

Recurso 27/2025
Resolución 72/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 5 de febrero de 2025.

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad **AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa», (Expediente 2097/2024), convocado por la entidad Gestión Integral del Agua de Huelva (Giahsa), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 31 de diciembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, sin que conste a fecha de la presente resolución que los pliegos y demás documentación que rigen la licitación se encuentran a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 3.887.484,00 euros.

En el citado perfil de contratante figuran dentro de un apartado denominado “Anuncios Anulados” los siguientes documentos en las fechas que se indican: “Pliego” el 2 de enero de 2025, “Rectificación del Pliego” el 24 de enero de 2025 y “Anulación del Pliego” 30 de enero de 2025. Sin embargo, en la documentación remitida no figura documento alguno de anulación de los pliegos formalizado por la entidad contratante, ni ésta hace referencia en la misma a la mencionada anulación.

SEGUNDO. El 23 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación Pública, escrito de reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L. (en adelante la recurrente), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal el 24 de enero de 2025 se da a la entidad contratante traslado del citado escrito de reclamación y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 28 de enero de 2025.

El 29 de enero de 2025, este Tribunal dicta la Resolución MC. 13/2025 en la que se acuerda adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la entidad ahora recurrente, así como del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Por la Secretaría de este Órgano, dada la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas adoptada por la citada Resolución MC. 13/2025, mediante escrito de 30 de enero de 2025 se le requiere a la entidad contratante el listado de entidades licitadoras, poniéndole de manifiesto que en el mismo han de constar todas las que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación hasta la fecha de adopción de la medida cautelar, esto es hasta el 29 de enero de 2025. Dicha información se recibe el 31 de enero de 2025 en la que se pone de manifiesto la ausencia de entidades licitadoras.

No procede la concesión de alegaciones al recurso interpuesto, dado que como se ha expuesto no consta que se haya formulado oferta a la presente licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por remisión del artículo 120.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, en relación a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante RDL 3/2020), y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el presente supuesto la actuación impugnada procede de una sociedad mercantil local que ostenta la condición de entidad contratante de las previstas en el RDL 3/2020 conforme a sus estatutos -artículo 2- que disponen en lo que aquí concierne que:

«1.- La Sociedad tiene por objeto, promover:

- 1. La gestión del ciclo integral del agua, en particular, el abastecimiento de agua potable, alcantarillado saneamiento y depuración de aguas residuales.*
- 2. La gestión del ciclo de residuos, en particular, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.*
- 3. La gestión y desarrollo de otras actividades que se encuentren en el ámbito de las competencias municipales, especialmente en materia de protección del medio ambiente, limpieza, formación, mejora de procedimientos de gestión, aplicación de nuevas tecnologías, telecomunicaciones y energías alternativas.*
- 4. En general, la gestión de los fines y prestación y explotación de los servicios que le encomiende la Mancomunidad Titular u otras Administraciones Públicas, de acuerdo con las normas y principios que rigen las relaciones interadministrativas.*

Dentro de este objeto se entienden comprendidos todos los servicios auxiliares y todas las actividades que sean necesarias o que posibiliten su cumplimiento y resulten ajustadas a Derecho y, en particular, a las normas que en cada momento regulen su actividad. (...).».

Por su parte, el artículo 8 del citado RDL 3/2020 dispone lo siguiente:



«1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades siguientes:

- a) La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución de agua potable.
- b) El suministro de agua potable a dichas redes.

2. El presente real decreto-ley se aplicará, asimismo, a los contratos y a los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el apartado 1, siempre y cuando tales contratos estén relacionados con alguna de las actividades siguientes:

- a) Proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, a condición de que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 por ciento del volumen de agua total disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje.
- b) La evacuación o tratamiento de aguas residuales.

