



Recurso nº 31/2025 C. Valenciana 9/2025

Resolución nº 321/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 6 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.Z.K., en representación de AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del “servicio consorciado de recogida separada de residuos textiles y ropa usada en diversos municipios del Área de Gestión del Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal 8, Área de Gestión A3”, expediente 62/2024, convocado por Diputación de Alicante – Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal de Residuos 8 (Área de gestión 3), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Diputación de Alicante – Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal de Residuos 8 (Área de gestión 3) está tramitando la contratación del servicio consorciado de recogida separada de residuos textiles y ropa usada en diversos municipios del Área de Gestión del Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal 8, Área de Gestión A3, expediente 62/2024. El valor estimado del contrato es de 179.162,10 euros, IVA excluido.

Segundo. El anuncio y los pliegos de la licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 9 de diciembre de 2024.

Tercero. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos



de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Cuarto. El pliego de cláusulas administrativas particulares se ocupa de la “*aptitud para contratar*” en la cláusula octava. Tal cláusula octava exige acreditar la solvencia económica y financiera requerida a través de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, pero contempla que las empresas de nueva creación (entendiendo por tales aquellas que tengan una antigüedad inferior a cinco años) puedan sustituir la presentación de las cuentas anuales por la opción recogida en el art. 87, letra c), de la LCSP (patrimonio neto).

Quinto. En el plazo de presentación de ofertas, que expiró el 26 de diciembre de 2024, fueron cuatro los licitadores que concurrieron al procedimiento (entre ellos, la mercantil recurrente).

Sexto. Con fecha de 30 de diciembre de 2024, la mercantil AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U. ha interpuesto recurso especial en materia de contratación en el que sostiene, en síntesis, que la exigencia de un patrimonio neto mínimo es desproporcionada y discriminatoria, que la omisión de medios alternativos como el seguro de responsabilidad civil restringe la concurrencia, que la exigencia financiera no respeta el principio de libre concurrencia y discrimina a nuevos operadores y que se desvirtúa el objeto del contrato al vincularlo excesivamente a criterios financieros.

Séptimo. El órgano de contratación ha emitido informe con fecha de 3 de enero de 2025 en el que argumenta que el recurso debe ser inadmitido, con arreglo al art. 50.1.b de la LCSP, y defiende que, en todo caso, los criterios de solvencia se ajustan a los criterios legales y no resultan discriminatorios.

Octavo. El 21 de enero de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones.

Se han presentado alegaciones por la mercantil RETEXTIL, S.L. y por FORMACIÓ I TREBALL EMPRESA D'INSERCIÓ, S.L.U., en las que, en síntesis, defienden que el



órgano de contratación dispone de un amplio margen de apreciación para fijar los requisitos de solvencia, siempre que se respeten los principios de proporcionalidad y no discriminación, y defienden que, en el presente caso, los requisitos fijados respetan los límites legales.

Noveno. La secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, resolvió con fecha 24 de enero de 2025 conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial en materia de contratación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2/6/2021).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. De acuerdo con el artículo 44.1.a) LCSP, pueden ser objeto de recurso el anuncio de licitación y los pliegos. Además, el contrato de referencia es un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el recurso se dirige frente a una actuación impugnabile.

Cuarto. En cuanto a la legitimación de la mercantil recurrente, y a la vista de lo planteado por el órgano de contratación en su informe, debe procederse al análisis de la admisibilidad del presente recurso.



En este sentido, debe partirse de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 50.1.b) LCSP, a cuyo tenor:

“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”.

Dicha previsión resulta acorde al carácter vinculante de los pliegos para los licitadores que hayan presentado su proposición, de suerte que, una vez presentada, no pueden impugnar aquéllos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139.1 LCSP, conforme al cual *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.*

De acuerdo con tales preceptos, una vez que el licitador formula su oferta, consiente los pliegos y queda sujeto incondicionadamente a su contenido, perdiendo la posibilidad de impugnarlos, excepción hecha de concurrir causa de nulidad de pleno derecho. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en la Resolución 728/2019, de 27 de junio o en la Resolución 967/2021, de 2 de septiembre.

