



Recurso nº 1413/2025 C. Valenciana 283/2025

Resolución nº 1690/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de noviembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. C.Z.K., en representación de AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U., contra los pliegos del contrato de los “*Servicios de recogida y transporte de residuos hasta las plantas correspondientes, limpieza viaria, limpieza de playas, calas y litoral del municipio de Teulada*”, expediente 8916/2024, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Teulada; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 31 de julio de 2025, fue publicada en la Plataforma De Contratación Del Sector Público (en adelante, PCSP) la licitación del contrato arriba nominado. Con la misma fecha se publicaron los pliegos correspondientes que son objeto ahora de impugnación. El procedimiento de licitación se tramita conforme a la 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 (en adelante, LCSP). El procedimiento seguido, sin división en lotes, es el abierto con tramitación ordinaria y el valor estimado del contrato es de 48.608.866,05 euros.

Segundo. Cumplidos los trámites pertinentes el órgano de contratación aprobó los pliegos de condiciones administrativas particulares (en adelante, PCAP) y el pliego de

prescripciones técnicas. Resulta de interés, a efectos del análisis del recurso, exponer el contenido del PCAP sobre la decisión de no dividir el contrato en lotes:

Así, dispone la cláusula A. 1 del PCAP que:

“División en lotes: No procede la división en lotes puesto que el conjunto de las prestaciones que integran el contrato tiende a la consecución de una única finalidad: la limpieza y la salubridad del municipio.

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 tal y como se justifica en el informe que obra en el expediente”.

El informe justificativo (documento número 30 del expediente), al que se refiere el pliego justifica la no división en lotes de la siguiente manera:

“Conforme a estos principios legales que determinan la aplicación del principio rector básico de una eficiente utilización de los fondos públicos y la exigencia de racionalización en la ejecución de las prestaciones, la motivación para integrar la prestación objeto del contrato en un único lote se basa también en motivos económicos.

2. Criterios de tipo técnico-organizativo para la no división en lotes.

2.1. Aspectos técnico-organizativos

La división del contrato en lotes dificultaría la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico, ya que produciría un deterioro de los siguientes aspectos técnico-organizativos:

•Los servicios de recogida de Recogida de Residuos. son de ejecución obligatoria e imprescindible, y no pueden dejar de prestarse en ninguna jornada, por lo que en caso de inasistencia o falta de personal por causas de fuerza mayor, este debe ser cubierto con carácter inmediato. Para ello se dispone de personal asignado a tareas de limpieza viaria, (labores prescindibles en el corto plazo), que puede ser instantáneamente reasignado para



cubrir los puestos de recogida de Recogida de Residuos. Por tanto, en caso de dividir el contrato en lotes, dejaría de disponerse del personal de limpieza viaria como reserva para la cobertura instantánea de cualquier necesidad imprevista en el servicio de recogida de Recogida de Residuos, lo que impediría garantizar que no se produzcan interrupciones en esta prestación.

•Empeoraría la coordinación y gestión de los medios del servicio, ya que:

- Se crearían coincidencias y duplicidades de puestos de trabajo y medios materiales, que ya no podrían ser compartidos entre ambos servicios (servicio de recogida de residuos, servicio de limpieza viaria y servicio de limpieza de playas, calas y litoral).

- Flexibilizar el servicio al disponer de trabajadores y medios mecánicos compartidos que pueden asumir labores diversas.

- Favorecer la disponibilidad de medios de reserva para evitar paradas en los trabajos programados por no contar con medios suplentes cercanos ante averías u otras causas.

•No sería posible aprovechar las sinergias derivadas de la existencia de un único convenio colectivo de empresa, en la gestión de los recursos humanos y las condiciones laborales, en aspectos como:

- Desigualdades en salarios, vacaciones, beneficios y condiciones entre diferentes convenios.

- Capacidad negociadora de las partes por representar a la totalidad de los trabajadores o de la empresa.

- Conciencia de colectivo de gran importancia y positivamente implicado en el buen estado del municipio.

- Conflictos entre el personal de la actual prestación a la hora de determinar la adscripción de los trabajadores subrogables a un lote u otro.