3. No se considerará como una actividad con arreglo al apartado 1 el suministro de agua potable a redes destinadas a prestar un servicio al público por parte de una entidad contratante distinta de los poderes adjudicadores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) Que la producción de agua potable por parte de la entidad de que se trate se realice porque su consumo sea necesario para el ejercicio de una actividad distinta de las contempladas en los artículos 8 a 11.
- b) Que la alimentación de la red pública dependa exclusivamente del propio consumo de la entidad contratante y no haya superado el 30 por ciento de la producción total de agua potable de la entidad contratante tomando en consideración la media de los tres últimos años, incluido el año en curso.».

Al respecto, el contrato que se examina en el que su objeto es el servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa, constituye una actividad de las previstas en el RDL 3/2020, según su artículo 8.2.b), por lo que le es de aplicación el citado RDL 3/2020.

Por su parte, de la citada entidad pública empresarial, es único accionista la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva integrada por más de sesenta municipios pertenecientes todos a la provincia de Huelva, derivando la competencia de este Órgano para la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto de la aplicación del apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, pues aun cuando aquella no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio, ha remitido a este Tribunal la documentación necesaria para la tramitación y resolución de la presente reclamación, por lo que opera la competencia subsidiaria de este órgano en materia del recurso especial en materia de contratación.

En definitiva, este Órgano resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si la reclamación se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de reclamación en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del RDL 3/2020.



El objeto de la licitación, según consta en el pliego de condiciones, es un contrato de servicios sujeto al RDL 3/2020, convocado por una entidad contratante, y el objeto de la reclamación es el pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que el acto recurrido es susceptible de reclamación en materia de contratación al amparo del artículo 119 apartados 1 y 2.a) del citado RDL 3/2020.

TERCERO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición de la presente reclamación en materia de contratación, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación. En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP, por remisión del artículo 121.1 del RDL 3/2020, establece 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 el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente denunciando determinados aspectos relativos a los requisitos mínimos previstos en la cláusula 4.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, ponen de manifiesto que los pliegos restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación en condiciones de igualdad, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición de la reclamación y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición de la reclamación en materia de contratación, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que consta en el procedimiento de reclamación, el 31 de diciembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante el anuncio de licitación, sin que conste a fecha de la presente resolución que los pliegos y demás documentación que rigen la licitación se encuentran a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante; no obstante, aun computando desde dicha fecha la reclamación presentada el 23 de enero de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 121.1 b) del RDL 3/2020 y en el artículo 50.1.b) de la LCSP por remisión de aquél.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión de la reclamación, procede examinar los motivos en que la misma se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone la presente reclamación contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo *«sea dictada resolución en la que presenten nuevos Pliegos sin los requisitos mínimos técnicos impugnados.»*.

La reclamación en esencia denuncia los dos requisitos siguientes incluidos en la cláusula 4.1 de PCAP:

«Artículo 4.- PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN.

(...)

4.1.- REQUISITOS MÍNIMOS:



Se establecen los requisitos mínimos administrativos y técnicos que se describen a continuación:

Requisitos mínimos Administrativos Lotes 1 y 2:

(...)

Requisitos mínimos técnicos Lotes 1 y 2.

(...)

- Autorizaciones Ambientales otorgadas por el órgano competente para la gestión de los lodos anteriormente mencionados, además de las que sean de aplicación en el Título III (Capítulo I) del Decreto 73/2012 de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. En caso de presentar oferta en UTE, se deberá especificar y acreditar la capacidad de cada componente de tal forma que se garantice la autorización de la gestión de los residuos objeto de la presente licitación. Todo lo anterior será acreditado con la documentación correspondiente por cada una de las instalaciones que aporte. Se indicará la capacidad de tratamiento de cada una de las instalaciones mediante la documentación que acredite. Del mismo modo deberá acreditar que existe capacidad de tratamiento disponible para atender las necesidades del presente contrato, aportando par ello, libros de registro, declaraciones anuales y contratos firmados a fecha de licitación del presente contrato. Quedarán excluidas de la licitación aquellas ofertas que incluyan documentación o alusiones que no estén construidas y operativas, es decir en funcionamiento en el momento de la fecha límite de presentación de ofertas.

(...)

