

Recurso 109/2026
Resolución 129/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 6 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de gestión externa de los residuos que se generan en los centros del Servicio Andaluz de Salud (SAS) de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía definidos en el ANEXO I del PPT» (Expediente CONTR 2026 0000033144) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 4 de febrero de 2026 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de ellos interesados en esa misma fecha.

El valor estimado del contrato asciende a 20.813.205,98 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 25 de febrero de 2026 la entidad ■ (en adelante, la recurrente) presentó en el registro electrónico de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen el contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 26 de febrero, que tuvo que ser reiterado el 3 de marzo, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que tuvo finalmente entrada en este Tribunal con fecha 4 de marzo de 2026.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al haber comunicado el órgano de contratación la inexistencia de licitadores a la fecha de remisión del expediente, y tampoco adoptar la medida cautelar solicitada dada la brevedad en la resolución del presente recurso especial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal 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. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP 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.”*

Tratándose de recursos contra pliegos rectores de la licitación el interés legítimo es apreciable en entidades que no hayan participado en la licitación, siempre que el contenido del recurso evidencie que las cláusulas impugnadas pueden provocar un perjuicio a la persona recurrente, bien porque le impida participar en la licitación, bien porque no le permita hacerlo en condiciones de igualdad con el resto de los potenciales licitadores; de modo que la eventual estimación del recurso le permita remover aquellos obstáculos que le han impedido o dificultado la presentación de la oferta.

En el supuesto que nos ocupa, la entidad recurrente alega (i) que en su objeto social se incluye la gestión racional y avanzada de los residuos generados en los centros sanitarios mediante la recogida en el punto de entrega y su posterior desplazamiento a las instalaciones de tratamiento y eliminación (ii) que, a la vista de las actividades descritas en el objeto del contrato forman parte de su objeto social tiene interés legítimo en que los pliegos sean conformes a derecho y permitan el desarrollo de la licitación con sujeción estricta a las normas de contratación pública.

En su recurso, alega, en síntesis que la configuración de la contratación proyectada en un solo lote hace prevalecer los intereses administrativos internos sobre los principios rectores de máxima concurrencia y competitividad entre los licitadores con efectos restrictivos sobre la concurrencia, y, aun cuando no menciona con carácter expreso la dificultad que ello le genera para concurrir a la licitación, se infiere de la lectura global del recurso que las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso.

Por consiguiente, a priori, se aprecia interés legítimo, pues la eventual estimación reportaría a la recurrente un beneficio claro al eliminar los extremos cuestionados de los pliegos precisamente por su condición restrictiva de la concurrencia.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal “*se dicte resolución por cuya virtud se estime dicho recurso y, en particular, se declare y se ordene:*

- 1) *La nulidad, o la anulabilidad, del criterio 5.4, relativo a la justificación de la no división del objeto en lotes, del Cuadro Resumen.*
- 2) *La retroacción del procedimiento de adjudicación del Contrato al momento previo a la aprobación de los pliegos, con objeto de que el órgano de contratación confeccione, apruebe y publique unos pliegos conformes a Derecho, dividiendo el objeto del contrato en lotes, al menos de carácter geográfico y/o por tipología de residuo”.*

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de impugnación:

1º Vulneración del artículo 99.3 de la LCSP.

Alega la infracción del mencionado precepto partiendo de que “*se trata, por tanto, de un contrato que integra prestaciones claramente diferenciables desde el punto de vista territorial, correspondientes a centros sanitarios situados en ocho provincias, y desde el punto de vista de la tipología de residuos (agrupa los residuos peligrosos y no peligrosos), con realidades logísticas, distancias de transporte y flujos de residuos sustancialmente distintos”.*

En apoyo de la obligación de división del objeto contractual en lotes que exige el mencionado precepto, invoca la Sentencia 88/2023, de 2 de marzo, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (recurso 248/2020) sobre la exigencia de una justificación reforzada, concreta y específica, basada en razones económicas, técnicas u organizativas debidamente acreditadas en el expediente. Menciona, asimismo, la Resolución de este Tribunal 428/2025, de 25 de julio que concluye que, en el supuesto por aquella examinado, la motivación resultaba excesivamente genérica y debió descender con mayor detalle a las circunstancias concretas que harían más operativo la ejecución de todas las prestaciones que engloba el contrato por un único contratista, argumentando que: “*esa división “técnica” no es que pueda ser o no acertada, sino que la discrecionalidad técnica que dispone la Administración contratante para diseñar sus necesidades y para establecer la operativa de configuración de la licitación debe fundamentarse siempre en argumentos contrastables, que hagan entendible sus decisiones y que permitan su fiscalización. Esa motivación no existe con la intensidad suficiente en el expediente para justificar el “sacrificio” de un principio general de división del objeto contractual en lotes según se establece en la Directiva 2014/24 y art. 99.3 LCSP todo en aras de una protección especial a las PYMES(...)*”

Cuestiona la decisión del órgano de contratación de configurar un único lote (apartado 5.4 del cuadro resumen CR) empleando una justificación, a su juicio, bastante generalista de la no división en lotes del objeto del contrato, poniéndose con fundamento en las siguientes alegaciones:

1. El SAS sostiene que la ejecución independiente por varios contratistas dificultaría la correcta ejecución del contrato y generaría riesgos derivados de la coordinación de múltiples adjudicatarios, apoyándose especialmente en la complejidad del sistema informático “SIRA”.



