

**Recurso 63/2026**  
**Resolución 102/2026**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 24 de febrero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■ contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Concesión del servicio de recogida selectiva de residuos textiles ( lote 1) y aceites vegetales usados ( lote 2) en los municipios de la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental»(Expte.518/2025),convocado por la Mancomunidad de municipios de la Costa del Sol occidental, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 17 de enero de 2026 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Al día siguiente, los pliegos fueron publicados en el perfil de contratante, y el 19 de enero de 2026 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El valor estimado del contrato asciende a 13.538.932,80 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

**SEGUNDO.** El 5 de febrero de 2026 la Fundación ■■ (en adelante, la recurrente) presentó en el registro electrónico de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de la misma fecha, que tuvo que ser reiterado el 10 de febrero, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que tuvo finalmente entrada en este Tribunal con fecha 11 de febrero de 2026.

El 13 de febrero de 2026 este Tribunal mediante Resolución MC 24/2026 acordó, a instancia de la entidad recurrente, la suspensión del procedimiento de adjudicación.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al haber comunicado el órgano de contratación la inexistencia de licitadores a la fecha de adopción de la medida cautelar.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.”*

Tratándose de recursos contra pliegos rectores de la licitación el interés legítimo es apreciable en entidades que no hayan participado en la licitación, siempre que el contenido del recurso evidencie que las cláusulas impugnadas pueden provocar un perjuicio a la persona recurrente, bien porque le impida participar en la licitación, bien porque no le permita hacerlo en condiciones de igualdad con el resto de los potenciales licitadores; de modo que la eventual estimación del recurso le permita remover aquellos obstáculos que le han impedido o dificultado la presentación de la oferta.

En el supuesto que nos ocupa, la Fundación recurrente acompaña al escrito de recurso, aparte de los estatutos, la resolución obtenida de autorización administrativa favorable otorgada por la Delegación territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Sevilla de fecha 19 de septiembre de 2014 como gestor de residuos no peligrosos para los residuos con códigos LER, con la indicación de la cantidad anual estimada, las operaciones de gestión, y la forma de almacenamiento para ropa y tejidos. Conforme al resuelve tercero, dicha autorización administrativa se concede por un plazo máximo de 8 años que se renovarán automáticamente por períodos sucesivos y se inscribirán de oficio en el registro, no existiendo constancia, por tanto, de la extinción de la autorización que debe estar vigente de acuerdo con lo indicado.

La recurrente denuncia que, a la luz de la configuración del contrato en los pliegos que impugna, la exigibilidad de la condición de empresas de inserción (EI) y centros especiales de empleo de iniciativa social (CEEIS) para resultar adjudicatario supone de hecho la exclusión, en el territorio que abarca la Comunidad Autónoma de Andalucía, del mercado de recogida y gestión de residuos textiles de aquellas licitadoras que no tengan dicha condición, entre las cuales no se encuentra.

Por consiguiente, a priori, y con independencia de la suerte que hayan de correr los motivos de impugnación esgrimidos, se aprecia interés legítimo en la interposición del recurso, pues su eventual estimación reportaría a la recurrente un beneficio claro al eliminar la supuesta posición de ventaja de otras entidades y el contenido de ciertos apartados de los pliegos que, a juicio de aquella, son restrictivos de la concurrencia.



### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen un contrato de concesión de servicios, cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 c) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 a y b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre el primer y segundo motivo relativo a la infracción de los artículos 1.1 y 99.3 de la LCSP por ausencia de justificación en el expediente de la división en lotes territorial. Vulneración de la disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.**

Por razones de sistemática, vamos a analizar, de manera conjunta, en este fundamento de Derecho los motivos de impugnación primero y segundo, comenzando por las alegaciones de las partes, y a continuación, abordaremos las consideraciones del Tribunal.

#### **I. Alegaciones de la entidad recurrente.**

Solicita que se acuerde la anulación de los actos impugnados, y por extensión, la licitación del contrato.

Sobre el fondo del asunto, el recurso plantea la nulidad de los pliegos por dos motivos que, como ya hemos indicado con anterioridad, están muy vinculados: en primer lugar, por la vulneración del artículo 99.3 de la LCSP, ante la ausencia de justificación en el expediente de la no división en lotes territoriales a pesar de la amplitud del ámbito territorial que abarca la contratación proyectada, y la susceptibilidad de la lotización por territorios que permitiría evitar la restricción de la participación a PYMEs y entidades sociales de menor tamaño. En segundo lugar, por vulneración de la disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, ley 7/2022) y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), al considerar que la reserva en su totalidad de la contratación a las El y CEEIS, al amparo de la citada disposición, supone la exclusión del mercado a todos los operadores que no tengan aquella condición.

En definitiva, lo que cuestiona es que la configuración de la contratación proyectada, sin división en lotes territoriales, y con la declaración de la reserva de la totalidad del objeto contractual genera un efecto multiplicador de la restricción de la competencia que resulta desproporcionado, injustificado y contrario a los principios de fundamentales que rigen la contratación pública: libre competencia, igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad y eficiencia en la utilización de fondos públicos.

En su exposición introductoria al desarrollo del motivo de impugnación, la recurrente invoca el considerando 78 de la Directiva 2014/2024/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública que impone la obligación de dividir el objeto del contrato en lotes a fin de promover la libre competencia en el mercado. Sostiene que, de conformidad con el artículo 99.3 de la LCSP existe la obligación de dividir el objeto del contrato en lotes siempre que el objeto lo permita, debiendo justificar debidamente en el expediente la indivisión, que debe ser motivada ya que se trata de una medida excepcional que restringe la participación de las PYMEs en el mercado.



Trae a colación la Resolución 800/2019, de 11 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la obligación especialmente justificada de dividir en lotes cuando se trata de grandes contratos, así como la Sentencia 68/2023, de 2 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (rec. 248/2020) y denuncia:

- (i) que la mancomunidad no ha incluido en el expediente justificación alguna para no dividir el lote 1 en lotes territoriales,
- (ii) que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no contiene mención o explicación alguna sobre la falta de división;
- (iii) y que tampoco el pliego de prescripciones técnicas (PPT) explicita razón técnica, operativa o de eficiencia que avale la necesidad de concentrar todo el contrato en un único lote territorial.

*Al respecto, manifiesta que “La gravedad de esta omisión aumenta al considerar las características del Contrato. El ámbito territorial abarca 11 municipios de la Costa del Sol Occidental —Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Ojén, Istán, Benahavís, Estepona, Casares y Manilva—, afectando a una población total de 607.127 habitantes. Se prevé la recogida de 2.671.359 kg anuales de residuos textiles en más de 215 contenedores. Los municipios presentan una enorme disparidad en tamaño poblacional y necesidades.*

*El ámbito territorial se extiende además a lo largo de decenas de kilómetros en la franja costera de la Costa del Sol Occidental.*

*Ante esta heterogeneidad territorial, demográfica y operativa, la Mancomunidad debía justificar por qué no procedía a una división territorial que resulta posible y conveniente. Una división en lotes territoriales permitiría adaptar cada lote a las características específicas de cada zona geográfica, facilitar la participación de PYMES y EI o CEEIS de ámbito local o comarcal, permitir una gestión más eficiente del Contrato al reducir las distancias de desplazamiento y los costes logísticos, evitar la concentración excesiva de poder de mercado en un único operador económico, y generar mayor competencia en el procedimiento de licitación. Sin embargo, la Mancomunidad ha optado por ignorar completamente esta obligación legal, sin incluir en el expediente una sola línea que justifique su decisión de no dividir*

*territorialmente el lote 1. Esta omisión no puede considerarse una mera irregularidad formal, sino un vicio sustancial que afecta a la validez de los Actos impugnados(...)”*

Insiste en que el contrato es plenamente susceptible de división en lotes territoriales al no existir impedimento técnico, jurídico u operativo alguno que lo impida, tanto por su naturaleza y configuración técnica como por la experiencia contractual acreditada en el sector, con mención expresa de la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución n.º 461/2023, de 20 de abril (recurso 291/2023), en la que aquel declaró que el servicio de recogida de ropa usada puede prestarse independientemente sin alterar la naturaleza jurídica del contrato en cuestión, exigiendo una justificación reforzada para su no división en lotes.

Argumenta que la práctica contractual generalizada demuestra la viabilidad de la división territorial en los contratos de recogida de residuos textiles, y menciona, a título ejemplificativo, el contrato para la recogida, transporte y gestión de textiles y calzado usado en Torrejón de Ardoz que se estructura en dos zonas territoriales; o la experiencia del Ayuntamiento de Parla, lo que demuestra que la división territorial del servicio de recogida de residuos textiles (i) es técnicamente viable; (ii) no genera problemas operativos insuperables; (iii) no impide la aplicación de la reserva prevista en la normativa a favor de las EI y CEEIS; y (iv) permite cumplir de manera simultánea con el objetivo social de la reserva y con el principio de competencia.



Por otra parte, pone de manifiesto que las características específicas del contrato no solo permiten, sino que aconsejan imperativamente la división territorial, desde múltiples perspectivas: geográfica, demográfica, operativa, económica y de competencia, exponiendo los siguientes factores:

- (i) Factores territoriales y demográficos: incide en que la heterogeneidad territorial y demográfica plantea importantes ineficiencias logísticas si el contrato se adjudica a un solo operador, incrementando de manera significativa los costes de transporte, reduciendo la eficiencia operativa y dificultando la respuesta ante incidencias.
- (ii) Dimensión operativa y económica: motivada por la diferencia del número de contenedores necesarios en cada municipio, lo que determina diferencias abismales en inversión inicial y costes operativos. Afirma que la división territorial no perjudica la eficiencia del contrato, sino que puede incrementarla mediante la especialización y la optimización de recursos, con la consiguiente reducción de los tiempos de desplazamiento; optimización de rutas en ámbitos territoriales limitados, posibilidad de aumentar la frecuencia de recogida con los mismos recursos, mejor conocimiento del territorio por parte de operadores.
- (iii) Particularidades de ciertos municipios entre ellos, Fuengirola y Marbella, por la gran población de ambos, lo que refuerza la conveniencia de la división territorial en la medida que el ámbito territorial carece de la homogeneidad que podría justificar su gestión como lote único.
- (iv) Objetivos de política pública: en el sentido de que la división territorial es el instrumento esencial para permitir que las PYMEs de menor tamaño con implantación local o comarcal accedan a contratos públicos adaptados a su capacidad económica, técnica y organizativa.