- Con el fin de garantizar la capacidad de gestión en las labores de compostaje de lodos, se exige al licitador haber compostado, durante los últimos tres años, al menos una cantidad anual de lodos (Código LER 190805) de 7.000 tn/año para los licitadores que se presenten al Lote 1, y una cantidad anual de lodos de 12.000 tn/año para los licitadores que se presenten al Lote 2. En caso de que el mismo licitador oferte a los Lotes 1 y 2, se exige un mínimo de lodos tratados en los últimos 3 años de 19.000 tn/año, cantidades que se corresponde con la producción anual total prevista en el presente pliego. Se justificará aportando para cada una de la/s planta/s de compostaje que se incluyan en la oferta, copia/s legitimada/s de las memorias oficiales anuales de gestión de residuos en dicho periodo, presentadas en la Administración Ambiental competente, donde se incluyan expresamente las cantidades de lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas que se hayan tratado mediante compostaje.».

En este sentido, en el antecedente cuarto de su escrito de reclamación afirma que «La regulación de los lodos en Andalucía se encuentra en la Orden de 6 de agosto de 2018, que establecía una moratoria a la obligación de tratamiento de los lodos en plantas de compostaje entre otras, por tres años, permitiendo la aplicación directa en suelos agrícolas. Dicha moratoria fue ampliada un año, hasta 2022, por Orden de 11 de mayo de 2021.».

En cuanto al primero de los requisitos reproducidos, la reclamante señala que el mismo es abusivo al atentar contra el principio de proporcionalidad, no teniendo fundamento ni razonamiento de su inclusión, puesto que «los criterios de adjudicación o valoración son sobre las instalaciones que estén operativas a la fecha límite de la presentación de ofertas, pero el plazo o período del contrato es a dos años con prórrogas hasta tres años, lo que supondría cinco años; siendo el objeto fundamental del contrato GESTIÓN, RETIRADA, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y VALORIZACIÓN DE LOS LODOS PRODUCIDOS EN LAS EDARs GESTIONADAS POR GIAHSA, siendo dato fundamental de la adjudicación que la adjudicataria tenga capacidad suficiente y acreditada para gestionar y tratar dichos lodos.».

Acto seguido, cita y reproduce la cláusula 4.6 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), en concreto el párrafo relativo a la valoración en las ofertas técnicas del exceso de capacidad de tratamiento en las plantas destinadas al servicio de la entidad contratante para atender posibles situaciones excepcionales que pudiera acontecer durante el contrato; así como la cláusula 4.2 -criterios de adjudicación- del PCAP, en concreto los párrafos relacionados con al apartado A -relación y descripción de las instalaciones de tratamiento de lodos mediante compostaje- de los criterios evaluables mediante juicio de valor, tras lo cual afirma que «Nada se objeta a que se



valoren SÓLO las instalaciones que están operativas a la fecha límite de la presentación de las ofertas, pero no podemos estar de acuerdo a que se incluya en dicho Pliego la EXCLUSIÓN por hacer mención de las instalaciones que están en construcción y próximamente serán operativas y podrán ser utilizadas en este contrato con Giahsa. El que no consten en dicho expediente impedirían el poder ser utilizadas en el futuro, no dando opción de incluirlas en el contrato sin tener que ser valoradas para la puntuación en la adjudicación.».

Por último, tras hacer referencia al artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y al artículo 139.1 de la LCSP, señala que *«no se debería admitir dicha EXCLUSIÓN por aludir a plantas o instalaciones que con Autorización Ambiental resuelta y pendiente de finalizar la construcción o de la licencia de apertura, que no afectan en nada al objeto real del contrato. No se objeta e impugna su valoración en los criterios de adjudicación, sino su exclusión.».*

Respecto al segundo de los requisitos reproducidos, la reclamante indica que la exigencia de un mínimo de tres años en compostaje impide que las plantas que se hayan incorporado al negocio entre 2022 y 2024 no puedan acceder a la licitación, lo que atenta contra los principios básicos de igualdad y proporcionalidad, imposibilitando que una empresa gestora de lodos de EDAR (estación depuradora de aguas residuales) con larga trayectoria pueda licitar en igualdad de oportunidades con las entidades competidoras.