•Las labores de control e inspección de los servicios serían menos eficaces al:

- Tener que dividir las tareas de supervisión entre más equipos de inspectores, que deberían obtener información de equipos diferentes de mandos de las empresas contratistas.

- Tener que realizar labores extra de deslinde y determinación de responsabilidades de los problemas, especialmente ante incidencias de incumplimientos en materia de prestación y calidad de los servicios.

•La gestión de información es más sencilla y eficaz al contar con un único prestatario de la misma, así como la búsqueda de alternativas en dicha gestión.

2.2. Coordinación de prestaciones

Por otra parte, la división del contrato en lotes imposibilitaría la coordinación de varias prestaciones básicas del mismo.

La existencia de varios interlocutores para el Ayuntamiento repercutiría negativamente en la calidad de los servicios porque provocaría:

- Complicación de los trámites administrativos, informativos y operativos.

- Incremento del tiempo de resolución de problemas ordinarios al no poder darse una respuesta única e inmediata ante los asuntos que impliquen a los diferentes servicios, cada uno con sus potenciales intereses.

- Dificultad de coordinación entre responsables de distintas empresas, especialmente en la prestación de servicios singulares, como fiestas y eventos, que requieren mayor iniciativa y flexibilidad para reorganizar recursos, así como una mayor capacidad de respuesta ante las incidencias que pudieran surgir durante su celebración.

Específicamente, existen trabajos esenciales de limpieza viaria y de recogida de residuos, que se encuentran imbricados o que se solapan sobre un mismo objeto, y cuya segregación en lotes conllevaría la imposibilidad de coordinar técnicamente la ejecución de las

actividades y la imposibilidad de delimitar con nitidez la responsabilidad de cada uno de los contratistas.

Entre estos trabajos cabe destacar por su importancia:

•El mantenimiento del entorno de las áreas de aportación de residuos en condiciones limpieza y salubridad: *La limpieza viaria en el entorno de las áreas de aportación de residuos constituye un elemento básico del servicio y de máxima relevancia social, ya que estos puntos constituyen el mayor problema de suciedad, insalubridad y falta de ornato en el espacio público urbano.*

Dado que la presencia de suciedad, lixiviados y otra suciedad impregnante se origina en buena parte como consecuencia de las operaciones de vaciado de contenedores por parte del servicio de recogida de residuos, la división del contrato en lotes generaría la disgregación de responsabilidades, que pasarían a estar repartidas entre el ensuciador (servicio de recogida de residuos.) y el limpiador (servicio de Limpieza Viaria). El servicio de recogida de residuos carecería de incentivos para esforzarse por no manchar durante los trabajos de recogida, y el servicio de Limpieza Viaria tendría la posibilidad de alegar que el mal estado de las áreas de aportación no se debe a una falta de limpieza sino que es consecuencia del trabajo negligente del servicio de recogida de residuos.

Por otra parte, la división en lotes obligaría a compartimentar las labores de limpieza, impidiendo que la limpieza de las áreas sea realizada de forma flexible por los diferentes equipos de personal (por ejemplo, el propio personal de recogida de residuos puede ocuparse de recoger sobre la marcha los materiales caídos más gruesos o significativos y dejar para la limpieza viaria sólo el acabado fino, o dejarlos sin recoger en caso de ir con retraso, y en tal caso avisar al capataz para que sea un equipo de repaso o un equipo de limpieza viaria el que ejecute completamente la labor).

En caso de división en lotes la coordinación operativa entre todos los trabajos que inciden en el mantenimiento de las áreas de aportación en condiciones de limpieza y salubridad resulta imposible.

Por tanto, la división del contrato en lotes dificultaría desde el punto de vista técnico la correcta ejecución del mantenimiento de las áreas de aportación en condiciones de limpieza y salubridad, e imposibilitaría la necesaria coordinación en la ejecución de las diferentes prestaciones implicadas en dicha tarea, que es de importancia central en la calidad del servicio.

•La limpieza en fiesta y actos públicos, con la debida coordinación entre la limpieza viaria, la instalación puntual de contenedores y la retirada de los mismo.

•La limpieza de playas y la retirada de los contenedores de residuos o los contenedores de recogida de algas.