Alega que lo anteriormente expuesto vulnera de manera flagrante el principio de proporcionalidad que constituye un límite esencial e infranqueable a la actuación de todas las Administraciones Públicas, y manifiesta que toda medida restrictiva de derechos o intereses legítimos debe superar un análisis de proporcionalidad, a fin de verificar su adecuación objetiva al fin perseguido; constatar la inexistencia de alternativas menos gravosas que permitan alcanzar idéntico resultado, y que los beneficios obtenidos compensen los perjuicios causados.

En cuanto al juicio de idoneidad, señala que la finalidad de la reserva de los contratos de gestión de residuos es facilitar el acceso de EI y de CEEIS a la contratación pública, promoviendo la inserción sociolaboral, pero la concentración del 100% del contrato en un único lote no favorece dicha participación ya que solamente beneficia a las entidades de gran tamaño, excluyendo, de manera paradójica a las de pequeño y mediano tamaño que son las que más necesitan el apoyo de la reserva.

Respecto del requisito de la necesidad, manifiesta que es evidente que existe una alternativa menos restrictiva, cual es la división territorial en lotes con reserva parcial, de ahí que la reserva total sin división sea desproporcionada.

Con relación al juicio de proporcionalidad, manifiesta que la ponderación entre beneficios y perjuicios arroja un resultado demoledor ya que los escasos beneficios alegables (facilitar el acceso de EI y de CEEIS de gran tamaño y cierta simplificación administrativa) quedan superados, a su juicio, por los gravísimos perjuicios. Señala, entre esos perjuicios: (i) la exclusión total de PYMES del sector, entidades de la economía social con fines análogos, y las propias EI y CEEIS de pequeño tamaño; (ii) la eliminación de la competencia efectiva, reduciendo los licitadores a potenciales entidades de gran tamaño que puedan gestionar un contrato de millones de euros; (iii) la pérdida de experiencia y conocimiento local, con impacto económico negativo en entidades como HUMANA; y (iv) la vulneración del artículo 99.3 LCSP sobre división en lotes.



Invoca en apoyo de su pretensión, entre otros, el Acuerdo 62/2017, de 11 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón que declaró la nulidad radical de unos pliegos que reservaban todos los lotes a favor de empresas sociales, con exclusión de las PYMEs del sector.

Pone de relieve la importancia económica y social en el mercado de gestión de residuos textiles de la provincia de Málaga, lo que refuerza la obligación de dividir en lotes y agrava la ilegalidad por no haberlo hecho, invocando al respecto la ya citada Resolución 800/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por otro lado, la recurrente denuncia que la Mancomunidad, al haber reservado todo el contrato a EI y CEEIS vulnera los principios de libre competencia, no discriminación e igualdad de trato. En ese sentido, alega que la disposición adicional decimonovena de la ley 7/2022 no impone una obligación incondicional de reserva de la totalidad del contrato ni de configurar un único lote para los residuos textiles, y, por tanto, del análisis de esta disposición -junto con el considerando 36 y el artículo 20 de la Directiva- deduce que el legislador introdujo una preferencia, no una obligación imperativa, y que, en todo caso, la referencia de “*al menos el 50% del importe de adjudicación*” resulta indicativa de que la reserva debe ser parcial y no total, esto es, no estaría blindándose un 100% de reserva sino que la disposición adicional decimonovena asumiría una división del objeto contractual en lotes que permitiría una reserva parcial del 50% del importe de adjudicación.

En apoyo de esta interpretación, trae a colación la Resolución 670/2023, de 25 de mayo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que dictaminó que la disposición adicional decimonovena de la referida ley no contiene ninguna obligación incondicional sino más bien una preferencia a la hora de licitar la gestión de residuos textiles, que permite excepciones justificadas, no impone una configuración técnica específica, y exige acreditar la existencia de desventajas competitivas que justifiquen la discriminación positiva conforme a la legislación europea.

Alega que la mancomunidad ha reservado el 100% del contrato de forma automática e incondicional, sin justificar la existencia de desventajas competitivas que impidan a las EI o CEEIS la competencia en condiciones normales. Para fundamentar su tesis, se apoya en los datos del sector que, en su opinión, demuestran que aquellas no se encuentran en situación de desventaja, sino que, por el contrario, ocupan una posición predominante. Aporta como documento nº 4 el informe emitido por la consultora Anthesis Lavola -que analiza los mecanismos de la contratación pública local en el servicio de recogida de residuos textiles-, y concluye que el resultado de la dinámica en el sector es la expulsión progresiva de PYMEs y entidades sociales que no son ni EI ni CEEIS, especialmente en Galicia, donde la recurrente afirma que gestionaba gran parte de los residuos textiles desde el año 2000 y que la aplicación sistemática de la reserva la ha desplazado del mercado, siendo forzada a cerrar su delegación en esa Comunidad.

Cuestiona que, al respecto, la única motivación dada por la mancomunidad haya sido que se trata de una obligación legal imperativa, resultando insuficiente dicha afirmación por las siguientes razones: (i) parte de una premisa errónea ya que la disposición adicional decimonovena de la ley 7/2022 establece una preferencia sujeta a justificación, y no un mandato incondicional; (ii) no contiene un análisis de la situación real del mercado que demuestre que las EI y las CEEIS ostentan una situación predominante; (iii) aun asumiendo que resulta procedente aplicar la reserva no se explica las razones que han conducido a establecer una reserva por la totalidad del servicio de recogida de residuos textiles cuando la normativa solo exige un mínimo del 50% del importe de adjudicación existiendo alternativas menos restrictivas como la división territorial. En este sentido, indica que la mancomunidad podía y debía haber configurado los lotes sobre una base territorial de modo que la reserva prevista en la ley 7/2022 se aplicara solo al 50% del importe de adjudicación del servicio de recogida de residuos textiles dejando el resto del contrato abierto a la libre competencia.



Como conclusión, afirma que la reserva del 100% del contrato aplicado por la Mancomunidad resulta contrario a derecho, al haberse demostrado que la aplicación automática de dicho porcentaje constituye una barrera de entrada para todos aquellos operadores que no sean EI o CEEIS, y carece de sentido a la luz de su finalidad, al haberse aplicado sin verificar previamente si concurren las circunstancias que la justifican según la normativa europea, vulnerando los principios de proporcionalidad, libre competencia del artículo 101 del TFUE y los de libre acceso, no discriminación e igualdad de trato consagrados en el artículo 1.1 de la LCSP, creando una situación privilegiada para unos pocos operadores sin que se haya justificado conforme exige la normativa europea.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone al primer motivo alegando que en el expediente sí se ha procedido a la división en dos lotes y que la indivisión en lotes territoriales de la prestación relativa a la gestión de los residuos textiles obedece a que una eventual división por demarcaciones geográficas desvirtuaría la viabilidad económica de la concesión. Se basa para formular su oposición en un informe del técnico de medio ambiente y responsable del contrato -emitido el 9 de febrero de 2026 remitido junto con el expediente administrativo- a cuyo contenido nos remitimos íntegramente por razones de extensión, sin perjuicio de que acudamos a él a la hora de abordar las consideraciones del Tribunal en el siguiente epígrafe.

Por otro lado, en relación con la alegada vulneración de la libre competencia por el hecho de la reserva del contrato a favor de las EI y CEEIS defiende la aplicación de la reserva prevista en la disposición adicional decimonovena de la ley 7/2022, amparada en la potestad de autoorganización y en el principio de autonomía local, con remisión a la posibilidad de reserva prevista en la disposición adicional cuarta de la LCSP. En concreto, respecto del lote de recogida de residuos textiles, insiste en que, de conformidad con la referida disposición, se permite la reserva de al menos el 50% del importe de adjudicación, con el carácter de mínimo, y que la disposición adicional solo permite la inaplicación de dicho porcentaje de reserva de forma excepcional de forma motivada en el expediente.

## III. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen teniendo presente, como ya hemos anticipado, que ambos motivos de impugnación aparecen íntimamente ligados por cuestionar la configuración de la contratación proyectada y su impacto en los principios de competencia, igualdad de trato y proporcionalidad.

Lo que se trata de dirimir es si la reserva íntegra del 100% del contrato que nos ocupa a favor de EI y CEEIS implica una barrera absoluta para todas aquellas entidades que no adopten la forma jurídica citada, y si la concentración de la recogida de textiles en un solo lote supone una barrera insuperable para las entidades de pequeño y mediano tamaño, infringiendo el principio de concurrencia y libre competencia.

La recurrente alega la falta de justificación ofrecida en el expediente para no dividir el lote 1-relativo a la gestión de residuos textiles- en demarcaciones territoriales, a pesar de los factores demográficos y territoriales que señala- y posibilitar la concurrencia y participación de PYMEs y entidades de menor tamaño. Así, afirma, al respecto, que *“En el presente caso, el lote 1 del Contrato relativo a la recogida de residuos textiles consiste esencialmente en: (i) recogida selectiva de residuos textiles depositados en contenedores de vía pública, puntos limpios y zonas autorizadas para puerta a puerta; (ii) mantenimiento y limpieza de los contenedores al menos una vez al año; (iii) transporte de los residuos textiles recogidos a instalaciones de clasificación y tratamiento autorizadas; (iv) control y pesado de los residuos gestionados mediante báscula homologada, diferenciados por municipio; (v) información periódica mensual a la Mancomunidad sobre kilos recogidos, ubicación de contenedores e incidencias; (vi) reposición*



*de contenedores y vehículos al cumplirse 5 años de vigencia del Contrato; y (vii) colaboración en la elaboración y distribución de materiales de campañas de comunicación.*

*Esta diversidad de necesidades no impide la división territorial, sino que la hace recomendable, pues permite adaptar la prestación a cada zona y mejorar la eficiencia (...)*

Hemos de comenzar nuestro análisis indicando que, con relación a la división en lotes del contrato, hay que tener en cuenta que, desde la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, ha cambiado la tendencia del legislador, ya que hasta la normativa anterior, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), lo que había que justificar era la división en lotes, *“siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto”* (artículo 86.3).