Acto seguido señala que es importante conocer que la media de años para que una instalación sea operativa es de unos siete, así como que la citada Orden de 6 de Agosto de 2018 de la Junta de Andalucía, como se ha indicado anteriormente, establecía una moratoria al tratamiento en plantas de compostaje por la carencia de plantas y capacidad para tratarlas, por lo que a partir de septiembre del año 2022 era preceptivo tratarlo en plantas de compostaje; ello supone que dicho requisito mínimo de tres años en compostaje aportado con la oferta sea excesivo y deba ser retirado de los pliegos.

Por último, señala la recurrente que *«Conforme al artículo 90 LCSP los requisitos mínimos deben ser de igual o similar naturaleza, permitiendo que la posibilidad de concursar sea igualitario. Impugnamos este requisito mínimo de justificar tres años de compostaje en instalación.».*

2. Alegaciones de la entidad contratante.

La entidad contratante aporta dos informes a la reclamación que se examina. El primero de ellos formalizado por la personal titular de la Dirección Ejecutiva y de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de Giahsa, el cual mediante otrosí digo indica que al presente se acompaña un informe técnico (segundo informe), suscrito por la persona responsable del Departamento de Depuración y Control de Vertidos de Giahsa, el cual forma parte inseparable del presente al abordar la impugnación con criterios técnicos de su competencia.

En el primero de los informes, en lo que aquí concierne, con carácter previo a exponer sus alegaciones a los concretos motivos de recurso, se indica que la Orden de 6 de agosto de 2018 citada por la reclamante no guarda relación con la impugnación, dado que los que se exigen en la cláusula de requisitos mínimos son básicos basados en la experiencia de las licitadoras al tratarse de un servicio muy específico, que debe realizarse con altos estándares de calidad y de inmediato cumplimiento, como consecuencia de que en estos momentos Giahsa carece de entidad que en la actualidad cumpla con el mismo.

Respecto al primero de los motivos del recurso, la entidad contratante señala que obviamente la exclusión de la licitadora que no acredite disponer de instalaciones construidas y operativas trae su causa de la necesidad perentoria de la prestación del servicio por la entidad contratante de forma inmediata a la firma del contrato,



pues si una vez adjudicado el contrato se ha de conceder un plazo de espera para que se finalice la construcción de una planta o reúna las características técnicas necesarias para la obtención de permisos, aquella se convertiría en rehén de la primera que no puede cumplir con la contratación ab initio, por lo que se entiende que la contratación nacería ya nula de pleno derecho por no reunir una de las personas contratantes los requisitos mínimos para cumplir con su cometido, *«siendo por tanto este criterio de exclusión un filtro de presentación de plicas abusivas o bajas temerarias que necesiten posteriores cláusulas rebus sic stantibus o moratorias no acordes al espíritu de la licitación»*. En este sentido, a su entender, el criterio de la exclusión por sí mismo no constituye una infracción de la cláusulas del PCAP, ni mucho menos de los principios de proporcionalidad e igualdad, sino la exteriorización y garantía de que la entidad licitadora reúne las características suficientes para el cumplimiento del contrato, siendo a mayor abundamiento un criterio igualitario para todas las licitadoras sin que se incumpla, como se alude por la recurrente, el contenido el artículo 139.1 de la LCSP.

En cuanto al segundo de los motivos del recurso, por la entidad contratante se señala que la exigencia mínima de tres años en compostaje es una garantía de calidad y trayectoria en la gestión de residuos, no alcanzando a entender cómo se considera un requisito que causa desigualdad o resulta desproporcionado, toda vez que cualquier licitadora ha de cumplir con el mismo, dado que una entidad que cuente con un mínimo de experiencia es esencial a la hora de prestar un servicio público de las características del licitado, habrá plantas que no cumplan con los requisitos mínimos y ello no constituye un criterio de exclusión inválido al existir innumerables fórmulas de entidades que pueden licitar en forma de uniones temporales empresariales que puedan, entre varias, garantizar los estándares de calidad del servicio público ofertado. En este sentido, indica la entidad contratante que se debe recordar que la empresa licitadora se ha de adaptar a la oferta y no a la inversa, toda vez que la reclamante pretende por medio de esta reclamación obtener una oferta a su conveniencia y por ende desigual para el resto de posibles entidades aspirantes.