3. Criterios de racionalización económica en la gestión pública.

La división del contrato en lotes tendría, además, importantes repercusiones desde el punto de vista de la racionalización, eficacia y eficiencia económicas en la gestión pública, que como indicó constituye un imperativo legal y un principio rector de gestión del sector público.

La división del contrato en lotes generaría:

•Sobrecostes por ruptura de economías de escala derivada de la gestión centralizada y coordinada del servicio.

•Sobrecostes por ruptura de sinergias, tanto operativas como organizativas.

•Sobrecostes por duplicidad de estructuras de personal (jefe de servicio, encargado, capataces, administrativos, jefe de taller y oficiales mecánicos).

•Sobrecostes por incremento de inversión al no poder compartirse medios mecánicos entre ambos servicios.

•Sobrecostes por incremento de costes de inversión y explotación por la utilización de instalaciones fijas”.

Tercero. Con fecha 2 de septiembre de 2025, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe sobre el recurso solicitando la inadmisión del mismo. Ante la petición de nuevo informe por el Tribunal, el órgano de contratación mantiene que el recurso es inadmisibile y subsidiariamente se opone a su estimación.

Quinto. La secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, acordó con fecha 11 de septiembre de 2025, en el Recurso nº 1345/2025, promovido por otra empresa, también contra los pliegos, la concesión de la medida cautelar 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, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso, en el encabezamiento del escrito se califica como recurso especial en materia de contratación, así como en el “*suplica*” del mismo, aunque en los Fundamentos de Derecho Primero (competencia), Segundo (legitimación), Tercero (objeto del recurso), Plazo (cuarto) y Quinto (procedimiento) se califica el recurso como de reposición y se hace mención expresa, respectivamente, a preceptos concretos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, tanto en el anuncio de licitación como en la cláusula 10 del PCAP, se advierte expresamente que el recurso procedente, contra los actos susceptibles de recurrirse, es el especial en materia de contratación regulado en los artículos 44 y siguientes de la LCSP.

Por otra parte, el recurso se interpone contra los pliegos que han de regir la licitación de un contrato de servicios, actuación susceptible de recurso de acuerdo con el artículo 44.2 a) LCSP. Además, el contrato en el que se enmarca el acto que se recurre, consiste en un

contrato de servicios cuyo valor estimado supera el mínimo establecido en la LCSP de 100.000 euros (artículo 44.1.1 a) LCSP).

Por tanto, no cabe la menor duda que el recurso procedente es el especial en materia de contratación.

De cualquier forma, es doctrina reiterada de este Tribunal (Resolución nº 688/2025, de 8 de mayo, entre muchas otras), siguiendo lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, que la errónea o la ausencia de la calificación del recurso por la parte recurrente, no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter, que, en relación con el presente recurso, no cabe duda, que es el especial en materia de contratación.

Asimismo, debe significarse que el apartado 5 del artículo 44 LCSP determina que:

“5. Contra las actuaciones mencionadas en el presente artículo como susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios”.

Segundo. Aclarado que el presente recurso, debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP, por tratarse el órgano de contratación de un poder adjudicador y por el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE del 2 de junio de 2025).

Tercero. En cuanto a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP 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».*

Sobre la legitimación de quien no presenta propuesta a la licitación, como es el caso, este Tribunal ha afirmado, con carácter general, que no concurre entre quienes no hayan participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo, por lo que ninguna ventaja o beneficio podrá suponerles el ejercicio de su acción. Trasladado este criterio general a las impugnaciones de pliegos, se ha matizado entendiendo que tienen interés legítimo en su impugnación quienes no puedan concurrir al procedimiento o hacerlo en condiciones de igualdad, debido al motivo o motivos que aleguen y siempre que vinculen a estos la imposibilidad de concurrir.

Habiendo interpuesto el recurso una entidad interesada en participar en el proceso de licitación, y estando su participación precisamente condicionada y mediatizada por la anulación de las cláusulas de los pliegos que impugna, cuya modificación —en el sentido pretendido en el recurso interpuesto— permitiría a la recurrente participar en una licitación separada de la fracción textil, ha de aceptarse su legitimación, pues la resolución que se adopte afectará de manera directa a sus derechos e intereses legítimos al permitirle o no participar en la licitación para la que está interesada.