En cambio, desde la Directiva 2014/24/UE, lo ordinario es la división en lotes de los contratos y lo excepcional es su no división, por causas tasadas, que es la que hay que justificar en el expediente.

Así, en su Considerando 78 establece que *“A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos. La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial.”*

Y en su artículo 46 “División de contratos en lotes” prevé que *“1. Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84.2. Los poderes adjudicadores precisarán, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, si las ofertas pueden presentarse para uno, varios o todos los lotes. Los poderes adjudicadores estarán facultados para limitar el número de lotes que puedan adjudicarse a un solo licitador, incluso en el caso de que se puedan presentar ofertas para varios o todos los lotes, siempre que en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés se indique el número máximo de lotes por licitador. Los poderes adjudicadores indicarán en los pliegos de la contratación los criterios o normas objetivos y no discriminatorios que se proponen aplicar para determinar qué lotes serán adjudicados, en caso de que la aplicación de los criterios de adjudicación pueda dar lugar a que a un solo licitador se le adjudique un número de lotes superior al máximo indicado”*.

Una vez hecha la transposición de la Directiva a la legislación nacional, el artículo 99 de la LCSP, señala en el apartado tercero que: *“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*



*No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras....*

*4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:*

- a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.*
- b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador”.*

Por tanto, es incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general, y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas.

Ahora bien, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que, si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener la unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento. No obstante, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación “ad hoc”, concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

Por otra parte, como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo).

Asimismo, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Como también señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye indicando que no deben olvidarse las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un



amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Asimismo, la Resolución 182/2019, de 31 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, indica que *“debe señalarse que, a diferencia de lo que sucede con la decisión de no dividir, la decisión de dividir y la elección del criterio de configuración de los lotes no están sujetas a una motivación expresa que deba constar en el expediente. Finalmente, hay que señalar que los potenciales licitadores no tienen un derecho a exigir al órgano de contratación una estructura de los lotes que les sea favorable y que se imponga a la facultad de fijar discrecionalmente el objeto del contrato (ver, por ejemplo, la Resolución 8/2018 del OARC / KEAO).”*

La Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) señala que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de estos al supuesto de que se trate. Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conecedor del interés público que satisface el contrato.

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

- a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.
- b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador.

Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, Asunto C-101/22 P) -dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión- viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada -en este caso, la Comisión- diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

- e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.
- f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.



g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público.

Sentado todo lo anterior, y a fin de dilucidar la conformidad a derecho de la configuración de la contratación en liza, hemos de acudir a las siguientes previsiones de los pliegos y demás documentación contractual.

Así, la cláusula primera del PCAP regulador de la presente licitación bajo la rúbrica “Objeto del contrato” prevé lo siguiente:

*“Es objeto del contrato la CONCESIÓN DEL SERVICIO DE RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS TEXTILES (LOTE 1) Y ACEITES VEGETALES USADOS (LOTE 2), EN LOS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE LA COSTA DEL SOL OCCIDENTAL DE MÁLAGA conforme a lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.*

*El contrato de concesión de servicios se rige por los pliegos y por lo previsto en los artículos 284 al 297 de la LCSP, a estos efectos, se declara expresamente que los servicios de recogida selectiva de residuos textiles y de aceites vegetales usados están asumidos por la Mancomunidad como actividad propia en ejercicio de la competencia expresamente reconocida por el artículo 13.b de los Estatutos de la Mancomunidad, gestión de RSU.*

*En todo caso, serán de cuenta del contratista cuantos materiales sean necesarios para la ejecución del contrato, salvo el material señalado en el pliego de prescripciones técnicas que la Mancomunidad pone a disposición del contratista para la ejecución del servicio.*

*Código correspondiente de la Nomenclatura CPV de la Comisión Europea (CPV): 90514000-3 servicio de reciclado de desperdicios, 15411200-4 aceite de cocina, 1962000-8/ residuos textiles.*

*El contrato se licita por lotes, pudiendo los licitadores presentarse a uno o a los dos lotes.”*

Por remisión, hemos de tener presente el contenido de las cláusulas 2 y 3 del PPT que, respectivamente, establecen lo siguiente:

*“2.1 El ámbito de actuación para la gestión de los residuos textiles y aceites usados se enmarca a los siguientes municipios que constituyen la MMCSO y que son desde su extremo oriental hasta el occidental: 1. Torremolinos, 2. Benalmádena, 3. Fuengirola, 4. Mijas, 5. Marbella, 6. Ojén, 7. Istán, 8. Benahavís, 9. Estepona, 10. Casares y 11. Manilva.*

*Los municipios de Fuengirola y Marbella deberán especificar donde colocar los contenedores de recogida selectiva, tal y como han manifestado a Mancomunidad y no con la ratio de contenedores que se menciona en este pliego.*

*2.2 Los municipios de Fuengirola y Marbella podrán incorporarse en cualquier momento a la prestación de los servicios durante la vigencia del Contrato si lo consideran oportuno.*

### 3- FINALIDAD DEL SERVICIO A CONTRATAR

*3.1 El servicio y tareas a efectuar en el ámbito de la Mancomunidad, tendrá como objeto primordial la recogida con personal y medios propios del adjudicatario de los residuos textiles (LOTE 1) y de aceites vegetales usados (LOTE 2) de origen doméstico (y asimilables) depositados en los contenedores de vía pública y puntos de recogida autorizados (puerta a puerta) por la Delegación de Medioambiente y Residuos Urbanos de la Mancomunidad (como los puntos limpios de la MMCSO)(...)”*



En la cláusula segunda del PCAP bajo la rúbrica “Necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato y los factores de todo orden a tener en cuenta” se prevé lo siguiente:

“Con el presente contrato se pretende dar cumplimiento a la competencia de la Mancomunidad en materia de servicios de recogida y tratamiento de RSU en los municipios mancomunados que así lo dispongan tal y como determinan los Estatutos de la MMCSO.

Se hace constar que el contrato de concesión del servicio **es a riesgo y ventura del contratista**, asumiendo el mismo el riesgo operacional inherente al mismo.

De conformidad con la disposición adicional 19ª de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, para el caso del lote de recogida de residuos textiles; y de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, para el caso del lote de recogida de aceites vegetales, **se declara expresamente la reserva del presente contrato, en sus dos lotes, a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, autorizados para el tratamiento de residuos.**

**En consecuencia, Pueden ser adjudicatarias del presente contrato reservado las siguientes entidades:**

**1) Los centros especiales de empleo de iniciativa social**, regulados en el artículo 43.4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Tendrán esta consideración las entidades que cumplan los siguientes requisitos:

- Tengan como principal objetivo realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tengan como finalidad asegurar un trabajo remunerado para las personas con discapacidad, a la vez que sean un medio para su inclusión en el régimen de trabajo ordinario. Igualmente, deben prestar, mediante las unidades de apoyo de la actividad profesional, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas con discapacidad que tengan contratadas.

- Su plantilla estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla.

- Estén obligados por sus estatutos o en acuerdo social a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo de las personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el mismo centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

- Se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Estar promovido y participado en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social.

b) Que la titularidad corresponda a sociedades mercantiles en las que la mayoría del capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas en la letra anterior, ya sea de forma directa o indirecta a través del concepto de sociedad dominante que regula el artículo 42 del Código de comercio.

Los centros especiales de empleo de iniciativa social deben estar calificados como tal e inscritos en el registro autonómico correspondiente. En el caso de centros especiales de empleo de iniciativa social que desarrollen su actividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberán estar calificados e inscritos en el Registro Andaluz de Centros Especiales de Empleo.

**2) Las empresas de inserción, reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción.**

Tendrá la consideración de empresa de inserción social aquella que sea calificada como tal y que lleve a cabo cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios y cuyo objeto social tenga como finalidad primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social.



*Además, las empresas de inserción social deben estar inscritas en el registro autonómico correspondiente. En el caso de empresas de inserción que tengan centros de trabajo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberán estar calificadas e inscritas en el Registro de Empresas de Inserción de Andalucía.*

*La reserva anteriormente efectuada se adecua a lo indicado en la Sentencia del TS número 1.302/2025 de 4 de noviembre (...).* (la negrita no es nuestra)

En el informe al recurso, el órgano basa la ausencia de justificación en el expediente de la indivisión en lotes territoriales en que el objeto contractual por sí ya está dividido en dos lotes, si bien, en aras a justificar la no división en lotes por demarcación geográfica acompaña un informe en el que se indican, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“Las empresas interesadas en la prestación de los servicios de recogida, transporte y tratamiento de dichos residuos podrán presentarse para cualquier lote de manera independiente o para ambos lotes, siempre y cuando se justifiquen los medios técnicos suficientes y las autorizaciones como gestores correspondientes.*

*La no división en lotes territoriales para la gestión de los residuos textiles se debe a motivos técnicos y de viabilidad económica-financiera para las propias empresas licitadoras.*

**Motivos técnicos.** *Dada la amplia extensión geográfica de la Mancomunidad y la necesidad de unos medios logísticos para una correcta prestación del servicio de recogida de los residuos textiles (parque de contenedores, vehículos de recogida, operarios, etc) se hace necesaria que la empresa licitadora cuente con garantías y unos medios mínimos suficientes.*

**Motivos económicos – financieros.** *Dado que el servicio de recogida para ambos residuos se financia con la venta del material recogido y la Mancomunidad no tiene un coste asociado por la prestación de los citados servicios, se considera que para las empresas licitadoras cuenten con un margen suficiente de beneficio deben tener un volumen de recogida mínimo para hacer rentables sus servicios exigidos en esta contratación. De manera que esto se consigue con la totalidad del territorio en el mismo contrato.*

*Los estudios económicos y de viabilidad se han realizado teniendo en cuenta todo el ámbito territorial de la Mancomunidad sin división, lo que afecta además de forma directa al cálculo del canon económico de aportación por parte de las empresas licitadoras para cada lote, obtenido por la estimación del valor económico del contrato, según el estudio económico realizado en su momento y que consta en el citado expediente de contratación”.*

Pues bien, en el supuesto examinado, el contrato se ha dividido en 2 lotes: el lote 1 que comprende la prestación relativa a la recogida selectiva de residuos textiles, y el lote 2 respecto de la recogida selectiva de los aceites vegetales usados. En los pliegos impugnados, la financiación del servicio no corre a cargo de la Administración, sino que está previsto el abono de un canon económico anual calculado a partir del volumen de negocio de recogida de residuos textiles y de aceites usados. Dicho volumen de negocios se cuantifica en los pliegos en función de los datos y cantidades que se indican en aquellos.

