



Recurso nº 89/2025 Ciudad de Ceuta 2/2025

Resolución nº 491/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 3 de abril de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. M.F.B.R. en representación de ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U., (antes ANDALUZA DE TRATAMIENTOS DE HIGIENE, S.A.), contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de gestión integral de subproductos de animales no destinados al consumo humano*”, expediente 48/24, convocado por la Consejería de Economía y Hacienda, Administración Pública y Empleo de la Ciudad Autónoma de Ceuta; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 3 de octubre de 2024, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato del SERVICIO DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS SUBPRODUCTOS ANIMALES NO DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO (SANDACH) de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, con un presupuesto base de licitación de 409.988,45 euros.

Segundo. Dentro del plazo concedido, presentaron ofertas las siguientes empresas:

- ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U.
- UTE SERVIHOGAR CEUTA S.L.- LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.

Tercero. Tras la apertura y calificación de la documentación administrativa, se acuerda la admisión de todas las ofertas presentadas.

Cuarto. Tras la apertura de los sobres 2 (juicio de valor) y 3 (criterios automáticos), la mesa de contratación clasifica a las empresas por el siguiente orden decreciente:

1. UTE SERVIHOGAR CEUTA S.L.- LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L. 98 puntos
2. ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U. 97,98 puntos

Se propone, por tanto, la adjudicación del contrato a la mercantil UTE SERVIHOGAR CEUTA S.L.- LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.

Quinto. El 26 de diciembre de 2024, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de adjudicación del contrato de referencia a la UTE SERVIHOGAR CEUTA S.L.- LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.

Sexto. El 20 de enero de 2025, ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U. interpuso recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación.

Séptimo. El órgano de contratación, en el informe evacuado conforme a lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, defiende la conformidad a derecho de la resolución de adjudicación y solicita la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

Octavo. El 3 de febrero de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que tuviesen por convenientes. La adjudicataria del contrato presenta alegaciones, defendiendo la conformidad a derecho de la resolución de adjudicación.

Noveno. Interpuesto el recurso, la secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 30 de enero de 2025 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio de atribución de competencia en materia de recursos contractuales, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad Autónoma de Ceuta el 4 de octubre de 2024 (BOE de 4 de noviembre de 2024).

Segundo. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros lo que permite la interposición de este recurso especial al amparo de lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP, ya que la resolución de adjudicación se notificó el 26 de diciembre de 2024 y el recurso se ha interpuesto el 20 de enero de 2025.

Cuarto. ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U. se encuentra legitimada para interponer el recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ya que, en el caso de estimarse sus pretensiones, podría resultar adjudicataria.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente centra su recurso en cuatro motivos, que son los siguientes:

1. Falta de aptitud para contratar de la adjudicataria.
2. Falta de motivación de la valoración consistente en la aplicación de juicios de valor
3. Incumplimiento de los requisitos de solvencia técnica en lo relativo a los certificados ISO
4. Incumplimiento de los requisitos previos

Sexto. Por su parte, tanto el órgano de contratación, como la empresa adjudicataria, rebaten estos argumentos, como veremos a continuación.

Procedemos así al análisis de cada uno de dichos motivos.

Séptimo. En primer lugar, en relación con la falta de aptitud para contratar de la adjudicataria, el art. 65 LCSP dispone:

“Artículo 65. Condiciones de aptitud.

1. Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.

Cuando, por así determinarlo la normativa aplicable, se le requirieran al contratista determinados requisitos relativos a su organización, destino de sus beneficios, sistema de financiación u otros para poder participar en el correspondiente procedimiento de adjudicación, estos deberán ser acreditados por el licitador al concurrir en el mismo.

2. Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato. (...)

La recurrente discute, en primer lugar, que la adjudicataria cuente con la habilitación profesional requerida en el PCAP y en el PPTP.

En concreto, señala lo siguiente:

“Nos referimos al punto 4.4. del PACP en el apartado HABILITACIÓN.- “El licitador deberá acreditar la habilitación profesional contenida en la cláusula 3ª del Pliego de Prescripciones Técnicas que se da aquí por reproducido.”