En el segundo de los informes, la entidad contratante viene a ampliar y a desarrollar los argumentos esgrimidos en el primer informe. En este sentido, los razonamientos reflejados en dicho segundo informe constan en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre los requisitos mínimos de solvencia que deben reunir las entidades licitadoras y candidatas en los sectores especiales regulados en el libro primero del RDL 3/2020.

Al respecto, en lo que aquí interesa, dispone el artículo 55 del RDL 3/2020 -Exigencia de solvencia- lo siguiente:

«1. Los requisitos mínimos de solvencia que deben reunir los licitadores y candidatos, así como la documentación requerida para acreditar su cumplimiento, se indicarán en la convocatoria de licitación o, en el caso de que el medio de convocatoria de licitación sea un anuncio sobre la existencia de un sistema de clasificación, en la invitación a licitar o a negociar; y, en todo caso, en los pliegos de condiciones.

2. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional podrán acreditarse, con carácter general, a través de los medios que se determinen por la entidad contratante de entre los establecidos en este real decreto-ley y en el capítulo II, título II, libro primero de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, incluida, en su caso, la posibilidad de exigir que el periodo medio de pago proveedores del empresario no supere el límite establecido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.1, letra c) segundo párrafo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En todo caso, las entidades contratantes podrán admitir otros medios de prueba distintos siempre que estos sean válidamente admitidos en Derecho.



No obstante lo establecido en el párrafo anterior, cuando la entidad contratante sea un poder adjudicador la clasificación de los empresarios como contratista de obras o como contratista de servicios será exigible y surtirá efectos, para la acreditación de la solvencia para contratar de estos últimos, en los casos y términos que establece el artículo 77, apartados 1 a 4 y el artículo 78 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.».

La remisión del citado artículo 55.2 del RDL 3/2020 al capítulo II, título II, libro primero de la LCSP, comprende expresamente los artículos 65 a 97, ambos inclusive, de la citada LCSP. En este sentido, y en lo que aquí concierne, el artículo 90 de la LCSP relativo a la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios dispone, expresamente, lo siguiente:

«1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública.

b) Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad.

c) Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa.

d) Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de este, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad.



e) *Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.*

f) *En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.*

g) *Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y del número de directivos durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación.*

h) *Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación.*

i) *Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.*

2. *En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato.*

3. *Si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, de prestación de servicios de proximidad u otras análogas, en todo caso se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias, lo que deberá acreditarse por los medios que establece el apartado 1 de este artículo.*

4. *En los contratos no sujetos a regulación armonizada, cuando el contratista sea una empresa de nueva creación, entendiéndose por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años, su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a i) anteriores, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de servicios.».*

Así las cosas, los requisitos mínimos exigidos que cuestiona la reclamante traen causa de lo establecido en el artículo 90 de la LCSP, respectivamente, en el apartado 1.d) y en el primer inciso del apartado 2 para el primer requisito denunciado y en el apartado 1.a) y en el primer inciso del apartado 2 para el segundo requisito denunciado.

Como se ha expuesto, el primer requisito cuestionado por la recurrente señala lo siguiente: «Autorizaciones Ambientales otorgadas por el órgano competente para la gestión de los lodos anteriormente mencionados, además de las que sean de aplicación en el Título III (Capítulo I) del Decreto 73/2012 de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. En caso de presentar oferta en UTE, se deberá especificar y acreditar la capacidad de cada componente de tal forma que se garantice la autorización de la gestión de los



residuos objeto de la presente licitación. Todo lo anterior será acreditado con la documentación correspondiente por cada una de las instalaciones que aporte. Se indicará la capacidad de tratamiento de cada una de las instalaciones mediante la documentación que acredite. Del mismo modo deberá acreditar que existe capacidad de tratamiento disponible para atender las necesidades del presente contrato, aportando por ello, libros de registro, declaraciones anuales y contratos firmados a fecha de licitación del presente contrato. Quedarán excluidas de la licitación aquellas ofertas que incluyan documentación o alusiones que no estén construidas y operativas, es decir en funcionamiento en el momento de la fecha límite de presentación de ofertas.».

Dicha exigencia, como se ha expuesto queda incardinada en el apartado 1.d) del artículo 90 de la LCSP, que indica que cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, circunstancias ambas que concurren en el supuesto que se examina, un control efectuado por la entidad contratante o, en nombre de este, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecida la empresa, siempre que medie acuerdo de dicho organismo, versando el control sobre la capacidad técnica de la persona empresaria y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad, lo que conforme al primer inciso del apartados 2 del citado artículo y según los pliegos debe acreditarse con las correspondientes autorizaciones ambientales otorgadas por el órgano competente para la gestión de los lodos.

Asimismo, el segundo requisito cuestionado por la reclamante indica lo siguiente: *«Con el fin de garantizar la capacidad de gestión en las labores de compostaje de lodos, se exige al licitador haber compostado, durante los últimos tres años, al menos una cantidad anual de lodos (Código LER 190805) de 7.000 tn/año para los licitadores que se presenten al Lote 1, y una cantidad anual de lodos de 12.000 tn/año para los licitadores que se presenten al Lote 2. En caso de que el mismo licitador oferte a los Lotes 1 y 2, se exige un mínimo de lodos tratados en los últimos 3 años de 19.000 tn/año, cantidades que se corresponde con la producción anual total prevista en el presente pliego. Se justificará aportando para cada una de la/s planta/s de compostaje que se incluyan en la oferta, copia/s legitimada/s de las memorias oficiales anuales de gestión de residuos en dicho periodo, presentadas en la Administración Ambiental competente, donde se incluyan expresamente las cantidades de lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas que se hayan tratado mediante compostaje.».*

El mencionado requisito, como se ha expuesto queda incardinado en el apartado 1.a) del artículo 90 de la LCSP, que indica como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios, una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes; circunstancias que concurren en el supuesto que se examina, en que se exige durante los tres últimos años una determinada cantidad de toneladas de compostaje por año, como valor mínimo conforme se indica en el primer inciso del apartado 2 del mencionado artículo 90 de la LCSP.

Segunda. Sobre que dos de los requisitos mínimos de solvencia que deben reunir las entidades licitadoras y candidatas son desproporcionados y atentan en el segundo de ellos contra el principio de igualdad.

En cuanto al primero de los requisitos exigidos, el relativo a las autorizaciones ambientales otorgadas para la gestión de los lodos, la reclamante en esencia no cuestiona el requisito en si mismo considerado, sino el hecho de que las instalaciones estén operativas a fecha de presentación de ofertas, de tal suerte que no podrían aceptarse aquellas plantas o instalaciones que tengan la autorización ambiental resuelta y solo estén pendientes de finalizar la construcción o de la licencia de apertura.



En definitiva, lo que denuncia la recurrente es que las plantas o instalaciones tengan que estar operativas a fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, pero nada manifiesta sobre cuál sería a su juicio la fecha en la que habría de acreditarse tal condición, si con carácter previo a la adjudicación del contrato o a su formalización o durante su ejecución o una vez prorrogado el mismo en su caso. En este sentido, se limita a indicar que el plazo o período del contrato es a dos años con prórrogas hasta tres años, lo que supondría cinco años, o que nada afectaría al objeto real del contrato aquellas instalaciones que tengan la autorización ambiental resuelta y solo estén pendientes de finalizar la construcción o de la licencia de apertura.

Al respecto, ha de darse la razón al órgano de contratación cuando en su informe al recurso afirma la necesidad perentoria de la entidad contratante de que la prestación del servicio por la persona adjudicataria se realice de forma inmediata a la firma del contrato. En este sentido, este Tribunal y el resto de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual vienen sosteniendo que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unas entidades licitadoras puedan cumplir las exigencias establecidas y otras no.