De lo anterior se infiere que *prima facie*, como señala el órgano de contratación en su informe, se ha dado cumplimiento al artículo 99.3 de la LCSP que contempla la regla general de división del objeto contractual en lotes. Desde esta perspectiva, no haría falta la motivación a que se refiere el precepto, que va específicamente referida a los supuestos en que el órgano de contratación decide mantener la unidad del objeto.

No obstante, un análisis más profundo de la cuestión a la vista de los términos en que se plantea la controversia, exige examinar si, pese al cumplimiento formal de la regla general de división del objeto, se ha podido ver truncada la tan reiterada finalidad del precepto legal, más aún si se tienen en cuenta las razones que (aunque sea a posteriori y de manera extemporánea, ya que en todo caso debieran haber figurado en la memoria justificativa o documentación preparatoria del expediente) se alegan por el órgano de contratación y que justifican la no división en lotes por demarcaciones territoriales (que postula la recurrente). Tales motivos apuntan a cuestiones



de índole técnico y de viabilidad que afectan a las empresas licitadoras, pero que, a la postre, y de manera implícita estarían restringiendo la posibilidad de concurrir a la presente licitación a entidades de menor tamaño (con independencia de la reserva del 100% de la contratación en virtud de la disposición adicional decimonovena de la ley 7/2022, en adelante, DA 19ª). No resulta ocioso recordar que el informe que se acompaña para justificar la no división en demarcaciones territoriales destaca la necesidad de que la empresa que pretenda concurrir a la licitación de cualquiera de los lotes ha de contar con capacidad y medios suficientes para acometer la prestación del servicio en una demarcación territorial y poblacional muy amplia, lo que se traduce en el fondo en la exigencia obviamente de una solvencia mayor que pudiera resultar restrictiva de la competencia.

El órgano de contratación se ampara en la configuración del objeto contractual y en la división formal en dos lotes para justificar la ausencia de motivación, pero, a juicio de este Tribunal, las razones que le han conducido a optar por aquella –si nos atenemos a la argumentación vertida en el informe que acompaña en sede de recurso– apuntan, de manera directa, no tanto a las dificultades para la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico derivadas de una posible división en demarcaciones territoriales, sino que obedece a motivos técnicos (en el sentido de exigir una mayor solvencia a la empresa dada la amplia extensión geográfica) así como motivos económico- financieros (referidos a que la extensión territorial que comprende el objeto del contrato haga rentable económicamente a la empresa concurrir a la licitación).

En el caso enjuiciado, el contrato tiene por objeto la recogida selectiva de residuos textiles y de aceites vegetales usados configurándose los lotes no en función de las diferentes prestaciones (que serían idénticas en ambos casos) sino en función del tipo de residuos. Ambos lotes, conforme a los pliegos, tienen señalado el abono de un canon económico mínimo anual de 105.148,5 euros y de 43.362 euros, respectivamente que se corresponden con el volumen anual de negocio de residuos textiles y de aceites vegetales usados, que se cuantifica en 1.869.951,3 € ( lote 1) y en 837.835,26 € (lote 2), cantidades fijadas en la cláusula 7 del pliego de condiciones técnicas que no resultan, por otra parte, nada desdeñables desde la perspectiva de la participación de pequeños y medianos empresarios.

Y si bien la configuración del objeto del contrato entra dentro del ámbito de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación, este no puede olvidar que tal conformación de la prestación ha de responder a la satisfacción de necesidades públicas que deben determinarse con precisión en la documentación preparatoria del contrato. En este sentido, el artículo 28 de la LCSP dispone que *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

Así las cosas, teniendo en cuenta (i) que a la hora de configurar la prestación se debe precisar en el expediente la necesidad pública que satisface el contrato y el mejor modo de satisfacerla conforme establece el artículo 28 de la LCSP; (ii) que en la configuración del objeto contractual el órgano de contratación debe tender a facilitar la participación de los pequeños y medianos empresarios salvo razones válidas debidamente reflejadas en el expediente (artículo 99.3) y (iii) que los lotes establecidos en la contratación que nos ocupa, no favorecen a la postre una participación real y efectiva dentro del ámbito de las EI y CEEIS a las que está limitado el ámbito subjetivo por la reserva establecida, por las circunstancias expuestas, lo procedente en este caso hubiera sido que se justificase en el expediente de un modo concreto, adecuado y racional la concentración del servicio en una demarcación territorial y poblacional tan amplia, cosa que no ha hecho el órgano de contratación en el expediente. Ha de reconocerse que sí ha ofrecido argumentación en sede de recurso, pero con motivos que, a



juicio de este Tribunal, no serían suficientes para frustrar la finalidad perseguida por el artículo 99 de la LCSP de facilitar la participación de las PYMEs. No puede ser razón válida, entendemos, la esgrimida por el órgano de contratación en su informe cuando alude a la necesidad de empresas que cuenten con gran capacidad y solvencia lo que significa a la postre establecer una barrera de entrada a entidades de menor tamaño sin mayor justificación. Y mucho menos cuando la razón esgrimida es la rentabilidad económica para la empresa, aspecto este sobre el que no puede pivotar la justificación de la excepción a la regla general de la lotización.

Así pues, no es posible ampararse en el cumplimiento formal de la obligación de división del objeto establecida en el artículo 99 de la LCSP, si la finalidad perseguida por dicho precepto de facilitar la participación de las PYMES no se ve satisfecha y cuando además no se expresa o precisa en el expediente de contratación ni una razón que fundamente y avale la configuración del objeto establecida en los pliegos, por lo que procede estimar el motivo de impugnación esgrimido.

Cuestión distinta es la suscitada en el recurso respecto de la conformidad a derecho de la reserva del 100% de la contratación proyectada a las EI y CEEIS contemplada en los pliegos.

La recurrente expone que, a tenor del considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE y de conformidad con el artículo 20.1 de la misma, se consagra la facultad de los Estados miembros de reservar (sin obligación) contratos a las EI, en aras a favorecer la participación de entidades de inclusión, partiendo de la existencia de desventajas competitivas que impiden a las citadas entidades obtener contratos en condiciones normales de competencia. Sostiene que dicha facultad –que fue traspuesta al ordenamiento jurídico español con la disposición adicional cuarta de la LCSP (en adelante, DA 4ª)- se configura, no como una obligación sino como una solución para incentivar la adjudicación de contratos a EI o CEEIS. Afirma que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2021, recaída en el asunto C-598/19, clarificó el alcance del artículo 20 de la Directiva estableciendo que los Estados miembros disponen de una facultad discrecional para aplicar reservas contractuales, sin que exista obligación imperativa alguna, y que dicho pronunciamiento también estableció que la aplicación de la reserva debe respetar el principio de libre competencia del artículo 101 del TFUE.

A este último aspecto alude precisamente la recurrente para someter a este Tribunal la posibilidad de plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial sobre la compatibilidad de la DA 19ª de la ley 7/2022 con dicha Directiva, al considerar que la sentencia del TJUE solo ha dictaminado que el artículo 20 de la Directiva europea sobre contratación pública no se opone a que un Estado miembro (es decir, España) limite el ámbito de aplicación personal de los contratos reservados (es decir, EI o CEEIS), siempre que se respeten los principios de igualdad de trato y proporcionalidad, pero no sobre si la referida disposición podría interpretarse en el sentido de que obliga a reservar todos los contratos de recogida y gestión de residuos a EI o CEEIS lo cual, a su juicio, sería totalmente contrario a los principios de libre competencia, igualdad de trato y proporcionalidad.

Pues bien, este Tribunal, tras la valoración de la cuestión solicitada, ha apreciado que, para poder emitir nuestro pronunciamiento y resolver el recurso especial en los términos planteados, no era necesaria una decisión sobre la interpretación o validez del Derecho de la Unión aplicable al asunto controvertido en el litigio principal al amparo del artículo 267 del TFUE. Y ello por las siguientes razones:

1º Porque, aun reconociendo que el alcance de la STJUE (recaída en el asunto C-598/19) no aborda ( lógicamente al ser anterior su dictado a la normativa española) la compatibilidad de la DA 19ª de la ley 7/2022 con el principio de competencia del artículo 101 del TFUE, lo cierto es que, para resolver el supuesto concreto que se nos plantea, no resulta indispensable determinar si el alcance de dicha disposición puede interpretarse en el sentido de que resulte compatible con aquel principio la declaración de reserva de la totalidad de una contratación de gestión de residuos textiles.



La cuestión suscitada, en los términos en que aparece planteada, y conforme hemos analizado, se puede resolver desde el prisma de la regulación del artículo 99.3 de la LCSP y la susceptibilidad de división en lotes. De ahí que el acto impugnado (en este caso, los pliegos) puede anularse por ausencia de justificación de los lotes en demarcaciones territoriales, al margen (pese a la indiscutible conexión que tiene) de la cuestión relativa a la declaración de la reserva del 100% de los dos lotes a EI y CEEIS.

2º Porque existe, por tanto, una vía alternativa en nuestro ordenamiento para la resolución del presente recurso lo que no acontecería si la única razón para anular o validar el contrato fuera la compatibilidad de la DA 19ª con el art. 20 de la Directiva 2014/24 y el art. 101 TFUE, en cuyo caso este Tribunal no podría resolver sin acudir al TJUE. Es más, a la luz de la STJUE de 6 de octubre de 2021 y de la STS 1302/2025 sobre la que volveremos después, no resulta imprescindible, como explicaremos a continuación, el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el TJUE.

Sentado lo anterior, procede analizar el segundo motivo de impugnación que versa sobre la conformidad a derecho de la reserva del 100% de la contratación proyectada a EI y CEEIS, al considerar la recurrente que la mancomunidad ha interpretado de manera incorrecta y contraria al principio de libre competencia el mínimo fijado por la DA 19ª convirtiéndolo en una obligación imperativa cuando se trata en realidad de una facultad.

Frente a lo anterior, el órgano de contratación invoca la Sentencia del Tribunal Supremo 1032/2025 de 16 de octubre (4471/2025- ECLI:ES:TS: 2025:4471) (en adelante STS 1032/2025) que fija doctrina casacional en cuanto a la posible restricción en contratos reservados a favor de CEE de iniciativa social en detrimento de CEE de iniciativa empresarial.

Respecto de la posible vulneración de la normativa comunitaria trae a colación nuevamente la STS 1362/2025 y, en concreto, el pronunciamiento contenido en el Fundamento de derecho quinto que hace referencia a la Sentencia de fecha 6 de octubre de 2021 (en relación con la cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al interpretar el artículo 20, apartado primero de la Directiva 2014/24/UE) y que concluyó que la reserva de los contratos públicos a favor de las entidades de iniciativa social persigue la reinserción social de las personas con discapacidad mediante al acceso al empleo, resultando de ello que la exclusión de las entidades de iniciativa empresarial del ámbito de la reserva de contratos no vulnera los principios de igualdad de trato ni discriminación.

En el enfoque de la cuestión a analizar resulta esencial la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en la mencionada Sentencia, a la que de manera expresa se remite la cláusula segunda del PCAP regulador de la presente licitación, según hemos expuesto con anterioridad. El supuesto sometido a casación planteaba la posible vulneración de los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato entre los licitadores cuando se expulsa del acceso a la licitación de los contratos públicos reservados a los centros especiales de empleo que no cumplen las exigencias introducidas en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Pues bien, el TS, tras exponer el marco normativo y jurisprudencial aplicable parte como premisa de interés, extrapolable como veremos después a la economía circular textil e inclusiva, de considerar lo siguiente:

*“(…) las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable respecto de los cuales los poderes públicos están obligados a promover la igualdad de oportunidades que, entre otras medidas, se alcanza reconociéndoles el derecho al trabajo en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación. En este sentido, la protección de las personas con discapacidad se ha visto impulsada por el Derecho Internacional que tiene como eje central el contenido de la Convención*



*Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. La citada Convención Internacional supuso la consagración del enfoque de los derechos de las personas con discapacidad porque se consideró a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y, además, se indica que corresponde a los poderes públicos garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo. Esa igualdad de oportunidades puede obtenerse a través del acceso al empleo, mediante la inclusión en la comunidad y con la vida independiente, tal como se especifica en los artículos 1, 3 y 7 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En este mismo sentido, el artículo 35 del citado Real Decreto Legislativo 1/2013 dispone que "Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación".*

*Por otra parte, en el ámbito normativo de la Unión Europea, destacamos el artículo 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se reconoce como derecho fundamental la integración social y profesional de las personas con discapacidad. Asimismo, esa integración social y laborales uno de los objetivos de la regulación recogida en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, al señalar, específicamente, en el considerando 36 que: "El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido."*

Por otra parte, entre los razonamientos que resultan de interés destaca los que el TS efectúa en el fundamento de derecho quinto al mencionar la STJUE de 6 de octubre de 2021 pronunciándose en los siguientes términos:

*"(...) En definitiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha concluido que el artículo 20 de la Directiva 2014/2024 no impide que los Estados miembros de la Unión Europea impongan requisitos adicionales a los incluidos en dicho precepto por los que se excluyan a determinados operadores económicos de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos reservados que, sin embargo, sí cumplan los requisitos establecidos en la Directiva. Ahora bien, en la citada sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea justifica la admisibilidad jurídica de dichas restricciones siempre que éstas respeten los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad que, sin embargo, no analiza si se cumplen o no en el supuesto planteado en la cuestión prejudicial sino que, reenvía al órgano jurisdiccional interno para que realice la valoración de los requisitos introducidos en la transposición al derecho interno desde la perspectiva de los principios de igualdad y proporcionalidad, como principios fundamentales de la contratación pública reconocidos en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE.*

(...)

*Llegados a este punto, esta Sala destaca que la reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social está recogida en una norma con rango de ley - disposición adicional*



cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre- que el Ayuntamiento de San Javier se ha limitado a recoger en los pliegos del procedimiento para la contratación del "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier". En definitiva, la reserva de los contratos públicos efectuada de forma exclusiva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social está regulada en una norma con rango de ley que el Ayuntamiento de San Javier se ha limitado a recoger en los pliegos del procedimiento del contrato para el "Servicio de conservación y mantenimiento de parques y jardines de San Javier".

(...)

En la sentencia recurrida en casación, apreciamos que el Tribunal de instancia no ha inaplicado la regulación que está recogida en normas con rango de ley que establecen la reserva exclusivamente a favor de los centros de iniciativa social y ello porque ha entendido que esa regulación no vulnera los principios de igualdad de trato ni de proporcionalidad que, en su caso, hubiera podido justificar la inaplicación de la norma con rango de ley del derecho nacional así como la aplicación directa de la Directiva 2014/2024/UE. Es esta la pretensión esencial de la entidad recurrente que formula tanto en la instancia como ahora en casación afirmando que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, ha introducido una discriminación entre los centros especiales de empleo que no está justificada.

Pues bien, esta Sala del Tribunal Supremo considera que la opción del legislador plasmada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es arbitraria ni carece de justificación objetiva porque, como luego veremos, no vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores ni el principio de proporcionalidad, ni tampoco está restringiendo artificialmente la competencia para que, en su caso, se pudiera justificar la inaplicación de la regulación recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y la aplicación directa del artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, como así pretende el recurrente(...)" Y fija la siguiente doctrina jurisprudencial en el fundamento de derecho sexto.

"De conformidad con las consideraciones expuestas en el fundamento de derecho anterior, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casaciones objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1. La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como principios generales de la contratación pública.

2. No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

3. La reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características



*específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que, se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.” (el énfasis no es nuestro)*

La DA 19ª de la Ley 7/2022 bajo la rúbrica “Contratos reservados en la gestión de residuos textiles” tiene el siguiente contenido:

*1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.*

*2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.” (el subrayado es nuestro)*

De acuerdo con la jurisprudencia sentada por el TS en esta cuestión, la reserva de los contratos públicos o de algún lote de estos a favor de los CEEIS no vulnera el principio de proporcionalidad ni el de igualdad de trato y se inscribe en los medios para alcanzar la finalidad legítima de la integración social y laboral de las personas con discapacidad.

Partiendo de lo anterior, hemos de concluir que la previsión del PCAP cuestionada encuentra cobijo formal en la DA 19ª de la ley 7/2022 que, efectivamente, fija un porcentaje mínimo de reserva del 50% del importe de adjudicación a EI y CEEIS lo que no excluye *ab initio* que aquel pueda ser superado, incluso alcanzando la totalidad del contrato, porque no hay un límite máximo que así lo impida, no pudiendo compartir este Tribunal la afirmación de la recurrente que la mancomunidad ha interpretado de manera incorrecta dicha disposición al considerarla como una obligación imperativa. Se trata de una obligación, en efecto, de establecer un importe mínimo de reserva lo que no impide que pueda alcanzar el 100% como sucede en el caso que nos ocupa, sin que la ley exija motivar en este caso y sí por el contrario cuando no se alcance el mínimo, lo que cohonesta con el entramado normativo y estratégico de la Unión Europea en el ámbito de la economía circular textil inclusiva, como una exigencia política y regulatoria. El desafío se encuentra en la reutilización textil y en la gestión de las ingentes cantidades de residuos textiles generados por la sociedad actual que se articula a través de objetivos sociales como la creación de empleos protegidos o la inserción laboral de las personas con discapacidad.

En dicho contexto, como indicaba el TS en la Sentencia antes mencionada, la posibilidad de reserva de los contratos públicos a favor de los CEEIS para alcanzar una finalidad que es legítima atiende a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, y recapitulando lo dicho hasta ahora, hemos de concluir en la estimación del primer motivo respecto de la insuficiente justificación de la no división en lotes territorial de la contratación proyectada en los términos analizados, en la medida que afecta a la concurrencia incluso de las EI y CEEIS sin que figure justificación al respecto en el expediente ni en los pliegos.



Procede, sin embargo, desestimar el motivo relativo a la reserva del 100% de la contratación al considerar este Tribunal que la previsión del PCAP encuentre acomodo formal en la DA 19ª así como en la doctrina sentada por el Tribunal Supremo que, en relación con la reserva de la disposición adicional cuarta de la LCSP ( si bien a favor en exclusiva de las los centros de empleo de iniciativa social) no aprecia vulneración de los principios de igualdad de trato ni de proporcionalidad respecto de las entidades que sean centros de empleo de iniciativa empresarial.

Ciertamente no se analiza en dicho pronunciamiento si la fijación de ese mínimo de reserva legal de, al menos el 50% del importe de adjudicación – que pudiera, en consecuencia, alcanzar el 100%- se compadece con el principio de proporcionalidad, pero a priori, y sin perjuicio de lo que se ha analizado en la presente resolución sobre la falta de justificación de la división en lotes territoriales en el supuesto concreto que analizamos, a la vista de los términos en que está regulado en la DA 19ª, no apreciamos la no conformidad a derecho de la previsión establecida en los pliegos que, por otra parte, encuentra plena justificación en los objetivos para alcanzar la finalidad de la inserción social y laboral de las personas con discapacidad, en que se inscribe aquella disposición, circunscrita además, únicamente, a la prestación de la gestión de residuos textiles, y en concreto, a las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, entre los que se encuentra también los aceites usados.

Cuestión distinta es el impacto o incidencia que en la contratación proyectada tiene la configuración de la amplitud del objeto contractual (sin división en demarcaciones territoriales) que en el caso que nos ocupa limita de facto la concurrencia de entidades de iniciativa social de menor tamaño por las razones analizadas lo que ha determinado la estimación del primer motivo.