Según la citada cláusula 3: “El LICITADOR deberá estar en posesión de la copia de autorización y/o registro de transportista -expedido por la autoridad SANDACH correspondiente- de los vehículos y otros medios de transporte a utilizar en el

servicio y de la copia de la autorización o registro -expedido por la autoridad correspondiente- en las actividades de manipulación de los SANDACH derivados de la Categoría 1.”

En relación a la posibilidad de recurrir a capacidades de otras empresas, si bien es posible para acreditar la solvencia, no lo es para la habilitación profesional; debiendo esta empresa haber presentado la documentación a la que hace referencia el PCAP y PPT.

(...)”

Por lo tanto, la controversia se centra en si el requisito de contar con la habilitación profesional necesaria debe exigirse a cada una de las empresas que forman parte de la UTE o si es suficiente con que alguno de los miembros de la UTE esté en posesión de la misma.

Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal entre otras, en la Resolución 1862/2022, de 27 de enero, conforme a la cual:

“La cuestión sobre si es necesaria o no la habilitación respecto de los componentes de la UTE ya fue resuelta en varias Resoluciones de este Tribunal. Entre otras, en la Resolución 1185/2020, de 6 de noviembre, en la que se afirma:

‘Este Tribunal en la reciente Resolución nº 454/2020, de 26 de marzo, recogiendo la doctrina anterior, expresó que: “Este Tribunal ha establecido una clara distinción entre los supuestos en los que es necesaria una determinada habilitación legal para poder desarrollar el objeto del contrato –citando expresamente ad exemplum, entre otros, el de las actividades de seguridad privada– y aquellos otros en los que la exigencia de una determinada habilitación o certificación empresarial no aparece vinculada con ninguna exigencia legal sino con la necesidad de asegurar un mínimo de calidad en el servicio o suministro objeto de contratación. Y es a partir de esta distinción desde la que ha de examinarse si, en el caso concreto, resulta o no admisible la exigencia de la habilitación o solvencia a todos los licitadores en UTE o si basta con que la acredite la empresa que va a desarrollar las prestaciones

sujetas a habilitación'. En el presente procedimiento de contratación, tanto la normativa comunitaria, Directiva (UE) 2016/797, como la interna, el Real 1434/2010, de 5 de noviembre, exigen la existencia de dichas habilitaciones profesionales, estar acreditado como NoBo y como DeBo para la realización de los servicios de verificación CE de la interoperabilidad, y es un requisito de legalidad y aptitud para contratar que han de tener las licitadoras interesadas en el contrato, y no de calidad y solvencia técnica. En la página web institucional de la AESF se relacionan los organismos designados DeBo y para BUREAU VERITAS se publica que está acreditada en DeBo en verificación de los subsistemas siguientes: -Control, mando y señalización, Material rodante y -Personas de movilidad reducida. En la misma web institucional de AESF se relaciona a BELGORAIL como DeBo acreditado para la verificación de todos los subsistemas. Pues bien, dado que las prestaciones, pese a su unidad contractual, se irán ejecutando con autonomía e independencia, esto es, existe la posibilidad de ejecución separada y totalmente independiente de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, posibilita que la UTE resulte adjudicataria del mismo, a pesar de la no acreditación de BUREAU VERITAS como DeBo en el subsistema de infraestructura y energía».

Aplicando la doctrina al supuesto concreto en lo que aquí interesa, resulta que a pesar de la unidad contractual (justificada en la memoria porque se licita a nivel nacional para tratar de homogeneizar el servicio para lograr una mejor operatividad y una reducción de costes y aprovechar las economías de escala que se pueden generar), lo cierto es que como se describe en el PPT en su apartado 3º, denominado 'Alcance del servicio', el contrato objeto de este procedimiento de adjudicación contiene varias prestaciones cuya ejecución puede separarse y que, desde luego, no requieren su realización todas ellas por un prestador de servicios de confianza cualificado. (...)

En definitiva, existiendo determinadas prestaciones –como la primera o la última– que no requieren que su ejecución se realice ni siquiera por un prestador de servicios de confianza (cualificado o no), y que no pueden calificarse como complementarias o accesorias, no es necesario exigir a las dos componentes de la UTE, contar con dicha habilitación profesional, máxime si de la documentación que

se ha remitido (oferta técnica/documentación relativa a la subcontratación) por la UTE se desprende que los servicios que requieren esa especial cualificación van a llevarse a cabo por la empresa EVICERTIA, S.L., que es prestadora de servicios de confianza cualificado con anterioridad a la adjudicación del contrato.