Cuarto. En relación con el plazo para interponer el recurso, el artículo 50.1 b) LCSP determina que cuando lo que se impugna es el contenido de los pliegos, el plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso especial se inicia a partir del día siguiente de que *“se hayan publicado en en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos”*.

Ha quedado acreditado que el acceso a los pliegos se realizó en este contrato a través de la PCSP el 31 de julio de 2025, por lo que el plazo para la interposición del recurso especial habría vencido el 22 de agosto de 2025 (descontando el día 15 de agosto, inhábil a estos efectos). El recurso se interpuso el 2 de septiembre de 2025, por lo que habría que calificarlo, en principio, como extemporáneo.

El recurrente justifica la interposición del recurso en plazo de un mes amparándose en la aplicación del artículo 124 de la Ley 39/20215, al entender que se trataría de un recurso de reposición, pero tal argumentación carece de virtualidad jurídica por las razones expuestas

en el Fundamento Jurídico Primero de esta resolución al no caber duda de que se trata de un recurso especial en materia de contratación.

Ahora bien, aunque no se alega expresamente en el recurso, lo cierto es que, en el anuncio de licitación, en el apartado correspondiente a “*recursos*”, después de consignar la procedencia del recurso especial en materia de contratación, se dice expresamente que el plazo para su interposición sería hasta el 15 de septiembre de 2025, a las 9:00 horas.

Reconociendo que la consideración del plazo para este recurso tiene especiales consideraciones que lo hacen singular, estimamos que el error en el plazo de interposición del recurso también pudo ser inducido por el órgano de contratación en el anuncio de licitación, lo que pudo haber influido en la consideración de los plazos por parte de la recurrente, por lo que aplicando con generosidad el principio *pro actione*, vamos a considerar que el recurso se ha interpuesto en plazo.

Quinto. Entrando ya en el fondo del recurso, en el mismo se solicita lo siguiente:

*“Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, **estime el presente RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN** contra los pliegos del contrato convocado por el Ayuntamiento de Teulada (Expediente 8916/2024), declarando la nulidad del procedimiento en lo relativo a la no reserva obligatoria del 50 % a Empresas de Inserción Social y Centros Especiales de Empleo, y ordenando la modificación de los pliegos para dar cumplimiento a la normativa vigente”.*

Justifica su pretensión en:

“2. La reserva legal obligatoria de la DA 19ª Ley 7/2022.

La reserva no depende de dividir o no en lotes, sino de destinar al menos un 50 % a las entidades protegidas. Los argumentos de eficiencia y economía de escala son genéricos, no individualizados, y ya fueron rechazados por la Res. TACRC 1654/2022, que anuló pliegos por idéntica motivación insuficiente”.

Alega también:

“CUARTA.– Insuficiencia del informe de no división en lotes. El informe al que remite el Ayuntamiento se limita a alegar razones generales de eficacia de gestión, extrapolables a cualquier municipio. Carece de motivación concreta y singularizada. La DA 19ª exige motivación reforzada, y su ausencia constituye nulidad de pleno derecho. Así lo estableció la Res. TACGal 32/2023, al declarar que justificar en términos generales la no reserva equivale a incumplir el mandato legal”.

Y también en:

“QUINTA.– Vulneración del deber de motivación reforzada. La DA 19ª de la Ley 7/2022 ordena que, si no se aplica la reserva, el órgano de contratación debe “justificarlo debida y motivadamente en el expediente”. En Teulada no existe justificación suficiente: las explicaciones ofrecidas son genéricas y no abordan las particularidades del contrato. Ello supone incumplir una obligación imperativa de la Administración”.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación con cita de la Ley 7/2022 en su Disposición Adicional Decimonovena, bajo el título *“Contratos reservados en la gestión de residuos textiles”*, entiende que aunque no reconociendo que no existe un documento ad hoc en el que se motive la no aplicación de esta norma, ello se infiere de la justificación de la no división en lotes del contrato que, frente a lo que se afirma por la empresa, sí que se encuentra motivada y que permite subsanar el defecto formal apreciado por la entidad recurrente.