**SEXTO. Fondo del asunto. Sobre el motivo referente a la infracción de los artículos 1.1; 63.3 A); 116.4 y 285.2 de la LCSP por carecer el expediente de la debida justificación con la memoria justificativa y el estudio de viabilidad.**

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia la falta de publicación en la plataforma de contratación de la memoria justificativa, la nula mención de esta y del estudio de viabilidad en los actos impugnados y la consecuente infracción de los principios de transparencia y publicidad del artículo 1.1 de la LCSP, lo que es indicativo de que el expediente se ha tramitado con infracción del deber de motivación, y determina un vicio de nulidad de los actos impugnados y de la licitación.

Invoca, en apoyo de su pretensión, el Acuerdo 30/2024, de 21 de marzo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) así como el criterio de otros tribunales administrativos de recursos contractuales como la Resolución 37/2025, de 13 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.

Destaca el Acuerdo 81/2025 de 8 de septiembre del TACPA que determinó que la aprobación de una memoria incompleta que omite los datos esenciales de la licitación y que no figura debidamente publicada en la Plataforma determina la invalidez de los actos preparatorios del procedimiento de adjudicación, y, en consecuencia, de la totalidad del procedimiento de licitación al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, alega que en el presente caso no consta que se haya realizado el estudio de viabilidad a que se refiere el artículo 285.2 de la LCSP, que dispone que en los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los servicios o, en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, cuyo contenido, por analogía, será el establecido en el artículo



lo 247.2 de la LCSP correspondiente a las actuaciones preparatorias del contrato de concesión de obras. Trae a colación, en apoyo de su pretensión, la Resolución 300/2022, de 3 de junio de este Tribunal.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone por las razones que obran en el informe al recurso y que serán expuestas a la hora de abordar el análisis que a continuación efectúa este Tribunal.

## III. Consideraciones del Tribunal.

A fin de resolver la cuestión hemos de acudir a los preceptos cuya infracción se denuncia.

Así, el artículo 1.1 de la LCSP establece que: *“La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.”*

Por su parte, el artículo 63.3 a) del mismo texto legal prevé que: *“En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:*

*a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.*

El artículo 116.4 dispone que: *“En el expediente se justificará adecuadamente:*

*a) La elección del procedimiento de licitación.*

*b) La clasificación que se exija a los participantes.*

*c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.*

*d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.*

*e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.*

*f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.*

*g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso”.*

Finalmente, el artículo 285. 2 de la LCSP establece lo siguiente:

*“En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. En los casos en que los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, la tramitación de aquel irá precedida, además, cuando proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.1, de la elaboración y aprobación administrativa del Anteproyecto de construcción y explotación de las obras que resulten precisas, con especificación*



*de las prescripciones técnicas relativas a su realización; y, además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de las obras.*

*En los supuestos en que para la viabilidad de la concesión se contemplen ayudas a la construcción o explotación de la misma, el estudio de viabilidad se pronunciará sobre la existencia de una posible ayuda de Estado y la compatibilidad de la misma con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.*

En el recurso se denuncia la infracción de los principios de publicidad y transparencia por la falta de publicación de la memoria justificativa, la falta de mención de esta y del estudio de viabilidad en los pliegos impugnados, así como la ausencia del estudio al que se refiere el precepto reproducido en último lugar. A lo anterior se opone el órgano de contratación formulando las siguientes alegaciones: (i) que en el expediente constan: un informe económico base para la determinación del cálculo del VE emitido por el técnico de medio ambiente de fecha 3 de diciembre de 2025 así como el estudio de viabilidad económica- financiero del contrato de concesión de la misma fecha y autoría; (ii) que, efectivamente, se ha constatado que no se había publicado en la plataforma de contratación dicha documentación, habiéndose procedido a su publicación con fecha 9 de febrero de 2026.

Pues bien, en la presente controversia no es objeto de discusión que el estudio de viabilidad debe formar parte del expediente de contratación, o en su caso, el informe económico que sirva de base. Lo que se cuestiona es que no se haya publicado en el perfil de contratante. Parece lógico que, siendo el estudio de viabilidad -como ya analizáramos en nuestra Resolución 300/2022, de 3 de junio (recaída en el RCT 171/2022)- una actuación preparatoria del contrato de concesión de servicios, el documento en cuestión forme parte del expediente de contratación y, en su caso, se publique en el perfil dada su trascendencia para los empresarios interesados en participar en la licitación, a la hora de preparar sus proposiciones.

En el supuesto que examinamos el propio órgano de contratación reconoce que dicho estudio de viabilidad no se publicó inicialmente junto con los pliegos (el 18 de enero de 2026) por lo que procedió a publicarlo con posterioridad (el 9 de febrero de 2026) en el plazo de presentación de ofertas (que terminó el 16 de febrero de 2026). Por otra parte, también en la misma fecha -posterior a la publicación de los pliegos- figura publicado el informe económico en la plataforma de contratación, lo que no sucede con la memoria justificativa.

Por lo expuesto, procede acoger el motivo relativo a la infracción formal del artículo 116.4, así como de los artículos 63. 3 letra a) y 285. 2 de la LCSP puesto que, si bien el órgano de contratación ha procedido con posterioridad y antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas, a la publicación en el perfil del estudio de viabilidad y del informe económico, la ortodoxia procedimental impuesta por los mandatos legales antes transcritos exigía la publicación en el perfil tanto de la memoria justificativa como del estudio económico de viabilidad a fin de garantizar la transparencia y posibilitar a los licitadores la correcta presentación de sus ofertas.

**SÉPTIMO. Sobre el motivo referente a la infracción de los artículos 100,101 y 285 de la LCSP por no haberse calculado ni justificado de forma correcta el presupuesto base de licitación (PBL); el valor estimado (VE) y el canon del contrato.**

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Esgrime que las previsiones de la LCSP no se han respetado en el presente caso, lo que constituye un incumplimiento grave y, en consecuencia, origina la invalidez de los actos impugnados.



Invoca la Resolución 144/2020 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en relación con la importancia de que los aspectos económicos del contrato queden claramente delimitados desde el primer momento de forma clara y correcta.

Formula las siguientes alegaciones en relación con la infracción de los preceptos que denuncia:

(i) El PBL que se determina en el anuncio de licitación (743.902,50 euros) no es correcto ya que, al tratarse de una concesión, no genera ningún gasto para la Administración, por lo que el presupuesto base de licitación debería ser 0 euros.

(ii) El VE del contrato se determina en los actos impugnados en 13.538.932,80 euros, pero la fórmula de cálculo plasmada en los pliegos solamente ha tenido en cuenta la potencial cifra de volumen de negocio, sin considerar los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, por lo que se constata que el método de cálculo utilizado ha prescindido de todos los elementos que establece el artículo 101 de la LCSP.

En concreto, según expone, el órgano de contratación solamente ha tenido en cuenta el volumen de negocios calculado a partir de un volumen teórico de generación de residuo textil y un precio kilo que no está justificado en el expediente. Incide en que se trata de un contrato en el que la mano de obra es esencial para poder llevar a cabo las operaciones de recogida selectiva en las modalidades de recogida de contenedor de puerta a puerta y en los puntos limpios; el mantenimiento de los contenedores, transporte y gestión de residuos textiles de conformidad con las cláusulas 5 y 6 del PPT, por lo que debería hacerse referencia explícita a los costes de personal y al convenio colectivo aplicable en los pliegos. Trae a colación, al respecto, el informe 29/2019 del Consejo Consultivo de Contratación Pública del Estado que estableció que la mano de obra era esencial en un contrato para la prestación del servicio de mantenimiento de parques y jardines públicos.

Aplicando lo anterior, sostiene que, en el presente contrato, la prestación del servicio incluye la cesión de mano de obra (recursos humanos) para llevar a cabo el objeto del contrato, por lo que no se trata de una cuestión secundaria o accesorio, siendo esencial la mano de obra para llevar a cabo las actividades de recogida selectiva, transporte y posterior gestión de los residuos textiles en el ámbito territorial del contrato.

(iii) El canon mínimo del contrato no está debidamente justificado ni calculado ni aparece respaldado por ningún estudio de viabilidad. Explica que aquel se ha calculado restando al volumen de negocio -que equivale al VE- unos costes anuales del servicio que no aparecen justificados y multiplicando el resultado por el beneficio anual estimado (6%) sin que pueda inferirse del expediente ni de los pliegos el desglose de dichos costes y si incluyen los costes laborales de conformidad con el convenio colectivo aplicable. En cualquier caso, denuncia que, al no haberse realizado un estudio de viabilidad que justifique debidamente el canon mínimo ni la subsistencia de la concesión, puede concluirse que los referidos actos contravienen la normativa aplicable al respecto.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

Respecto de la infracción de los artículos 100, 101 y 285 de la LCSP insiste en que el cálculo -tanto del PBL como del VE y del canon mínimo- es correcto, remitiéndose al contenido del informe emitido de fecha 10 de febrero de 2026 sobre tales extremos.



### III. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, lo que procede dilucidar es el eventual incumplimiento formal de las disposiciones de la LCSP.

Así, tratándose de una concesión de servicios, la norma a la que debemos acudir es el artículo 101 de la LCSP que, respecto del VE en este tipo de contratos prevé lo siguiente:

*“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:  
(...)*

*b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios.*

*2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:  
(...)*

*En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.”*

Por otra parte, el artículo 100 de la LCSP respecto del PBL dispone:

*“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.*

*2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.*

*3. Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación”.*

El artículo 285.2 por su parte establece:

*“2. En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. En los casos en que los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, la tramitación de aquel irá precedida, además, cuando proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.1, de la elaboración y aprobación administrativa del Anteproyecto de construcción y explotación de las obras que resulten precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización; y, además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de las obras.”*



Obra en el EA remitido la siguiente documentación:

- Informe económico base para la determinación del cálculo del valor estimado del contrato de concesión de los servicios de recogida y gestión de los residuos textiles y aceites vegetales de origen doméstico en el municipio de la Mancomunidad de la Costa del Sol occidental de Málaga (páginas 3 y 4).

- Estudio de viabilidad económico-financiera del contrato de concesión de los servicios de recogida y gestión de los residuos textiles y aceites vegetales de origen doméstico en el municipio de la Mancomunidad de la Costa del Sol occidental de Málaga (páginas 7 a 12.)