Con respecto al segundo de los requisitos exigidos, el relativo a la capacidad de gestión en las labores de compostaje de lodos, la reclamante en síntesis denuncia la exigencia de justificar tres años de compostaje, no objetando nada a la cantidad anual que ha de acreditarse, únicamente señala que se impide el acceso a la licitación a las plantas que se hayan incorporado al negocio entre los años 2022 a 2024 y a una empresa gestora de lodos de “EDAR” con larga trayectoria. En este sentido, parece que cuando la reclamante afirma que tiene una larga trayectoria quiere decir que lleva bastante tiempo gestionando dicho tipo de lodos, lógicamente más de tres años, pero sin embargo en alguno o algunos de los años 2022 a 2024 no ha sido así.

En todo caso, en aplicación del último inciso del párrafo primero del artículo 92 de la LCSP, que dispone dicho primer párrafo que *«La concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional exigidos para un contrato, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación y se indicará en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En su ausencia serán de aplicación los establecidos en los artículos 87 a 90 para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos»*, para los contratos de servicios el artículo 90.2 de la citada ley, establece los criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional que habrán de exigirse a las entidades licitadoras, para el supuesto de que los pliegos no los concreten. Con tal previsión legal se pretende evitar que la falta de mención de tales extremos en los pliegos lleve a situaciones indeseadas de falta de apreciación de la solvencia técnica o profesional o de valoración de la misma sin parámetros ni criterios previamente establecidos.

El tenor del citado artículo 90.2 de la LCSP como ya se ha reproducido es el siguiente: *«En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato,*



cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato».

Al respecto, como asimismo se ha indicado ut supra, este Tribunal y el resto de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual vienen sosteniendo que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unas entidades licitadoras puedan cumplir las exigencias establecidas y otras no.

En definitiva, se ha señalado que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación y a las entidades contratantes asegurarse de que la persona empresaria que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, en este caso técnica o profesional, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el Asunto “*Succhi di Frutta*” puede fijar libremente el órgano de contratación, o en este caso la entidad contratante, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios de la contratación pública. Así pues, el requisito de proporcionalidad que proclama el artículo 74.2 de la LCSP trata de evitar que mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos se excluya de la licitación a empresas plenamente capacitadas para ejecutar el contrato.

Pues bien, en el supuesto analizado, la reclamante, como se ha expuesto, denuncia la exigencia de justificar tres años de compostaje, lo que a su entender resulta desproporcionado y atenta contra el principio de igualdad. Sin embargo, el criterio de solvencia técnica o profesional exigido en el PCAP que se analiza, en cuanto al número de años, coincide exactamente con el previsto en el citado artículo 90.2 de la LCSP para los contratos de servicios; en tal sentido, nunca podrá considerarse desproporcionado un criterio de solvencia técnica o profesional que coincida con el señalado en una ley por cuanto esta supone el nivel normativo de proporcionalidad exigible a falta de otro fijado por el órgano de contratación o la entidad contratante, y aun cuando es cierto que el precepto legal fija la solvencia que debe requerirse en una licitación ante la ausencia de previsión en los pliegos, ello no es óbice para que estos puedan exigir la que se considera óptima desde el punto de vista normativo.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en sus Resoluciones 149/2017 de 14 de julio y 251/2017 de 21 de noviembre, y más recientemente en la 16/2025 de 9 de enero, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales entre otras en su Resolución 816/2019 de 11 de julio.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la reclamación interpuesta.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por la entidad **AMBIENTAL Y SOSTENIBLE S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de gestión, retirada, transporte, tratamiento y valorización de los lodos producidos en las EDARs gestionadas por Giahsa» (Expediente 2097/2024), convocado por la entidad Gestión Integral del Agua de Huelva (Giahsa).



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, por remisión del artículo 121 del RDL 3/2020, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MC. 13/2025 de 29 de enero.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, por remisión del artículo 121 del RDL 3/2020.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