En nuestro caso consta como la mercantil recurrente ha interpuesto recurso contra los pliegos el 30 de diciembre a las 12.42 y, por lo tanto, posteriormente a la presentación de oferta. En particular, el órgano de contratación explica en su informe que la proposición de la mercantil recurrente fue presentada el 26 de diciembre de 2024 a las 13:29 – y, efectivamente, el certificado de proposiciones presentadas, suscrito con fecha de 30 de diciembre de 2024, confirma que la oferta había sido presentada con anterioridad a la interposición del recurso.



Incorre, por consiguiente, el recurso en el supuesto de inadmisibilidad que contempla el precepto examinado, toda vez que se ha interpuesto por una empresa que ha presentado una proposición con anterioridad, lo que acarrea el efecto inexorable de aceptar los pliegos de forma incondicionada sin que, en consecuencia, pueda a posteriori impugnarlos, excepción hecha de la salvedad prevista en el mismo en relación con la existencia de un vicio de nulidad de pleno derecho (vicio que, como se verá más adelante, no concurre en el presente caso).

Huelga decir que la causa de inadmisibilidad del recurso especial que establece el art. 50.1. b LCSP se refiere exclusivamente a quien, siendo ya licitador por haber presentado su proposición, aceptando con ello el contenido de los pliegos y sometándose a los mismos, conforme a las previsiones del art. 139 LCSP, viene posteriormente, en contradicción con ello, a interponer recurso especial impugnando los pliegos. Distinta es la situación de aquel empresario que, estando interesado en concurrir a la licitación, y advirtiendo la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos, interpone recurso frente a los mismos y, para evitar verse perjudicado ante una eventual desestimación de su recurso, y dado el carácter preclusivo del plazo de presentación de proposiciones, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso, su recurso es admisible y, además, se salva el óbice que, respecto de la impugnación de los pliegos, viene advirtiendo este Tribunal en relación con la legitimación de aquel recurrente que no presenta oferta a la licitación.

A esta cuestión, resaltando la diferencia entre el licitador recurrente y el recurrente licitador, nos hemos referido en nuestra Resolución nº 249/2019, de 15 de marzo, razonando en los términos siguientes:

“El Tribunal ha mantenido una vez entrada en vigor la LCSP el mismo criterio establecido al amparo de la normativa de contratación anterior. En la Resolución 790/2018, de 14 septiembre se resumen la doctrina fijada por el Tribunal sobre la legitimación para recurrir de una empresa no licitadora. Así: ‘Este Tribunal se ha pronunciado ya en diferentes recursos sobre las consecuencias de tal circunstancia. Para comenzar, se expuso ya en nuestra Resolución 967/2015, de 23 de octubre de 2015, que la interposición del recurso especial en materia de contratación no suspende el plazo para la presentación de la oferta



de licitación, al señalar en su fundamentó de derecho quinto: 'Que el artículo 43.4 TRLCSP (artículo 49.4 de la LCSP) dispone que la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará, en ningún caso, al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados. Ello lleva aparejado el hecho de que, si no se presenta una oferta, por mucho que se haya formulado recurso, el recurrente perderá la posibilidad de participar en la licitación, en la cual, evidentemente, estará interesado con carácter general. Por tanto, es ostensible que no es similar la posición del licitador recurrente, que la del recurrente licitador, pues en el primer caso, nos encontramos con un sujeto que presenta una propuesta, y sin embargo, pretende cambiar las reglas a posteriori; mientras que en el segundo caso, tenemos a una entidad que cuestiona las reglas que han de regir, la contratación, pero que aun así, decide participar en el procedimiento por si las mismas no fueran modificadas. Y todo ello, porque como hemos visto, la interposición del recurso, aun cuando se soliciten y adopten medidas cautelares, no afecta al plazo de presentación de ofertas'.

En definitiva, no cabe sino concluir que en el régimen establecido por la vigente LCSP la admisibilidad del recurso especial frente a los pliegos requiere que el empresario que, encontrándose interesado en participar en una licitación, advierta en los pliegos de la misma algún vicio de invalidez que estime procedente cuestionar y que no constituya un supuesto de nulidad de pleno derecho, tenga que impugnar los mismos antes de presentar su oferta para que su recurso resulte admisible y, una vez formulado dicho recurso, si el vicio de invalidez denunciado no le imposibilita participar en la licitación, habrá entonces de formular su proposición en dicho procedimiento.