Respecto de las previsiones en el anuncio de licitación y en los pliegos que se cuestionan, resulta necesario señalar las siguientes:

-El PBL que figura en el anuncio de licitación indica un importe de 743.902, 5 euros.

- La cláusula 7 del PCAP bajo la rúbrica "Financiación del servicio" prevé que *"La Mancomunidad no financiará a la empresa concesionaria de cada lote. La Mancomunidad renuncia a los ingresos de la venta de los residuos recogidos. La empresa concesionaria será la propietaria de los residuos con todas las obligaciones legales y de gestión que ello supone y podrá negociar con las empresas autorizadas del sector su venta al mejor postor."*

Los apartados 1 y 2 de la referida cláusula contienen los datos de generación de residuos textiles y el beneficio asociado (lote 1) y los datos de generación de los aceites vegetales usados y beneficio asociado (lote 2).

Por otra parte, en la cláusula 11.3 del PCAP dentro del criterio 2º "Oferta económica- Precios" figura el cálculo del canon mínimo residuos textiles (lote 1) y de los residuos de aceites vegetales usados (lote 2) en función del beneficio anual estimado (6%) ya que la máxima puntuación económica (60 puntos) se obtendrá sobre el canon mínimo obtenido puntuando las demás propuestas proporcionalmente.

(Volumen de negocio menos costes anual del servicio) x 6% = canon anual textil (euros)

(1.869.951,3 euros- 117.476,59 euros) x 6%

1.752.474,71 x0,06= 105.148,5 euros

(Volumen de negocio menos costes anual del servicio) x 6% = canon anual aceite (euros)

837.835,26 euros -110.636,68 euros) x 6%

727.198,58x0,06= 43.632 euros

Partiendo de lo anterior, el análisis efectuado por este Tribunal de la cuestión controvertida, en los términos en que aparece planteada en el recurso, nos conduce a concluir lo siguiente:

1º Asiste la razón a la recurrente en la medida que, efectivamente, el órgano de contratación, a la hora de calcular el VE del presente contrato de concesión de servicios, no ha observado lo dispuesto en el artículo 101.2 de la LCSP precepto que exige que cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, sea relevante la mano de obra, se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación. Es palmario que en el servicio que es objeto de la presente contratación, atendiendo al contenido de las prestaciones que implica, es relevante la mano de obra. De hecho, en el estudio económico de viabilidad obrante en el EA, dentro del desglose de costes del servicio de recogida textil, el apartado relativo al personal asciende a



un importe de 18.960, 00 euros inmediatamente detrás de las inversiones (en idénticos términos respecto del servicio de recogida de aceites) sin que en ningún caso se hayan contemplado los costes laborales en los términos exigidos legalmente.

El órgano de contratación no da respuesta a esta cuestión, sino que se limita a decir que las cifras contenidas en el PPT y en el PCAP son correctas conforme a los documentos a los que se remite, y que anteriormente hemos enumerado. Ahora bien, en ninguno de ellos se incorpora el desglose de los costes laborales que debieron tenerse en consideración para la determinación del VE por lo que ha de prosperar dicha alegación.

Al respecto, conviene traer a colación lo dispuesto en el informe 5/2019 de 5 de febrero de 2020 de la Comisión consultiva de Contratación Pública de Andalucía, sobre determinadas consideraciones del valor estimado de un contrato conforme al artículo 101 de la Ley de Contratos del Sector Público, que formula entre otros las siguientes consideraciones:

*“(…) A la vista de lo anterior, cabe concluir que el artículo 101 LCSP establece cómo debe determinarse el valor estimado del contrato considerando el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato.*

*Para encontrar la definición de importe neto de la cifra anual de negocios debemos acudir a la normativa mercantil, en concreto, al Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad. La tercera parte del Plan General de Contabilidad se refiere a las cuentas anuales, dentro de ella el Apartado I se refiere a las Normas de elaboración de las mismas, y en su Norma 11ª se define la cifra anual de negocios:*

*“11.ª Cifra anual de negocios. El importe neto de la cifra anual de negocios se determinará deduciendo del importe de las ventas de los productos y de las prestaciones de servicios u otros ingresos correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, el importe de cualquier descuento (bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas) y el del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con las mismas, que deban ser objeto de repercusión” (..)”*

Ciertamente que el mencionado informe no aborda, de manera específica, la cuestión relativa a si han de incluirse los costes laborales derivados de la aplicación de las normas laborales vigentes, en la medida que la consulta planteada no se refería a dicho extremo. No obstante, en las conclusiones del citado informe se indica expresamente que *“En el apartado segundo y tercero del artículo 101 LCSP se especifica los conceptos que deben tenerse en cuenta para el cálculo del valor estimado”,* lo que viene a confirmar la conclusión que alcanzamos sobre los conceptos para tener en cuenta cuando, tratándose de un contrato de concesión de servicios, sea relevante la mano de obra en las prestaciones a ejecutar como es el caso.

2º No ha de correr la misma suerte la alegación relativa al incorrecto cálculo del canon mínimo que la recurrente circunscribe al hecho de que no aparezca respaldado por un estudio económico de viabilidad. Como este Tribunal ya ha indicado con anterioridad, en el expediente figura el correspondiente estudio económico que concluye en la viabilidad de la concesión atendiendo a los riesgos operativos y tecnológicos y a la duración de la concesión y tras exponer la estimación de costes e ingresos (costes anuales estimados) de cada uno de los lotes que conforman el objeto contractual.

En ese sentido, y atendiendo estrictamente a la cuestión formal suscitada por la recurrente (la inexistencia de un respaldo económico que sirva de base al canon mínimo) ha de desestimarse la alegación, en lo relativo a la inobservancia de lo establecido en el artículo 285.2 de la LCSP, habida cuenta además que este Tribunal no puede su-



plir con criterios jurídicos el análisis sobre la viabilidad efectuado por los informes técnicos obrantes en el expediente y sin que la recurrente haya desplegado, por otra parte, esfuerzo probatorio alguno para rebatir la viabilidad de la concesión.

Lo anterior, en cualquier caso, ha de concluirse sin perjuicio de que, a la vista de la estimación del motivo anterior, en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben haya de observarse en el cálculo del VE de la presente contratación el desglose de los costes laborales que no fueron tenidos en consideración.

3º Finalmente, la recurrente denuncia que en el anuncio de licitación figure como PBL un importe (743.902,5 euros) que no debiera figurar puesto que, al no suponer la contratación proyectada gasto alguno para la Administración, debiera ser 0 euros.

Pues bien, el presupuesto base de licitación es un elemento obligatorio que debe ser incluido en el PCAP de todos los contratos pues representa el límite máximo de gasto que el órgano de contratación puede comprometer, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), siendo la base del presupuesto el coste de producción de las prestaciones que se pretenden contratar y el beneficio industrial del contratista que las realice, exigiendo la LCSP, en su artículo 100.2, que su valor sea adecuado a los precios de mercado.

De lo anterior se infiere que, con independencia de que la financiación del servicio (como sucede en este caso) no genere gasto alguno para la Administración, deba atenderse a lo dispuesto en los artículos 100 (respecto del PBL) y en este caso también, al 101 de la LCSP (con relación al VE). Además, en el caso que nos ocupa, la ausencia de alegaciones del órgano al respecto y la de información sobre el cálculo del PBL en la documentación preparatoria del expediente ha sustraído a este Tribunal de conocer la determinación de la cifra consignada en el anuncio de licitación, por lo que procede la estimación de la alegación de manera parcial en los términos analizados.

La estimación parcial del presente motivo de impugnación conlleva que en los nuevos pliegos que se aprueben deba observarse, en el cálculo del VE, los costes laborales que no han sido tenidos en cuenta, y en concreto, el PBL -que no debe ser 0 euros como pretende la recurrente- deberá asimismo calcularse conforme a los preceptos legales en el sentido antes indicado.

#### **OCTAVO. Fondo del asunto. Sobre el motivo referente a la infracción de los artículos 1.1 y 145.5 de la LCSP.**

##### I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Tras reproducir parcialmente el artículo 145 de la LCSP, esgrime que el pliego regulador de la presente licitación recoge criterios de adjudicación que son contrarios a los requisitos que exige el mencionado precepto, en particular a los principios que deben regir la contratación pública, por lo que deben ser anulados, y por extensión, los actos impugnados.

Fundamenta esta pretensión en las siguientes alegaciones:

(i) Denuncia que en el pliego se puntúa la memoria técnica como criterio de adjudicación y, en concreto, que la empresa licitadora está autorizada como gestor y transportista de residuos no peligrosos en Andalucía, lo que además se configura como requisito de aptitud para contratar.

Invoca el Acuerdo 479/2021 del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid que establece que las condiciones de arraigo deben ser rechazadas como criterio de adjudicación o de aptitud.



(ii) Cuestiona que se valore el diseño de las rutas para la recogida de los residuos de puerta a puerta, en la medida que se trata de un criterio que implica un elevado coste para los licitadores teniendo en cuenta el ámbito territorial y los habitantes que abarca el contrato. Manifiesta que no está debidamente justificado en los pliegos que sea un criterio efectivo para seleccionar la mejor oferta relación calidad-precio y vulnera los principios generales de la contratación pública.

(iii) Denuncia que se puntúe también como criterio de adjudicación el canon ofertado, que incurre en vicio de nulidad por el mismo motivo expuesto, esto es, el incorrecto cálculo y la falta de justificación del canon mínimo anual establecido. En concreto, señala que, de conformidad con los pliegos, para el lote 1 relativo a la recogida de residuos textiles se exige un canon mínimo anual de 489 euros por contenedor que arroja una cantidad de 105.148, 5 euros de canon mínimo dividido entre 215 contenedores, cifra que considera inasumible en el momento de recesión actual que atraviesa el mercado de la ropa de segunda mano debido a factores extrínsecos a nivel internacional y europeo( como la guerra en Ucrania o el incremento de la moda “fast fashion”). A nivel nacional, expone la problemática manifestada por la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria) que ha alertado de la situación de emergencia del sistema actual que es incapaz de absorber los volúmenes recogidos y reclama medidas inmediatas para el sector textil.

