



**Recurso nº 117/2026 C. Valenciana 29/2026**

**Resolución nº 717/2026**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 24 de abril de 2026.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J. G. R., en representación de VARESER 96, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación del *“Acuerdo marco de limpieza en edificios, locales y dependencias de la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas (con criterios de sostenibilidad ambiental)”*, expediente AM 3/25 CC, convocado por la Central de Compras de la Consellería de Hacienda, Economía y Administración Pública de la Comunidad Valenciana, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La licitación tiene por objeto un Acuerdo marco para la prestación del servicio de limpieza en edificios, locales y dependencias de la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas. (con criterios de sostenibilidad ambiental), por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

La licitación está sujeta 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 (LCSP, en adelante).

El Acuerdo marco se divide en 11 lotes y el valor estimado asciende a 211.053.852,00 euros.



El anuncio de la licitación se publicó en el DOUE y en la PLACSP el 15 de enero de 2026. Posteriormente se publicó una rectificación del anuncio en el DOUE y en la PLACSP el 26/01/2026 y el 23/01/2026, respectivamente.

El Pliego fue publicado en la PLACSP el 15 de enero, publicándose dos rectificaciones el 23 y 26 de enero, respectivamente. La fecha límite de presentación de ofertas quedó fijada el 16/02/2026 a las 23:59.

**Segundo.** Frente a los pliegos VARESER 96, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación el día 22 de enero de 2026. El recurso se dirige a impugnar uno de los criterios ambientales recogido en el apartado 10.2.2.1 del PCACP, en concreto, el criterio B.2.2 Adhesión a SCRAP que valora con 5 puntos la *“acreditación de la participación o adhesión del licitador a un Siustema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP) destinado a la gestión de envases (domésticos, comerciales o industriales). Entre los SCRAP válidos podrán considerarse, entre otros; Procircular, Ecoembes Comerciales, SUN REPACK, o cualquier otro SCARP equivalente autorizado por la autorizada competente que cubra los envases generados por la actividad objeto del contrato”*.

Considera que el criterio vulnera el principio de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia porque se trataría de un criterio de adjudicación no vinculado al objeto del contrato, innecesario y desproporcionado. Solicita la nulidad del criterio y que se retrotraigan las actuaciones al momento de aprobación de los pliegos dándose una nueva retasación a los mismos, excluyendo el citado criterio.

**Tercero.** Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación, que solicita la desestimación del recurso.

Según el certificado de licitadores remitido por el órgano de contratación, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, se han presentado 30 licitadores, dentro de los cuales no se encuentra la entidad recurrente VARESER 96, S.L.

**Cuarto.** Se ha dado traslado para alegaciones a los interesados. Sólo presentó alegaciones la mercantil ISS FACILITY SERVICES, S.A. instando la desestimación del



recurso e invocando que las empresas de limpieza son “poseedoras” de los residuos y, por tanto, están obligadas a la gestión de los residuos, que no están obligadas legalmente a adherirse a un Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP), pero que sí pueden adherirse voluntariamente y explica que esta adhesión implica una mejor prestación del servicio de tratamiento de residuos, así como beneficios para la empresa.

**Quinto.** El 19 de febrero de 2026, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve 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.** Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 21 de mayo de 2025 (BOE 2 de junio de 2025).

**Segundo.** El recurso fue interpuesto el 22/01/2026, dentro del plazo de 15 días hábiles que establece el artículo 50.1 b) de la LCSP.

**Tercero.** Los pliegos que rigen la licitación es uno de los actos recurribles ex artículo 44.2 a) LCSP. Asimismo, se trata de un acto dictado en la licitación de un Acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado supera 100.000 euros, susceptible de impugnación vía recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1 a) y b) de la LCSP.

**Cuarto.** El recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación por la empresa VARESER 96, S.L., cuyo objeto social comprende el objeto del contrato que se licita, si bien, como se ha señalado en antecedentes de hecho, no ha presentado oferta.



A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que el artículo 48 de la LCSP establece en su primer párrafo, en cuanto a la legitimación activa para la interposición de ese recurso, 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”*.

En relación con la aplicación de esta norma a los casos de interposición del recurso especial contra los Pliegos por quien no ha presentado oferta en el procedimiento de contratación (recurrente no licitador), este Tribunal ha establecido una reiterada doctrina, resumida en los siguientes términos en la reciente Resolución nº 1767/2025 (Recurso nº 1422/2025), de 4 de diciembre:

*“Dicha norma (el artículo 48 de la LCSP) remite a la doctrina jurisprudencial del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo.*

*En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.*

*El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.*



*En el presente caso nos encontramos ante una empresa que, sin haber presentado proposición a la licitación, impugna los pliegos que rigen la licitación.*

*Sobre quien impugna los pliegos del contrato sin presentar oferta para concurrir a la licitación, este Tribunal tiene una doctrina consolidada que se refleja en múltiples Resoluciones.*

*Así, la Resolución 863/2022 de la Sección 1ª, de 13 de julio de 2022, con cita de otras, como las Resoluciones 924/2015, 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, 1166/2019, 865/2020, y la 248/2022, a su vez reproducida en la reciente Resolución 246/2025, Sección 2ª, de 26 de febrero, que señala (el subrayado es nuestro).*

*“En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, se recoge la doctrina de este Tribunal, entre otras muchas, en nuestra Resolución 865/2020, de 31 de julio, recurso 611/2020, y en todas las que menciona, en la que se indica:*

*«Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial».*

*Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: «el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole como ya hemos visto anteriormente-el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre»*



*En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).*

*En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: «La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras).*

*Igualmente, en la Resolución 1138/2025, de 31 de julio, decíamos:*

*“La doctrina establecida por este Tribunal, entre otras muchas en la Resolución 290/2025 de 27 de febrero, para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, puede sintetizarse en que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.*

*La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el*



*criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta. Es este, precisamente, el aspecto que conviene analizar de forma particular, para poder fundamentar la presente resolución, pues si la/s cláusula/s que impugna pudieran impedir su participación en el procedimiento, como pudiera ser la exigencia de algún requisito con carácter discriminatorio, que supusiera una barrera real a la posibilidad de que presente oferta, se entendería salvado el obstáculo de legitimidad, pues se entendería, en este caso, que no presentó oferta porque le fue imposible”.*

*La recurrente, cuyo objeto social comprende el del contrato que se licita, señala en su recurso que “tiene interés en obtener el contrato interés en obtener el Contrato y viéndose perjudicada por la inclusión en los Pliegos de una condición especial de ejecución que se considera que infringe las normas reguladoras del procedimiento de contratación, debe reconocerse la legitimación de IBERCLI para recurrir los Pliegos, al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP”.*

*La recurrente manifiesta expresamente que “pese a no haber concurrido a la licitación, (...) las bases que han de regir la contratación (y, más específicamente, la condición especial de ejecución que se combate en este recurso) incurren, (...) en una patente vulneración de las normas de contratación pública, con el consiguiente perjuicio que ello le genera (al no haber adquirido la condición de licitadora a causa de los vicios de los Pliegos que aquí se denuncian), y que pretende remediar la Recurrente con la interposición del recurso”, siendo objeto de su impugnación la indebida inclusión, a su juicio, en los pliegos como requisitos para participar en la licitación de asumir la condición especial de ejecución de contratar a su costa una empresa auditora, externa e independiente de ella, que además habría de ser designada por el Ayuntamiento al momento de inicio de las auditorías, cuantificando su precio unitario en 1.200 euros, más IVA.*

*Si bien la recurrente expresa su voluntad de licitar, no afirma expresamente que el vicio que aduce afecte a su concurrencia en condiciones de igualdad a la licitación ya que se limita a señalar que denuncia una vulneración de las normas de contratación pública.*

*En este mismo sentido nos pronunciamos en nuestra reciente resolución 1396/2025, en la que la que coincide la recurrente actual y se hizo un alegato similar al que ahora nos ocupa.*



*A pesar de no haberse pronunciado expresamente la recurrente, tampoco se aprecia que la condición especial de ejecución, cuyo coste está cuantificado, pueda operar como un impedimento para presentarse a la licitación o para resultar adjudicataria del contrato. Por tanto, la recurrente no acredita un interés legítimo ex art. 48 LCSP, distinto de la mera invocación abstracta de una supuesta infracción de la normativa de contratación. Al no haber demostrado que la cláusula impugnada le impidiera participar en condiciones de igualdad, ni su carácter desproporcionado o excluyente, no concurre legitimación activa para recurrir los pliegos por este motivo.*

*En definitiva, el recurso debe ser inadmitido con arreglo al artículo 55.b) de la LCSP.”*

Aplicando nuestra doctrina al caso que nos ocupa, la recurrente denuncia un criterio de adjudicación que exige para obtener 5 puntos la acreditación de la participación o adhesión del licitador a un Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP), señalando que dicho criterio le impide o dificulta gravemente la participación, al tratarse de un criterio lesivo, por no estar directamente vinculado al objeto del contrato, no siendo una mejora de la calidad de la prestación específica que se contrata y favoreciendo a unas empresas frente a otras, otorgando mayor puntuación a algo que, a su juicio, no permite evaluar la oferta más ventajosa.

Pues bien la recurrente articula su falta de participación en la imposibilidad o dificultad grave que supuestamente le ocasiona un criterio de adjudicación, cuando este no opera como requisito para acceder a la licitación, como podría ser un criterio de solvencia que podría operar como una barrera a la concurrencia a la licitación, sino que se trata de un criterio que voluntariamente puede ofertarse o no, destinado a la valoración comparativa entre ofertas y que, atendiendo a su peso relativo, su incidencia en el resultado de la licitación resulta limitada, por lo que no puede sostenerse, *prima facie*, que impida de forma efectiva optar a la adjudicación del Acuerdo marco, ni que justifique, por ese solo motivo, la falta de presentación de oferta por la recurrente.

Por todo ello, el recurso debe ser inadmitido con arreglo al artículo 55.b) de la LCSP.

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. J. G. R., en representación de VARESER 96, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación del *“Acuerdo marco de limpieza en edificios, locales y dependencias de la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas (con criterios de sostenibilidad ambiental)”*, expediente AM 3/25 CC, convocado por la Central de Compras de la Consellería de Hacienda, Economía y Administración Pública de la Comunidad Valenciana.

**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