En nuestro caso, por el contrario, se ha incurrido por la mercantil recurrente en el supuesto de inadmisibilidad del art. 50.1.b) LCSP que hemos analizado, dado que ha impugnado los pliegos después de haberlos aceptado incondicionadamente mediante la previa presentación de su proposición para participar en el procedimiento de contratación.

Restaría, no obstante, por comprobar, que los pliegos impugnados no incurren en ningún supuesto de nulidad de pleno derecho. Se ha explicado más arriba que el recurso denuncia, en síntesis, un criterio de solvencia económica que se dice ilegal por resultar discriminatorio



y restringir la competencia, mientras el órgano de contratación defiende la legalidad de su actuación.

El motivo de recurso no denuncia un vicio de nulidad sino de anulabilidad. Los motivos de nulidad son los taxativamente enumerados en el artículo 39 de la LCSP y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sin embargo, el vicio denunciado en el recurso constituye un motivo de anulabilidad del pliego, concretamente el recogido en el artículo 40 de la LCSP, esto es, una actuación contraria al ordenamiento jurídico. Por ello, al denunciar un motivo de anulabilidad, no de nulidad, resulta plenamente aplicable la causa de inadmisión del recurso regulada en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. Obiter dicta, analizando el fondo del asunto, la cuestión controvertida reside en el presente caso en que el órgano de contratación ha escogido, con carácter principal, uno de los medios de acreditación a los que expresamente le habilita el legislador: el volumen de negocios (ex art. 87.1.a LCSP). Huelga decir que el legislador ofrece distintos medios de justificar la solvencia, la cual debe *“acreditarse por uno o varios de los medios (...) a elección del órgano de contratación”* y que, por lo tanto, dispone de un amplio margen para escoger el que estime conveniente.

Pero, es más, en este caso el propio órgano de contratación ha introducido, para facilitar la concurrencia, una alternativa para las denominadas empresas de nueva creación, a las que permite sustituir el criterio del volumen de negocio acreditado a través de las cuentas anuales (art. 87.1.a LCSP) por el del patrimonio neto (art. 87.1.c LCSP). Es evidente, por lo tanto, que la fórmula escogida, que se contiene en la cláusula octava del pliego de cláusulas administrativas particulares, se aviene perfectamente a las exigencias legales y no incurre en vicio de ningún tipo.

La mercantil recurrente pretende, por el contrario, e invocando su condición de empresa de nueva creación, que se admita el seguro de responsabilidad, que se recoge en el art. 87.1.b LCSP, como medio para acreditar la solvencia. Sin embargo, y como se ha explicado, la elección del medio para acreditar la solvencia económica es una facultad reconocida al órgano de contratación, y no a los licitadores. Es cierto que la LCSP introduce



determinadas previsiones para facilitar la participación de las empresas de nueva creación, particularmente en materia de solvencia técnica (por ejemplo, en el art. 88.2 LCSP y, para los contratos no sujetos a regulación armonizada, en los arts. 89.1.h y 90.4 LCSP), pero en ningún caso obliga a incluir el seguro de responsabilidad civil como medio de acreditación de solvencia, como la mercantil recurrente pretende.

Las exigencias en materia de solvencia del pliego de cláusulas administrativas particulares no son desproporcionadas ni discriminatorias, no restringen la concurrencia ni desvirtúan el objeto del contrato, con lo que el recurso debe ser desestimado.

Por todo ello, si el recurso hubiese sido admitido, quod non, habría sido desestimado

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. C.Z.K., en representación de AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del *“servicio consorciado de recogida separada de residuos textiles y ropa usada en diversos municipios del Área de Gestión del Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal 8, Área de Gestión A3”*, expediente 62/2024, convocado por Diputación de Alicante – Consorcio para la ejecución de las previsiones del Plan Zonal de Residuos 8 (Área de gestión 3).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del



Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES