

**RECURSO 16/2024  
RESOLUCIÓN 36/2024**

**Resolución 36/2024, de 7 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Cooperativa Moda Re, S. Coop. de Iniciativa Social, contra los pliegos del contrato de servicio municipal integral y de prestación conjunta de la recogida de residuos urbanos, la limpieza viaria y gestión del punto limpio en el término municipal de La Bañeza (León), expediente nº 1905/2022.**

**I  
ANTECEDENTES**

**Primero.-** Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Bañeza de 1 de febrero de 2024, se aprobaron el expediente de contratación y los pliegos, y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato de servicio municipal integral y de prestación conjunta de la recogida de residuos urbanos, la limpieza viaria y gestión del punto limpio en el término municipal de La Bañeza (León), expte. nº 1905/2022.

La apertura del procedimiento de adjudicación de este contrato fue anunciada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 8 de febrero de 2024.

**Segundo.-** El 19 de febrero de 2024 la Cooperativa Moda Re, S. Coop. de Iniciativa Social, representada por D. yyy, presenta recurso especial en materia de contratación, instando la anulación de los pliegos rectores del presente contrato porque no han respetado la reserva prevista en la Disposición Adicional decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y ello no se ha motivado adecuadamente en el expediente.

**Tercero.-** El 26 de febrero se recibe en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 26 de febrero de 2024, en el que se opone a la estimación del recurso.

**Cuarto.-** Por Acuerdo 11/2024, de 27 de febrero, se estima la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación contenida en el recurso.

## II FUNDAMENTOS DE DERECHO

**1º.-** La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 del de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

**2º.-** El recurso se ha interpuesto frente a los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado (12.597.769,90 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 de la LCSP. En relación con ello, no consta en el expediente, hasta la fecha, su participación en la licitación, por lo que no cabe apreciar la causa de inadmisibilidad del artículo 50.1.b) de la LCSP, que dispone *in fine* que "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

A su vez, la recurrente ha acreditado la representación con la que actúa.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

**3º.-** En cuanto al fondo del asunto, la solución de la presente controversia exige determinar si las previsiones de los pliegos que se cuestionan en el recurso se ajustan al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo.

La recurrente sostiene como fundamento de su pretensión que los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT), no respetan la Disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, relativa a los "Contratos reservados en la gestión de residuos textiles", ya que no prevén la reserva que en ella se contempla ni justifican su exclusión.

Esta disposición adicional establece lo siguiente:

“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 informe al recurso justifica el actuar de la Administración en que no resulta necesaria la motivación de la específica falta de reserva prevista en la Ley 7/2022, ya que al no existir lotes, en concreto, uno que se refiera a la prestación de la gestión de residuos textiles de forma diferenciada, tampoco resulta posible la reserva, careciendo de sentido motivar una excepción a una obligación legal de imposible cumplimiento al haberse configurado el objeto del contrato sin dotar a la citada prestación de entidad diferenciada.

Respecto a la división en lotes, el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, señala que “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”. El apartado 4 del mismo artículo dispone que “Los Estados miembros podrán aplicar el párrafo segundo del apartado 1 haciendo obligatoria la adjudicación de contratos en forma de lotes separados, en condiciones que habrán de especificarse de conformidad con el Derecho nacional y teniendo en cuenta el Derecho de la

Unión. En tales casos, también serán de aplicación el párrafo primero del apartado 2 y, si procede, el apartado 3”.

Por su parte, el artículo 99.3 de la LCSP establece 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”.

El artículo 99.3 LCSP de la LCSP ofrece una lista abierta de motivos que pueden justificar la no división en lotes: “En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

» a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

» b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.

En este caso, el informe al recurso del órgano de contratación para justificar la actuación administrativa se limita a reproducir los argumentos empleados en la Resolución nº 461/2023 de 20 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), que cita en su apoyo.

Acudiendo al expediente de contratación:

- En la Memoria justificativa de la necesidad del servicio y de la insuficiencia de medios municipales para su prestación, no existe justificación alguna sobre la no división en lotes el objeto del contrato ni de la falta de reserva prevista en la Ley 7/2022.

- El informe jurídico de la Secretaría de 19 de enero de 2024, que se transcribe en este punto en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 1 de febrero de 2024, de aprobación del expediente de contratación y los pliegos, sobre la falta de división en lotes indica que "En el expediente se justifican los extremos que resultan preceptivos de acuerdo a la normativa mencionada, en la siguiente forma: Se considera inadecuada la división en lotes del contrato, de conformidad con el art. 99.3 de la LCSP, puesto que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultará la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes".

- Por su parte, la cláusula 6.3 del PCAP, relativa a la "Justificación de no división en lotes", señala que "Los servicios municipales se desarrollarán y se prestarán materialmente a través de un solo contrato que se formalice con empresa especializada utilizando para ello las posibilidades que se contemplan en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Por tanto, dada la íntima relación de todas las prestaciones materiales que constituyen el objeto del contrato, hace que no sea necesaria su división en lotes. Esta decisión es acorde con la prescripción que establece en la letra b) del apartado 3 del art. 99 de la LCSP".

- El PPT en su cláusula 7 refiere que "no se establecen lotes porque el conjunto de las prestaciones que integran el contrato tiende a la consecución de una única finalidad: la limpieza y la salubridad de la ciudad. Única finalidad que, aunque, en principio, también pudiera alcanzarse mediante varios operadores económicos, generaría disfunciones y conflictos en la identificación del contratista responsable de hipotéticos incumplimientos contractuales. Por ejemplo, si alguien deposita la bolsa de residuos domésticos en el exterior del contenedor ¿quién sería responsable de su no recogida?, ¿la empresa que recoge los residuos mediante sistema automático de recogida por camión con un único operario o la empresa responsable de la limpieza viaria? (...)".

Pues bien, como resulta del expediente de contratación, no existe justificación expresa de la decisión de no reservar el presente contrato para

residuos textiles y es escasa la justificación de la indivisión en lotes del contrato.

La falta de división en lotes ha conducido en este supuesto a la falta de efectividad de la reserva preferente que contempla la disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022, lo que hace preciso que la justificación de aquella indivisión no se efectúe de una manera genérica, apelando a una eventual descoordinación entre contratistas como en este caso, de la que no se aportan informes con datos concretos que la justifiquen. En definitiva, la falta de materialización de dicha reserva preferente motivada por la falta de división en lotes, determina que esta última se deba justificar "debida y motivadamente en el expediente", tal como exige la citada disposición adicional 19ª y el artículo 99.3 de la LCSP que se consideran infringidos. En sentido similar se han pronunciado, en recursos también promovidos por la ahora recurrente, las Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales nº1654/2022, de 29 de diciembre, la del Tribunal Administrativo de Contratos de Galicia nº32/2023, de 22 de febrero o la del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público nº444/2023, de 12 de julio, con base en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria número 68/2023, de 2 de marzo. Estas resoluciones, junto a otras, son alegadas por la interesada como fundamento del recurso.

Las consideraciones anteriores determinan la anulación de los pliegos y la retroacción del procedimiento a fin de que se justifique adecuadamente la decisión de proceder –o no– a dividir en lotes el contrato conforme al artículo 99.3 de la LCSP y a asumir la preferencia de la reserva regulada en la Disposición Adicional 19ª de la Ley 7/2022 en el procedimiento de contratación.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

### **III RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Cooperativa Moda Re, S. Coop. de Iniciativa Social, contra los pliegos del contrato de servicio municipal integral y de prestación conjunta

de la recogida de residuos urbanos, la limpieza viaria y gestión del punto limpio en el término municipal de La Bañeza (León), expediente nº 1905/2022.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

**CUARTO.-** El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).