ya sean titulares de una autorización de transporte público de mercancías y hayan acreditado para su obtención los requisitos legalmente previstos no tengan que obtener, además, una autorización independiente de operador de transporte cuando concurren las condiciones establecidas por la normativa sectorial.

En el presente caso consta que OPS es titular de una autorización de transporte público de mercancías, identificada como MDPE 11622475, aprobada el 17 de junio de 2014. Asimismo, la documentación incorporada al expediente acredita que la empresa ha venido desarrollando una actividad empresarial consolidada en el ámbito del transporte, figurando inscrita en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público desde el año 2013 y clasificada en el grupo R, relativo a servicios de transportes, subgrupo 05, correspondiente a la recogida y transporte de toda clase de residuos. Estas circunstancias no sustituyen a las habilitaciones sectoriales exigidas por la normativa de transportes, pero constituyen elementos adicionales que deben ser valorados conjuntamente con la autorización de transporte de la que OPS es titular.

A ello se añade que, al ser requerida por el órgano de contratación para acreditar las habilitaciones exigidas, OPS no se limitó a aportar una autorización obtenida con posterioridad, sino que manifestó expresamente que no estaba obligada a disponer de una autorización independiente de operador, invocando los artículos 119.1.a) LOTT y 159.1.a) ROTT y aportando documentación dirigida a acreditar el cumplimiento de los requisitos determinantes de la excepción. En particular, aportó documentación mercantil acreditativa de un capital social suscrito de 303.902,50 euros.

El órgano de contratación sometió esta cuestión a la consideración de sus servicios técnicos, cuyo informe de 4 de junio de 2026 concluyó que OPS se encontraba exenta de la obligación de disponer de autorización de operador. La consulta efectuada posteriormente al Registro de Empresas y Actividades de Transporte confirma la existencia de la autorización MDPE desde 2014 y de una autorización OT aprobada el 30 de abril de 2026.

Esta última circunstancia debe ser valorada con especial cautela. La existencia de una autorización OT formalmente aprobada el 30 de abril de 2026 acredita que dicha autorización fue incorporada al Registro en esa fecha, pero no permite deducir por sí sola que OPS careciera de la habilitación necesaria con anterioridad. Para alcanzar tal conclusión sería necesario partir de la premisa de que OPS estaba jurídicamente obligada a obtener dicha autorización, precisamente la cuestión que debe resolverse en este apartado.

En este sentido, la obtención posterior de la autorización OT no puede considerarse, sin más, como la adquisición sobrevenida de una condición de aptitud inexistente al tiempo de presentar la oferta. La normativa sectorial contempla expresamente supuestos en los que los titulares de autorizaciones de transporte público de mercancías quedan exceptuados de la obligación de obtener una autorización independiente de operador. Por ello, la fecha de expedición de una autorización OT

solo sería determinante para apreciar la falta de habilitación alegada por la reclamante si previamente se hubiera acreditado que aquella autorización resultaba exigible a OPS.

Debe reconocerse que la expresión utilizada por el artículo 159.1.a) ROTT —referida a los requisitos que el titular de la autorización de transporte público hubiera acreditado «para su obtención»— aconseja una especial cautela en la valoración de la situación de la empresa. Sin embargo, en el presente expediente no se ha acreditado que OPS careciera de los requisitos determinantes de la excepción ni que la Administración sectorial competente haya considerado que su autorización de transporte público no permitía acogerse a ella. Más bien al contrario, el órgano competente de CYII ha examinado expresamente esta cuestión y ha concluido que OPS se encontraba exceptuada de la obligación de obtener autorización de operador.

Esta conclusión se ve reforzada por la propia conducta de la empresa al responder al requerimiento de documentación: antes incluso de que constase en el Registro la autorización OT de 30 de abril de 2026, OPS sostuvo que dicha autorización no le era exigible y fundamentó su posición en una norma sectorial concreta, aportando documentación justificativa. No puede concluirse, por tanto, que la obtención posterior de la autorización responda necesariamente a la adquisición de una habilitación de la que la empresa careciera en el momento de presentar la oferta, pudiendo obedecer, como sostiene la propia interesada, a razones de seguridad jurídica o de acreditación documental frente al órgano de contratación.

En consecuencia, este Tribunal considera que la circunstancia de que la autorización OT de OPS figure aprobada el 30 de abril de 2026 no permite, por sí misma, concluir que la empresa careciera de la habilitación empresarial o profesional necesaria en la fecha límite de presentación de ofertas.