En suma, el criterio mantenido por este Tribunal es que la UTE cumple con el requisito de habilitación si existen prestaciones diferenciadas en el objeto del contrato y está en posesión de ella la empresa que efectivamente va a realizar la prestación sujeta a habilitación.

Aplicando la doctrina expuesta al presente recurso, debemos analizar el objeto del contrato. Así la cláusula segunda del PPTP dispone:

“El objeto del contrato consiste en la prestación del servicio de gestión integral de sandach generado en Ceuta, y sus operaciones conexas, que recogen de manera esquemática los siguientes procedimientos y obligaciones:

- *Formación de los operarios/trabajadores en materia de sandach;*
- *servicio de recogida diaria del sandach producido en la Ciudad autónoma de Ceuta, categoría C1 y C2 (así como el C3 que impliquen un riesgo sanitario, los que estime la autoridad, tal como indica la Cláusula 1ª), en cada uno de los puntos de partida/generación, el adjudicatario facilitará unos cubos específicos, donde desechar el residuo directamente sin bolsas, detallados en la cláusula de medios materiales, a los explotadores de la ciudad.*
- *limpieza de cualquier efluente accidental que suceda en el desarrollo diario del trabajo;*
- *recogida urgente fuera de horario de aquellos SANDACH que entrañen un riesgo sanitario;*
- *manejo responsable del SANDACH recogido como C1, hasta su destrucción.*
- *traslado de lo recogido a la planta de almacenamiento,*

- *pesaje de los residuos recogidos (mediante un peso resistente y adecuado para el desarrollo adecuado del trabajo), registro de la mercancía (dónde, cuándo, peso, naturaleza...).*
- *el desenvasado y paletización, o introducción en cubas a granel, se realizará en una zona de la planta adecuada con techo para evitar el acceso de plagas a estos residuos y garantizar la inocuidad de las actuaciones. Los operarios sacarán de las bolsas los residuos recogidos y los introducirán en cubas/bidones para su inmediata congelación en la cámara. Se llevará un registro y orden de la mercancía estibada, numerada y fácilmente identificable para la inspección de la autoridad que lo solicite. Si en el servido del trasvase de sandach de un cubo a otro resultare la necesidad de utilización de plásticos, éstos se irán acumulando en un recipiente independiente y se gestionará conforme a la normativa vigente en materia de medio ambiente siempre y cuando se garantice la inocuidad del plástico y no suponga un riesgo para la salud pública.*
- *control de estibado del residuo, esto incluye el registro del interior de las cubas, por semana y torre;*
- *mantenimiento de las condiciones higiénico sanitarias de los vehículos, herramientas, utensilios y demás enseres necesarios para el manejo, así como de la planta de almacenamiento, cámara de congelación y contenedores congeladores;*
- *adecuación de la planta de almacenamiento, para la correcta ejecución del contrato, se establecerá un vallado perimetral, construcción de la cámara de congelación y de un habitáculo adecuado para la dotación de taquillas, baños, servicios WC (agua caliente y agua fría), zona de descanso y de lavandería para los operarios de la planta, teniendo en cuenta ambos géneros y necesidades específicas al puesto de trabajo;*
- *almacenamiento y custodia del sandach a temperaturas de congelación (- 14°C a -20°C),*

- *mantenimiento de los cadáveres de animales enteros necesarios según diligencias judiciales, de autoridades sanitarias o por necesidad de estudio posterior, a temperaturas de congelación;*
- *recursos materiales de seguridad para garantizar la custodia de la mercancía y contenidos, en los contenedores, transporte y cualquier otro elemento que se incluya en el contrato;*
- *traslado del sandach, a temperaturas de congelación (rango comprendido entre -10 °Cy -18°C), a una Planta Incineradora para material sandach C1, autorizada y registrada por la autoridad competente, destino único y directo, ubicada en el punto más cercano del territorio peninsular (que acepte el material sandach originado en Ceuta), o en la Ciudad de Ceuta si se construyere un Horno incinerador y cumpliera con la norma.*
- *confirmación y custodia de la incineración/destrucción de los sandach, con remisión de las actas de entrega y KG ó Ton eliminados;*
- *retorno del contenedor y sus cubas, previamente limpias y desinfectadas antes de su salida de la planta de incineración;*
- *trámite administrativo, aduanero o cualquier otro que conlleve la gestión de este contrato para la ejecución favorable y óptima en todas sus fases”.*