En el apartado de conclusiones se llega a las siguientes:

“Primera. – Legalidad de la no reserva del contrato a empresas de inserción: No se ha infringido la DA 19ª de la Ley 7/2022, puesto que dicha norma admite la no aplicación de la reserva del 50% siempre que se justifique debidamente. En el expediente esta justificación existe implícitamente, ligada a la decisión de no dividir el contrato. Las razones operativas implícitamente expuestas (integración eficiente del servicio, unidad de gestión, etc.), constituyen causa válida que explica por qué no se licitó un lote reservado, sin que ello suponga un menoscabo arbitrario de la finalidad social de la ley. Por tanto, no procede anular los pliegos por esta alegación.

Segunda. – *Suficiencia de la motivación para no dividir en lotes (art. 99.3.b LCSP): El Ayuntamiento ha cumplido con la obligación de motivar la no división del contrato, tal como exige la LCSP. La memoria justificativa detalla motivos técnico-organizativos concretos (sinergias, coordinación, evitar duplicidades) que se corresponden con los motivos válidos recogidos en la ley. Dicha motivación, aun concisa, es pertinente al caso y suficiente en Derecho. No se aprecia que la decisión de unificar el contrato sea irrazonable ni que haya restringido indebidamente la competencia (las PYMEs podían concurrir asociadas, y la concurrencia real no fue menor a la esperada). En consecuencia, tampoco por este motivo cabe estimar el recurso.*

Tercera. – *Discrecionalidad técnica respetada y ausencia de arbitrariedad: Las decisiones impugnadas (no reservar parte del contrato, no dividirlo en lotes) se inscriben dentro del margen de discrecionalidad del órgano de contratación, ejercido de forma motivada y conforme a las normas. La revisión efectuada no revela arbitrariedad, discriminación ni desviación de poder alguna; antes bien, se aprecia una ponderación legítima de intereses públicos (eficiencia del servicio vs. fomento de la inserción) realizada al amparo de las excepciones legales previstas. Conforme a doctrina del TACRC y del Tribunal Supremo, debe respetarse la configuración del contrato realizada por la Administración cuando ésta ha sido objetivamente justificada*

Cuarta. – *Procedencia de la desestimación del recurso especial: En virtud de todo lo anterior, procede desestimar en su totalidad el recurso especial interpuesto por AIR Servicios Ambientales S.L.U. contra los pliegos administrativos y técnicos de la licitación del “Servicio de recogida de residuos y limpieza viaria, playas y litoral de Teulada”. Los pliegos impugnados son conformes a Derecho al no vulnerar la LCSP ni la Ley 7/2022 por lo que deben permanecer íntegramente válidos y eficaces. En consecuencia, no ha lugar a la nulidad solicitada de ninguna de sus cláusulas”.*

Séptimo. Este Tribunal, considera que el análisis del recurso planteado debe realizarse comenzando en primer lugar por la corrección de la no división en lotes del contrato, a lo que seguirá, en segundo lugar, la inaplicación de la citada disposición adicional decimonovena de la Ley 7/2022 mediante un documento ad hoc motivado.

Pues bien, la justificación de la no división en lotes del contrato se encuentra, a juicio de este Tribunal, suficientemente motivada en el pliego de condiciones, y, concretamente en el informe técnico transcrito en los antecedentes de esta resolución. La justificación de la no división en lotes debe verificarse en el expediente de contratación, según determina el artículo 99.3 de la LCSP que dispone que *“siempre que la naturaleza u objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de sus partes mediante su división en lotes”*, con la matización o excepción de que el órgano de contratación podrá no dividir cuando existan motivos válidos debidamente justificados en el expediente.

Por otra parte, como es doctrina reiterada de este Tribunal hay que considerar el margen de discrecionalidad de que gozan los órganos de contratación a la hora de definir el objeto del contrato y su división en lotes, así como qué motivos se consideran válidos para que el órgano de contratación decida la no división en lotes. Así en la Resolución nº 984/2022, de 2 de septiembre de 2022, dijimos:

El Tribunal debe concurrir con la posición del órgano de contratación, respecto a la discrecionalidad técnica que éste tiene para adoptar la división de lotes que estime conveniente y que redunden en la mejor calidad de ejecución del contrato, y a estos efectos hay que recordar ahora nuestra doctrina en la materia, recogida, entre otras, en la Resolución nº 887/2019, de 21 de octubre de 2019, que recogía, a su vez, varias resoluciones dictadas por este Tribunal sobre esta materia:

Así por todas podemos citar la Resolución nº 750/2019 de 4 de julio la cual establece en su Fundamento Cuarto:

“Para resolver esta cuestión debemos referirnos a la doctrina de este Tribunal relativa a la formación de los lotes, considerando que forma parte del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, de acuerdo con las necesidades a satisfacer. Así en la Resolución nº 149/2019 se indica:

“Conviene comenzar recordando que este Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones (por todas, Resolución 1201/2018) que ha de respetarse, en principio, la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades y las

funcionalidades que se cubran, desestimando así las pretensiones destinadas a que se elaborasen los lotes del modo sugerido por el recurrente en cada caso”.

La citada Resolución nº 1201/2018, de forma clara, se refiere a la discrecionalidad técnica en este aspecto señalando:

“No obstante, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de aplicar el criterio que mejor se ajuste a sus necesidades en orden a la división del contrato en lotes.

En este sentido, en la Resolución 756/2014, de 15 de octubre, se precisa que «lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, 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 la Administración pretende con él».

En definitiva, corresponde al órgano de contratación decidir la contratación y el modo en que se dividen los lotes, aplicando los criterios que mejor se ajusten a las necesidades que persigue, sin que pueda prevalecer en una impugnación el criterio subjetivo de los licitadores. No obstante, esta discrecionalidad no puede implicar arbitrariedad alguna, por lo que debe estar justificada la división en lotes. A juicio de este Tribunal, y como ya se ha venido anticipando a lo largo del presente fundamento, la división en lotes y el criterio empleado por el órgano de contratación se ajustan plenamente a los principios rectores de la contratación en el sector público, por lo que no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en su configuración, de tal suerte que el motivo invocado debe rechazarse. La justificación ofrecida por el órgano de contratación aparece en el expediente con suma claridad, por lo que la doctrina de los Tribunales de contratación invocada por la recurrente no puede

aplicarse al presente caso, al referirse a supuestos en los que el órgano de contratación no había si quiera justificado en el expediente la división en lotes.

(...)

En el mismo sentido que en las citadas resoluciones, en el presente caso, no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en la configuración de los lotes. La alegación del recurrente en la que critica que la agrupación en el lote 1 no se basa en los criterios que considera, a su juicio, más idóneos (metodología empleada, detección de grupos de macromoléculas, equipamiento, económicos), no implica que los criterios utilizados sean arbitrarios o irrazonables, habiéndose justificado su utilización de forma suficiente, y coherente con la necesidad del contrato.

Recordemos que la pretensión del recurrente no puede sustituir la voluntad de la administración en cuanto a la configuración de los fines y el objeto del contrato>>.

Asimismo, la resolución de este Tribunal 800/2019 de 11 de julio, en su fundamento quinto dispone que:

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas resoluciones acerca de la procedencia o necesidad de que el objeto del contrato se divida en lotes, analizando las previsiones de la norma legal citada. Así, en la Resolución nº 625/2019, con cita de la previa Resolución nº 813/2018, señalábamos de una parte que la decisión de dividir un contrato o no en lotes es una cuestión discrecional del órgano de contratación, pero sujeta a control, y, de otra, que, si bien la regla general es la división en lotes, la misma no se impone para todos los contratos, pues debe permitirlo la naturaleza o el objeto de estos. La naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación”.

En definitiva, el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, margen que está sujeto también a la doctrina de la discrecionalidad técnica, debiendo, eso sí, explicar las razones

principales por las cuales decide que no procede dicha división, razones que han de atender a un motivo válido, es decir, que no resulte arbitrario ni contrario a la finalidad última del precepto.

Este Tribunal ha afirmado que el artículo 99.3 b) de la LCSP no solo exige que concurren las causas que prevé como excepción a la realización independiente de cada una de las partes del contrato, cuando su objeto o naturaleza lo permita, mediante su división en lotes, sino también exige que así se justifique debidamente de manera reforzada en el expediente la decisión de no dividir, pues supone una excepción al deseo legal que los contratos se dividan en lotes. La justificación formal es un requisito vinculado a la motivación que siempre debe estar presente en el ejercicio de facultades discrecionales, y que permite a posibles interesados, conocer a priori las razones, los motivos del órgano de contratación para mantener en un solo objeto contractual diversas prestaciones y así sopesar con plenitud la concurrencia de los requisitos legales en orden a decidir si procede o no su impugnación».