A la vista de la autorización de transporte público de mercancías de la que OPS es

titular, de la documentación aportada, de los restantes elementos obrantes en el expediente y, especialmente, de la valoración efectuada por el órgano sectorial competente, debe considerarse que OPS se encontraba comprendida en el supuesto de excepción previsto en el artículo 119.1.a) LOTT y desarrollado por el artículo 159.1.a) ROTT.

Por consiguiente, procede desestimar este motivo de la reclamación en cuanto sostiene que OPS carecía de habilitación por no disponer de autorización de Operador de Transporte en la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas.

Al hilo del anterior motivo de reclamación de MILLAFINAL sostiene que la UTE adjudicataria no reunía, en la fecha límite de presentación de ofertas, la habilitación empresarial o profesional exigida por los pliegos, al carecer una de sus integrantes, MARTIN CASILLAS, S.L.U., de la autorización de operador de transporte (OT) necesaria para la realización de las prestaciones objeto del contrato. Considera que la autorización de la que dispone OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L. no puede suplir la carencia de aquella habilitación por parte de la otra integrante de la UTE.

La entidad contratante se opone a esta interpretación y sostiene, en síntesis, que la habilitación exigida concurre en la UTE a través de OPS, que dispone de la autorización de transporte público de mercancías y que, además, se encuentra exenta de la obligación de obtener una autorización independiente de operador de transporte, tal y como ya hemos visto. Añade que MARTIN dispone de autorización MPCE y que, de acuerdo con la doctrina que hasta la fecha había venido manteniendo este Tribunal, no resultaba necesario que todos los integrantes de una UTE dispusieran de todas las habilitaciones correspondientes a la totalidad de las actividades comprendidas en el objeto contractual.

Esta última consideración debe, sin embargo, ser revisada a la luz de la reciente

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 319/2026, de 16 de marzo, dictada en el recurso de casación núm. 9060/2023, La sentencia ha fijado doctrina casacional precisamente sobre el alcance del artículo 65.2 de la LCSP en relación con las uniones temporales de empresas.

El artículo 65.2 de la LCSP establece que los empresarios deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato.

La habilitación empresarial o profesional presenta una naturaleza diferente de los requisitos de solvencia económica, financiera o técnica. Mientras estos últimos están dirigidos a acreditar que el operador económico dispone de los medios y de la capacidad material necesarios para ejecutar adecuadamente el contrato, la habilitación constituye un requisito jurídico de aptitud para el ejercicio de una actividad sometida a regulación específica. (Vid nuestra Resolución 128/2026 de 12 de marzo).

La diferencia no es meramente conceptual. En materia de solvencia, el ordenamiento admite, en los términos legalmente establecidos, la integración o acumulación de capacidades entre los miembros de una UTE. La habilitación, por el contrario, presupone que quien desarrolla una actividad para la que el ordenamiento exige una autorización administrativa se encuentra personalmente facultado para ejercerla.

La reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo parte precisamente de esta distinción y califica la habilitación empresarial o profesional como un requisito adicional de capacidad, de naturaleza estrictamente jurídica, vinculado al cumplimiento de los requisitos legales que permiten el ejercicio de una actividad regulada.

La cuestión reviste especial importancia en el presente caso porque el Tribunal

Supremo ha resuelto de forma expresa si, cuando los pliegos exigen una determinada habilitación empresarial o profesional, basta con que esta concorra en alguno de los integrantes de la UTE o si debe concurrir individualmente en todos ellos.

La respuesta del TS es inequívoca. La doctrina fijada establece que las habilitaciones empresariales o profesionales a que se refiere el artículo 65.2 LCSP constituyen requisitos adicionales de capacidad y que, *“cuando los pliegos de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con ella de forma completa, aun cuando en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que ocasionalmente puedan ser consideradas accesorias o complementarias dentro de la misma prestación objeto del contrato”*.

La doctrina casacional no establece, por tanto, una excepción basada en el carácter principal, accesorio o complementario de la actividad que vaya a desarrollar cada integrante de la UTE. Tampoco permite que la habilitación de uno de los miembros se extienda o proyecte sobre los restantes integrantes de la agrupación.

La razón de esta conclusión se encuentra en el carácter personalísimo de la habilitación. Permitir que un operador económico carente de la autorización legalmente necesaria pueda concurrir a la licitación amparándose en la habilitación de otro integrante de la UTE supondría admitir a la contratación pública a quien, considerado individualmente, no estaría jurídicamente facultado para desarrollar la actividad sometida a autorización.