Pues bien, efectivamente el objeto del contrato está formado principalmente por actividades relativas a la gestión del SANDACH (recogida y tratamiento) y aunque alguna podría tener carácter independiente de las demás y ser ejecutada por alguna empresa que no cuente con la autorización para operar con subproductos de origen animal no destinado a consumo humano (SANDACH), como por ejemplo, la adecuación de la planta de almacenamiento o trámites administrativos, estas actividades tienen carácter residual.

Asimismo, para que el requisito de la habilitación no fuese exigible a todos los miembros de la UTE, no solo se exige que existan prestaciones independientes y que no todas ellas deban ser, de manera imperativa, ejecutadas por una empresa con la debida habilitación empresarial y profesional, sino que, además, debe quedar acreditado que las prestaciones

para las cuales se exija dicha habilitación serán realizadas por la empresa que cuente con la habilitación.

O, dicho con otras palabras, en la presentación de su oferta, las empresas integrantes de la unión deberían haber especificado qué parte del objeto del contrato ejecutaría cada una de ellas, con el fin de poder comprobar que, efectivamente, las prestaciones cuya actuación requiere de la pertinente habilitación serían asumidas por la empresa titular de la autorización, sin que esta circunstancia se haya dado en el presente caso.

Así, en los DEUC presentados por las dos empresas integrantes de la UTE, en el apartado relativo a indicar la función del operador económico dentro del grupo (responsable principal, responsable de cometidos específicos, etc.), se indica:

- para la mercantil titular de la preceptiva autorización, LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L., lo siguiente: RESPONSABLE DOCUMENTACIÓN; y
- para SERVIHOGAR CEUTA, S.L.: RESPONSABLE DE LA UTE

De ello no puede deducirse en modo alguno que vaya a ser LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L. la empresa encargada de llevar a cabo las actividades que se refieren específicamente al tratamiento de los SANDACH, antes al contrario, la mención de responsable de documentación parece relegar la participación de dicha mercantil a un segundo plano, asumiendo SERVIHOGAR CEUTA, S.L., que no cuenta con la debida habilitación un papel preponderante en la ejecución del contrato, la condición de responsable de la UTE.

Esto viene confirmado por los porcentajes de participación en la UTE, correspondiendo un 75% a SERVIHOGAR CEUTA, S.L. y un 25% a LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L. Si atendemos a la lista de prestaciones incluidas en el objeto del contrato transcrita, apreciamos que las actividades relacionadas con el tratamiento del SANDACH constituyen la mayor parte del objeto contractual, de manera que difícilmente podrán ser todas ellas realizadas por una empresa cuya participación en la UTE sea solo del 25%.

El órgano de contratación en su informe incurre aquí en un error ya que *“afirma que la entidad LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES S.L., la entidad debidamente HABILITADA, tiene un porcentaje de participación muy superior a la otra entidad que conforme la posible UTE”,* cuando lo que ocurre es justamente lo contrario.

Por otro lado, tampoco la recurrente en su escrito de alegaciones formula manifestación alguna sobre las concretas prestaciones a ejecutar por cada una de las partes. Así, únicamente alega que:

“La normativa aplicable, en concreto el artículo 65.2 de la LCSP, permite que en una UTE la habilitación profesional recaiga únicamente en el miembro que efectivamente realice las prestaciones que requieren dicha habilitación. En el caso que nos ocupa, la mercantil “Llopis Servicios Ambientales, S.L.” cumple sobradamente con las autorizaciones exigidas (transportista SANDACH y manipulación de subproductos de Categoría 1).

Resoluciones del TACRC como la 1020/2015 y 177/2019 confirman que la habilitación solo es exigible a la empresa que desarrollará la actividad concreta, lo cual se refleja en la oferta técnica de la UTE.

Pues bien, si acudimos a la oferta técnica presentada por la UTE observamos que en la misma no se incluye referencia alguna al reparto de las prestaciones contractuales entre los miembros de la UTE. Es más, durante todo el escrito, más allá del encabezamiento, no aparece en ningún momento el nombre de cada una de las mercantiles integrantes de la unión.

Por lo tanto, no es ya que la adjudicataria no especificase en el momento de presentar su oferta qué parte de la misma sería ejecutada por cada una de las integrantes de la UTE, sino que tampoco posteriormente, en el momento de presentar alegaciones a este recurso, ha proporcionado información alguna al respecto.

Por su parte el órgano de contratación, además del error ya puesto de manifiesto, se limita a señalar lo siguiente:

“Es indudable que de la documentación que presenta la entidad LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES S.L., se deduce que está habilitada para la prestación de este servicio (solvencia técnica acreditada también) y que dispone de los medios materiales y profesionales (se incluye la subrogación del personal) suficientes para desempeñarlo. Habilitación que consta con anterioridad a la finalización del periodo de presentación de ofertas.

La entidad SERVIHOGAR CEUTA S.L, cuyo objeto social se inclina más a la construcción, transporte de residuos de obras, mantenimiento de instalaciones, etc. (su objeto social lo indica) serviría para el resto de las actividades que como hemos vistos son numerosas y muy variadas.

Existe una clara SEPARACION de obligaciones dentro del contrato”.

Estas afirmaciones son meras suposiciones del órgano de contratación que, en modo alguno, han sido confirmadas por la UTE, sin que pueda aquel realizar asunciones de este tipo, por cuanto se refieren a cuestiones de organización empresarial y de carácter interno entre las empresas.

Por todo ello, aplicando la doctrina de este Tribunal, a la vista de que de la documentación que se ha remitido (oferta técnica/alegaciones al recurso) por la UTE no se desprende que los servicios que requieren estar en posesión de autorización van a llevarse a cabo por la empresa LLOPIS SERVICIOS AMBIENTALES, S.L., debería haberse exigido a los dos componentes de la UTE contar con dicha habilitación profesional.

Procede en consecuencia la estimación del recurso interpuesto y la anulación de la resolución de adjudicación impugnada.

Octavo. La estimación del anterior motivo como se ha visto lleva aparejada la nulidad de la adjudicación acordada, no obstante, sobre el resto de los motivos sustentados en el recurso, se ha de añadir lo siguiente.

En relación con la falta de motivación del informe técnico sobre los criterios sujetos a juicio de valor, le asiste la razón al recurrente pues en relación con los criterios contemplados en la cláusula 12.2 del PCAP, el informe se limita a expresar la asignación de puntuación, de dos puntos a ambas licitadoras, tanto en lo relativo al contenedor adicional como a la formación de los trabajadores, sin exteriorizar ningún juicio de valor al respecto, siendo más detallada la del recurrente y aportando documentación relativa a la formación. Por lo que el motivo debe ser estimado.

En relación con las cuestiones relativas a la solvencia técnica, entiende el Tribunal que la adjudicataria habría cumplimentado las mismas al aportar certificado de clasificación conforme a lo previsto en el PCAP, por lo que el motivo relativo a los certificados debe ser rechazado, si bien, en cualquier caso, los aportados guardan relación con el objeto del contrato; así como el resto de las cuestiones referidas a los requisitos previos, pues consta en el expediente compromiso de constituirse en UTE y en relación con el compromiso sobre recurso a medios externos sería su caso subsanables, no obstante, dada la estimación del primer motivo de recurso, no se ha de proceder a ello.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por el recurso interpuesto por D. M.F.B.R. en representación de ATHISA MEDIO AMBIENTE, S.A.U., (antes ANDALUZA DE TRATAMIENTOS DE HIGIENE, S.A.), contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de gestión integral de subproductos de animales no destinados al consumo humano*”, expediente 48/24, convocado por la Consejería de Economía y Hacienda, Administración Pública y Empleo de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 Andalucía, Ceuta y Melilla, 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

LOS VOCALES