La Resolución nº 876/2022, de 14 de julio, insiste, además, en la relevancia de dar cumplimiento al artículo 116.4.g) de la LCSP, y en la que se concluye del modo siguiente:

“(...) la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes requiere, (i) la concurrencia de las circunstancias enumeradas en el artículo 99.3 de la LCSP y (ii) una adecuada motivación en el expediente administrativo”.

Con remisión a lo que en dicho informe se dice, se justifica en la mencionada decisión ampliamente en el informe incorporado a el pliego de condiciones. Como afirma el órgano de contratación en las conclusiones del citado informe:

“Se consideró “conveniente no dividir el contrato”. Concretamente, se afirmaba que concurrían motivos tales como: peor coordinación y gestión de los medios si hubiera varios contratistas; duplicidades de puestos de trabajo y de equipos materiales que ya no podrían compartirse entre servicios (si separásemos, por ejemplo, recogida de residuos por un lado y limpieza viaria por otro); la imposibilidad de aprovechar sinergias en recursos humanos (un único convenio y estructura vs. dos diferentes); y que las labores de control e inspección serían menos eficaces al fragmentarse la prestación. Todas estas afirmaciones tienen

sustento lógico: es notorio que, en servicios urbanos integrados, un solo adjudicatario puede coordinar mejor el barrido con la recogida (p.ej., planificando rutas de limpieza el mismo día de recogida), utilizar polivalencia de operarios según necesidades estacionales, o asignar un responsable único ante el Ayuntamiento para todos los incumplimientos. La fragmentación en varios lotes podría generar problemas como: “esto no me toca a mí, es del otro contratista”, diluyendo responsabilidades. De hecho, el PCAP advierte precisamente de ese riesgo, al indicar que con varios operadores habría “disfunciones y conflictos en la identificación del contratista responsable de hipotéticos incumplimientos”. Se trata, por tanto, de una motivación concreta y pertinente para nuestra contratación”.

El informe, tras acreditar las concretas razones de la no división en lotes del contrato, formula las siguientes:

“4. Conclusiones.

La división en lotes del contrato:

- Dificultaría la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico; ya que impediría continuar disponiendo del personal de limpieza viaria, con el de la limpieza de playas, como reserva para garantizar la cobertura inmediata de cualquier necesidad imprevista de personal en el servicio de recogida de residuos y, que es de ejecución imprescindible y no puede sufrir interrupciones en su prestación; y se produciría así mismo un deterioro de los otros aspectos técnico-organizativos.*
- Imposibilitaría la coordinación de varias prestaciones básicas del mismo, ya que existen trabajos esenciales de limpieza viaria y de recogida de residuos. que se encuentran imbricados o que se solapan sobre un mismo objeto, y cuya segregación en lotes conllevaría la imposibilidad de coordinar técnicamente la ejecución de las actividades y la imposibilidad de delimitar con nitidez la responsabilidad de cada uno de los contratistas*
- Y además generaría un sobrecoste por la duplicidad de estructuras de personal e incremento de costes de inversión al no poder compartirse los medios mecánicos e instalaciones fijas, lo que supondría una grave lesión de los principios de racionalización y uso eficiente de los fondos públicos.*

Por todo ello se concluye que la no división del contrato en lotes responde a razones de interés público, y se encuentra legalmente justificada en base a los motivos válidos expuestos”.

A juicio de este Tribunal, se considera que la no división en lotes se encuentra motivada y que no obedece a meras afirmaciones genéricas o estereotipadas sino que se adecúa al objeto del contrato que tiene por objeto los *“servicios de recogida y transporte de residuos hasta las plantas correspondientes, limpieza viaria, limpieza de playas, calas y litoral del Municipios de Teulada”* por un valor estimado de 48.608.866,05 euros y respecto de los que la denominada reserva textil no supone sino una mínima parte de este a diferencia de los precedentes de este Tribunal que se citan en las alegaciones (concretamente el caso estudiado por la Resolución nº 1654/2022, de 29 de diciembre, citada por la empresa recurrente), en el que el contrato tenía por objeto específico entre otros la recogida de este tipo de residuos .