La sentencia rechaza así la posibilidad de trasladar al ámbito de la habilitación las reglas propias de la acumulación de solvencia. La habilitación no constituye una capacidad económica o técnica susceptible de ser puesta en común, sino un presupuesto jurídico que debe concurrir en cada operador al que se exige.

Esta doctrina resulta directamente aplicable al presente expediente y debe prevalecer sobre cualquier criterio administrativo anterior que pudiera haber admitido una solución distinta.

En cuanto a la habilitación profesional exigida por el PCAP, su cláusula 13.1.5 remite al apartado 4 del Anexo I y exige que las empresas licitadoras acrediten que ostentan *“la habilitación empresarial o profesional exigida conforme al ordenamiento jurídico vigente para realizar las prestaciones objeto del Contrato”*.

El pliego no identifica nominalmente, en esa cláusula, una autorización concreta como única habilitación exigible. Su contenido debe, por ello, integrarse con la normativa sectorial aplicable a las actividades comprendidas en el objeto contractual.

En este sentido, la documentación incorporada al expediente identifica entre las habilitaciones necesarias para la ejecución de las prestaciones las correspondientes al transporte de mercancías y a las actividades de distribución y almacenamiento, incluyendo la autorización de operador de transporte (OT). La propia entidad contratante, al responder a la reclamación, reconoce la relevancia de dicha autorización en relación con las prestaciones sometidas a regulación sectorial.

La posterior comunicación efectuada durante el procedimiento de acreditación no puede, naturalmente, modificar el contenido del PCAP ni introducir *“ex novo”* un requisito de aptitud no previsto en él. Su función es únicamente concretar, a la vista de la normativa sectorial a la que el propio pliego se remite, las habilitaciones necesarias para la ejecución de las prestaciones contractuales.

Por consiguiente, la cuestión no consiste en determinar si la Mesa de contratación podía añadir posteriormente una autorización OT como requisito, sino en establecer si dicha autorización formaba parte de la habilitación empresarial o profesional exigible conforme al ordenamiento jurídico para la realización de las prestaciones objeto del contrato, que es precisamente el criterio establecido por el PCAP.

Por lo que respecta a OPS, consta que es titular de una autorización de transporte público de mercancías MDPE, aprobada el 17 de junio de 2014. Como se ha razonado anteriormente, este Tribunal considera que dicha conclusión resulta jurídicamente sostenible atendiendo a la autorización de transporte público de mercancías de la que OPS es titular, a la documentación aportada y a la valoración efectuada por el órgano sectorial competente.

La situación de MARTIN CASILLAS, S.L.U. es diferente. De la consulta efectuada al Registro de Empresas y Actividades de Transporte resulta que MARTIN CASILLAS, S.L.U. es titular de una autorización MPCE, de transporte privado complementario de mercancías, aprobada el 15 de octubre de 2009 y con 19 vehículos adscritos. No consta, sin embargo, que en la fecha límite de presentación de ofertas dispusiera de una autorización OT.

Tampoco puede trasladarse a MARTIN CASILLAS, S.L.U. la excepción prevista en el artículo 119.1.a) LOTT en los mismos términos en que se ha reconocido respecto de OPS. El presupuesto de dicha excepción está referido a los titulares de autorizaciones de transporte público de mercancías, mientras que la autorización de la que MARTIN CASILLAS, S.L.U. es titular tiene naturaleza de transporte privado complementario.

Por consiguiente, la circunstancia de que MARTIN CASILLAS, S.L.U. dispusiera de una autorización MPCE no permite considerar acreditada, por sí sola, la autorización exigida para aquellas actividades del contrato que requieren una habilitación de operador de transporte.

Llegados a este punto, la aplicación de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo conduce a una conclusión diferente de la sostenida por la entidad contratante.

La UTE adjudicataria está integrada por MARTIN CASILLAS, S.L.U. y OPS

INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L., que concurrieron al procedimiento con una participación del 50 por ciento cada una y asumieron conjuntamente y con carácter solidario la ejecución del contrato.