Por todo ello, considera que los criterios de adjudicación contravienen los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, no garantizando la competencia efectiva, y, por lo tanto, deben ser declarados nulos de pleno derecho y consecuentemente, los actos impugnados.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación al recurso no formula alegación alguna sobre esta cuestión.

## III. Consideraciones del Tribunal.

Procede entrar en el fondo de la controversia, que se centra en analizar determinadas cuestiones relativas a la configuración de los siguientes criterios de adjudicación previstos en la cláusula 11 “*Criterios para la valoración de las ofertas*” que tiene el siguiente contenido, por lo que aquí resulta de interés:

“11.2 **Criterio 1º: Memoria técnica, infraestructura y logística.** Valoración de 0 a 40 puntos (para cada lote por separado)

A- De 0 a 20 puntos **Se valorará la memoria técnica, la calidad del servicio, infraestructuras y logística** que cada uno de los licitadores acredite. Al mismo tiempo se considerará el destino final que se le dé a cada uno de los subproductos gestionados, siendo más favorable su reutilización y reciclado antes que la eliminación, según los criterios de economía circular.

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que mejor memoria técnica y logística acredite y las demás propuestas se puntuarán proporcionalmente en función de las diferencias que se aprecien con la propuesta mejor valorada.

B- De 0 a 20 puntos Recogida **Puerta-Puerta**. Por el diseño de rutas para la recogida de los aceites vegetales usados y residuos textiles puerta a puerta por municipio. Para su implantación se desarrollará según se especifica en el Anexo I de este pliego.

11.3 **Criterio 2º Oferta Económica- Precios** Valoración de 0 a 60 puntos (para cada lote por separado)



*Máxima puntuación (60 puntos) a la mejor oferta económica en cada lote, sobre el canon mínimo obtenido y las demás propuestas puntuarán proporcionalmente (...)*”

Pues bien, en el enfoque de la cuestión a resolver lo primero que constatamos es la ausencia en el expediente de contratación remitido de la justificación de la elección de los criterios de adjudicación.

Al respecto, conviene indicar que el artículo 116.c de la LCSP prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

*«En el expediente se justificará adecuadamente: (...) c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo. (...)». La finalidad del precepto, en cuanto a la justificación de los criterios de adjudicación, es que, respetando el ámbito de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación en su establecimiento, el mismo no se desvíe de la consecución del objetivo dirigido a la adjudicación de la oferta más ventajosa para el interés público y necesidades que pretenden cubrirse con el contrato (artículo 28 de la LCSP), estableciendo criterios que permitan seleccionar la oferta que mejor responda a tales necesidades mediante su adecuada vinculación al objeto contractual en los términos que recoge el artículo 145.6 de la LCSP «Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida (...)».*

Asimismo, otra finalidad es que los licitadores conozcan, antes de la elaboración y presentación de sus ofertas, las razones que motivan la elección del criterio y el fin que persigue el órgano de contratación con su establecimiento. Sobre esta cuestión, ya se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 366/2020, de 29 de octubre, donde - remitiéndonos a otra anterior- señalábamos lo siguiente:

*«Por tanto, queda claro que los órganos de contratación deben justificar adecuadamente en el expediente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato y tendrán que hacerlo, bien en la memoria justificativa -documento adecuado para efectuarlo como señala el Informe 108/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a que alude el propio órgano de contratación y que en esencia es el que demanda una correcta interpretación de los artículos 63.3 y 116.4 de la LCSP pues con ello se facilita la publicidad en el perfil de todos esos extremos a justificar-, bien en los propios pliegos. Como señalamos en nuestra Resolución 229/2020, de 2 de julio, “(...) el artículo 116.4. de la LCSP exige, como se ha visto, una “adecuada justificación” de determinados extremos del procedimiento de licitación, entre los que se encuentran los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Es decir, no bastaría con que se exprese en la memoria justificativa una justificación, sino que ésta ha de ser adecuada, lo que exige un plus de concreción. De esta manera, no cabe considerar que nos encontramos ante un mero requisito formal, cuyo desconocimiento carece de relevancia, sino que el cumplimiento de la exigencia de la adecuada justificación de los distintos extremos que establece el precepto es fundamental, constituyendo una contrapartida a la libertad de configuración del contrato de la que dispone el órgano de contratación. En este sentido, aparte de la elección de los criterios de adjudicación, el artículo 116.4 de la LCSP exige justificar adecuadamente la elección del procedimiento de licitación, la clasificación que se exija, los criterios de solvencia técnica o profesional, económica y financiera; el valor estimado, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción, y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional, así como la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes, en su caso. Como puede apreciarse se trata de justificar la determinación de los elementos fundamentales que conforman el diseño del procedimiento de licitación, justificación, que permitirá a los licitadores poder apreciar si la elección realizada cumple las distintas prescripciones de la LCSP en relación con cada uno de dichos elementos; en el caso que nos ocupa, poder apreciar que los criterios de adjudicación cumplen las exigencias del artículo 145*



*relativo a los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato. Por ello, el artículo 63 de la LCSP, que regula el perfil de contratante, como instrumento al servicio de la transparencia (principio que es uno de los fines de la regulación de la LCSP de acuerdo con su artículo 1), establece en la letra a) de su apartado 3 la obligación de publicar la memoria justificativa en dicho perfil. (...)*

*En este sentido, la necesidad de justificación adecuada ha de ser, con carácter general, previa a la licitación, de manera que no puede ser satisfecha mediante las justificaciones que el órgano de contratación ofrezca en su informe al recurso. Y ello porque, entre otros motivos, de admitirse esta posibilidad se habría privado a los licitadores, dada las particularidades del procedimiento de tramitación del recurso especial, caracterizado por su agilidad, de poder combatir la misma. Así lo hemos sostenido en nuestra Resolución 53/2020, de 14 de febrero. Igualmente procedería traer a colación la Resolución 91/2019, de 3 de abril, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. En consecuencia, visto el contenido de la memoria justificativa, se considera que no cumple lo dispuesto en el artículo 116.4, en cuanto no ofrece una justificación adecuada de la elección de los criterios de adjudicación, por lo que habría que estimar este motivo del recurso(...)*».

En primer lugar, la recurrente cuestiona el criterio de adjudicación relativo a la memoria técnica y en concreto, que se valore el estar en posesión de la autorización como gestor autorizado de residuos no peligrosos alegando que las condiciones de arraigo deben ser rechazadas como criterio de adjudicación o de aptitud.

El motivo no puede prosperar. Efectivamente en el apartado 9 del pliego de condiciones técnicas se prevé en el apartado 2 que *“es condición indispensable para la prestación del servicio de recogida de los residuos textiles y aceites vegetales en el ámbito de la MMCSO el tener los permisos y autorizaciones necesarias como **Transportista de Residuos** y estar en posesión de la **Autorización como Gestor Autorizado de Residuos No Peligrosos**, debiendo presentar copia de estos en la citada memoria técnica”*.

Ahora bien, sin prejuzgar este Tribunal la naturaleza de dicha certificación o autorización y, en su caso, su configuración como requisito de habilitación profesional, lo cierto es que, si atendemos estrictamente a la redacción literal del criterio de adjudicación relativo a la memoria técnica (en atención al planteamiento efectuado por la recurrente) en el referido criterio se valoran otros aspectos pero no se valora el estar en posesión de la citada autorización, en el sentido que pretende forzar la recurrente. El pliego solamente prevé que haya de ser incluida dicha autorización en el sobre número 3 denominado *“Documentación técnica”* (cláusula 11.4 del referido pliego) pero de ello no puede inferirse, a juicio de este Tribunal, la conclusión alcanzada por la recurrente ni la asimilación que efectúa a una condición de arraigo territorial.

En segundo lugar, cuestiona el criterio relativo a la recogida puerta a puerta denunciando la ausencia de justificación de su elección como criterio efectivo para seleccionar la oferta mejor en relación calidad-precio, efectuando otro tipo de consideraciones exógenas, en principio, a la cuestión nuclear y con las que pone de manifiesto el carácter antieconómico del citado criterio. Hemos de dar la razón a la recurrente ya que, como antes se ha indicado, no se cumple la previsión del artículo 116.4 de la LCSP en relación con la necesaria justificación en el expediente de lo establecido en el citado precepto, por lo que, una vez que se anulen los pliegos y los actos relacionados con su aprobación, y se justifique debidamente en el expediente la elección del criterio se podrá verificar su adecuación o no a derecho.

En tercer y último lugar, la recurrente discute la conformidad a derecho del criterio relativo a la oferta económica sobre la base del canon mínimo anual aduciendo la incorrección del cálculo efectuado e invocando con carácter genérico la condición de inasumible del canon fijado debido al momento de recesión que atraviesa el mercado mundial de la ropa de segunda mano.



Pues bien, partiendo de la conclusión alcanzada respecto de la fijación del canon mínimo expuesta con anterioridad, respecto de la concreta cuestión ahora suscitada, entendemos que la recurrente no ha desplegado esfuerzo probatorio alguno que permita contrarrestar los cálculos efectuados por la Administración y fijados en los pliegos, y el carácter inasumible del canon mínimo ofertado que denuncia.

No obstante, dada la estimación de varios de los motivos de impugnación y la nulidad de los pliegos impugnados, como consecuencia de aquellos, deberá motivarse en los nuevos pliegos que se aprueben la elección de los criterios de adjudicación y en concreto, a la vista de las alegaciones formuladas, deberá específicamente justificarse que la elección del criterio relativo al canon establecido garantiza la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 145.5 de la LCSP.

Procede, por tanto, la estimación del motivo en los términos analizados.

#### **NOVENO. Sobre los efectos de la estimación parcial del recurso.**

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los anteriores fundamentos de derecho, debe llevarse a cabo anulando el anuncio y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■ contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Concesión del servicio de recogida selectiva de residuos textiles ( lote 1) y aceites vegetales usados (lote 2) en los municipios de la Mancomunidad de la Costa del Sol Occidental» (Expte.518/2025), convocado por la Mancomunidad de municipios de la Costa del Sol occidental, y en consecuencia, anular los actos impugnados y los demás actos relacionados con su aprobación, a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho noveno de esta Resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato acordada por este Tribunal el pasado 13 de febrero de 2026.

**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 vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de



Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