Este Tribunal considera que el órgano de contratación dispone de un margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, y que sí se encuentra debidamente motivada forma parte de esta facultad que se le otorga.

En consecuencia, este motivo debe ser desestimado.

Octavo. A continuación, debe examinarse la posible vulneración de la Disposición Adicional 19ª de la citada Ley 7/2022 que dispone que:

“Contratos reservados en la gestión de residuos textiles. 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”.

Pues bien, la Disposición Adicional 4ª de la LCSP, a la que se remite la antedicha, señala: *“Contratos reservados. 1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.*

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior. El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del Sector Público Estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el Anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado. 2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición. 3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la

reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente”.

La previsión analizada de la Ley 7/2022 no elimina la discrecionalidad que, según hemos dicho anteriormente, ampara al órgano de contratación en la configuración de los lotes, aunque, ciertamente, la limita. Si el órgano de contratación opta por cumplir la exigencia de la norma referida mediante la conformación de lotes en un único contrato, ciertamente debe conformarlos de modo que se dé cumplimiento a la exigencia de reserva que contempla la Ley. Cuestión diferente, con la que no podemos estar de acuerdo con el recurrente, es que tal exigencia exija que se conforme un lote específico con la gestión del residuo textil.

Así las cosas, como se ha anticipado, no consta en el expediente un documento que aborde expresamente la justificación de la no previsión de la reserva expresada. Sin embargo, el órgano de contratación entiende que la motivación de la no división en lotes prevista en la licitación es suficiente para justificar la no aplicación de la citada reserva.

Pues bien, este Tribunal estima, conforme al precedente de la resolución 461/2023, de 20 de abril que, en este caso, la justificación de la no división en lotes hace que no resulte imprescindible este documento, pues como en dicha resolución se afirma:

“...en consecuencia no resulta necesaria la motivación de la específica falta de reserva prevista en la Ley 7/2022, que efectivamente, tal como indica la recurrente, no se contienen los Pliegos, 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. Finalmente, cabe indicar sobre la cita que la recurrente realiza de la Resolución nº 1654/2022, de 29 de diciembre, dictada por este Tribunal resolviendo un recurso de la misma Cooperativa, que en ese caso la ratio decidendi para estimar el recurso consistió en que en el expediente administrativo no existía una motivación concreta sobre

la no división en lotes del contrato, a diferencia de lo que en el presente caso se ha apreciado, y que en la citada Resolución se terminaba indicando que la estimación del recurso no comportaba necesariamente la obligación del órgano de contratación de dividir en lotes el contrato o de asumir la reserva legal regulada ex Disposición Adicional 19ª de la Ley 7/2022, sino de justificar adecuadamente la decisión de proceder –o no- en tal o tales sentidos en el seno del procedimiento de contratación. Es decir, en dicha resolución como quiera que no se apreciara la concurrencia de motivación suficiente para la decisión de no dividir en lotes, se abordó también la falta de justificación de la falta de reserva, pero sin considerar de forma expresa que esta última justificación debe ser imprescindible y específica en el caso de que no proceda la lotización del objeto del contrato; mientras que en el presente caso a diferencia del anterior, se ha apreciado la existencia de una motivación específica y razonable en la memoria justificativa del expediente de contratación sobre la decisión de no dividir en lotes el objeto de contrato”.

Esta doctrina es aplicable al caso en la medida, como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, la no división en lotes se encuentra adecuadamente justificada por lo que, como se ha expuesto en el precedente citado, no es imprescindible el documento objeto de controversia, puesto que su exigencia se vincula a la citada decisión de no división en lotes.

En consecuencia, este motivo debe ser desestimado y con él la totalidad del recurso

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. C.Z.K., en representación de AIR SERVICIOS AMBIENTALES, S.L.U., contra los pliegos del contrato de los “*Servicios de recogida y transporte de residuos hasta las plantas correspondientes, limpieza viaria, limpieza de playas, calas y litoral del municipio de Teulada*”.

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

LOS VOCALES