La habilitación empresarial o profesional exigida por el PCAP no puede considerarse un requisito de la UTE globalmente considerada susceptible de ser integrado mediante la suma de las habilitaciones de sus integrantes. Conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, cuando el pliego exige una determinada habilitación para la ejecución de la prestación contractual, dicha habilitación debe concurrir completa en cada una de las empresas que integran la UTE, incluso aunque alguna de ellas vaya a desarrollar actuaciones que, dentro del conjunto de la prestación, puedan calificarse de accesorias o complementarias.

Por ello, la habilitación de OPS no puede suplir la falta de la habilitación exigible a MARTIN CASILLAS, S.L.U..

Tampoco resulta decisivo, a estos efectos, determinar si MARTIN CASILLAS, S.L.U. estaba llamada a desarrollar todas o solo una parte de las prestaciones que requieren autorización de operador. La doctrina casacional expresamente descarta que el carácter accesorio o complementario de las actuaciones desarrolladas por uno de los integrantes permita exceptuarle de la exigencia de habilitación.

En consecuencia, una vez establecido que la autorización de OT forma parte de la habilitación empresarial o profesional exigible para las prestaciones objeto del contrato y que MARTIN CASILLAS, S.L.U. no disponía de dicha autorización en la fecha límite de presentación de ofertas, la UTE no reunía en ese momento la totalidad de las condiciones de aptitud exigidas por el artículo 65.2 LCSP y por el apartado 4 del Anexo I del PCAP.

La conclusión no queda alterada por la circunstancia de que OPS sí estuviera habilitada ni por la eventual posibilidad de que, en la ejecución material del contrato,

las empresas hubieran podido distribuir entre ellas las distintas actividades. Admitir tal posibilidad supondría precisamente desconocer el carácter individual y personalísimo que el Tribunal Supremo atribuye a la habilitación empresarial o profesional.

Por todo ello, procede estimar este motivo de la reclamación y concluir que la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.–OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L. no acreditó el cumplimiento del requisito de habilitación empresarial o profesional exigido por el PCAP, al carecer MARTIN CASILLAS, S.L.U. de la autorización de operador de transporte exigible en la fecha límite de presentación de ofertas.

La conclusión alcanzada en el fundamento anterior determina la estimación de la reclamación, al haberse constatado que la oferta presentada por la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.–OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L. no reunía, en la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, el requisito de habilitación empresarial o profesional exigido por el PCAP, al carecer uno de sus integrantes de la autorización exigible.

La ausencia de este requisito de aptitud determina la exclusión de la oferta y, consecuentemente, la anulación del acto de adjudicación impugnado.

En estas circunstancias, resulta innecesario entrar a examinar el resto de las cuestiones planteadas por la reclamante, y, en particular, las relativas a la acreditación de la solvencia técnica de la UTE.

En efecto, la habilitación empresarial o profesional y la solvencia constituyen requisitos jurídicamente diferenciados. La primera opera como condición de aptitud para el ejercicio de la actividad objeto del contrato, mientras que la segunda se dirige a acreditar que el licitador dispone de la capacidad económica y técnica necesaria para su adecuada ejecución. Una vez constatado el incumplimiento de un requisito

de aptitud que determina necesariamente la exclusión de la oferta, carece de utilidad práctica y jurídica pronunciarse sobre la suficiencia de los medios empleados para acreditar una solvencia que, cualquiera que fuese su resultado, no permitiría a la licitadora resultar adjudicataria del contrato.

Por otra parte, el examen de la solvencia técnica en este momento podría conducir a un pronunciamiento carente de efecto sobre la situación jurídica controvertida, dado que la oferta debe ser excluida por una causa anterior y autónoma.

En consecuencia, no procede efectuar pronunciamiento sobre los restantes motivos de impugnación relativos a la solvencia técnica de la UTE, al resultar innecesario para resolver la reclamación, una vez apreciada una causa autónoma y suficiente para excluir su oferta.

Por tanto, procede estimar la reclamación interpuesta

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

ACUERDA

Primero. - Estimar la reclamación interpuesta por la representación legal de la empresa MILLAFINAL S.L., contra el acuerdo del Consejo de Administración de CANAL DE ISABEL II de 25 de junio de 2026, por el que se adjudica el contrato denominado "*Servicio de envío y recogida de garrafas y cisternas de agua en cortes de suministro de agua*" (Expte N°: 145/2025), licitado por la mencionada empresa pública, anulando la adjudicación acordada y excluyendo la oferta de la UTE MARTIN CASILLAS S.L.U – OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS S.L.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de

conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 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 reclamación.

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 122 del RDLCSE.

EL TRIBUNAL