Frente a ello, expone que el argumento de SIRA – que es una plataforma pública de la Junta de Andalucía para la tramitación electrónica de los traslados de residuos que dispone de conexión por servicios web para empresas operadoras, invierte indebidamente la lógica del artículo 99.3 LCSP al pretender que sea el mercado el que se adapte a la comodidad organizativa del órgano de contratación, cuando lo exigible es lo contrario -ajustar el diseño contractual a la competencia-, salvo prueba técnica específica de imposibilidad.

Según expone, la admisión de que “SIRA” justifica la configuración de un único llevaría a una conclusión absurda e incompatible con la finalidad de la LCSP, en el sentido de que cualquier contrato de residuos en Andalucía quedaría blindado al lote único por el mero hecho de estar sujeto a tramitación electrónica en la referida plataforma, lo que evidencia que no estamos ante indivisibilidad técnica, sino ante una preferencia organizativa del SAS no justificada, derivada de la comodidad en la gestión administrativa interna y que haría prevalecer los intereses administrativos internos sobre los principios rectores de la contratación pública.

Alega que, como gestor autorizado en la Comunidad de Andalucía, cumple con los requisitos del Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, que están vinculados a la plataforma “SIRA”, y que el software del que dispone cumple perfectamente con los criterios técnicos que se requieren en dicha plataforma.

Asimismo, manifiesta que la justificación adoptada chocaría frontalmente con los criterios de adjudicación del presente contrato, en concreto, con el relativo a la valoración con hasta 3 puntos de la trazabilidad de los residuos

del contrato e indicadores asociados, hardware y software y, en concreto, la viabilidad para exportar datos a otras aplicaciones propias o de terceros (SIRA de la Consejería de medioambiente de Andalucía), su interconectividad y carácter inalámbrico, multidispositivo, el hardware puesto a disposición de los centros, así como su mantenimiento y reposición, el plan de implantación (formación inicial y periódica en el uso) y la posibilidad de adaptación a necesidades que surjan a la luz de normativa u otra índole (apartado 4.6 de la Justificación de la elección de los criterios de adjudicación). Considera que no se justifica que, por un lado, se incluya como criterio de valoración la posibilidad de ofertar herramientas que se puedan compartir con terceros y, por otro lado, se motive la no división en lotes en la dificultad en el acceso a la información de los distintos contratistas con soluciones informáticas distintas para el control de la gestión de residuos en “SIRA”.

En ese sentido, esgrime, con fundamento en la doctrina administrativa (Resoluciones 239/2017 y 461/2023 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales) que la complejidad técnica o informática del contrato no equivale, por si sola, a indivisibilidad técnica.

Finalmente, aduce que otro elemento que refuerza la falta de justificación de la división en lotes es que el propio pliego permite la subcontratación de las prestaciones del contrato, lo que supone una contradicción estructural con la tesis sostenida por el órgano de contratación para defender la inexistencia de lotes derivado de la complejidad de la gestión documental. Manifiesta en tal sentido que *“La autorización de subcontratación permite afirmar que no existe ninguna "indivisibilidad técnica" real del contrato. Si fuera indispensable un único operador para garantizar la gestión documental centralizada, tampoco podría admitirse que el único operador delegase en varios terceros la ejecución material del contrato”*.

2. La planificación de las rutas exige criterios geográficos y economías de escala que no coinciden con los límites provinciales de Andalucía. Varios adjudicatarios aumentarían las emisiones, los costes y la complejidad operativa.



Esgrime que es habitual en otras Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) que este tipo de contratos esté dividido por lotes geográficos y por tipología de residuos (peligroso y no peligroso) y cuestiona la justificación ofrecida por el órgano de contratación que sostiene que, debido a la dispersión de los centros de atención primaria y el elevado número de puntos de recogida, resulta necesario la planificación de las rutas atendiendo a criterios geográficos que no coinciden con los límites provinciales o con los distritos sanitarios.

Critica que dicha motivación es genérica en la medida que se limita a realizar afirmaciones genéricas sobre las supuestas ventajas de una gestión unificada del servicio, sin acreditar, de manera objetiva, que la prestación por varios adjudicatarios resulta incompatible con los objetivos ambientales invocados. Esto es, no se acredita que la existencia de varios adjudicatarios imposibilite la optimización de rutas ni la reducción de emisiones, sino que se reconoce que las rutas se diseñan atendiendo a criterios logísticos establecidos por el operador a partir de sus centros de trabajo, lo que evidencia que las rutas no dependen de una estructura contractual unitaria.

Alega, asimismo, que *“Tampoco consta que se haya efectuado un análisis comparativo de alternativas menos restrictivas, tales como: (i) la división del contrato en lotes de carácter geográfico o funcional, (ii) la posibilidad de rutas interterritoriales, o (iii) la imposición de obligaciones de coordinación logística entre adjudicatarios.*

La ausencia de dicho análisis determina que la decisión adoptada no supere el necesario juicio de proporcionalidad, ya que no se acredita que la restricción de la competencia sea imprescindible para alcanzar los objetivos perseguidos”.

Por otra parte, señala que la previsión del pliego relativa a la subcontratación de las prestaciones del contrato (apartado 32 CR) contradice lo defendido por el órgano de contratación y en este sentido manifiesta que *“En concreto, si, tal y como se puede extraer de la argumentación esgrimida por el SAS en el apartado 5.4 del cuadro resumen para justificar la no división en lotes, la prestación exige unidad operativa, coordinación extrema, uso de un único software, trazabilidad centralizada, y por tanto la existencia de un único gestor, no resulta jurídicamente coherente permitir que parte de la ejecución pueda ser realizada por terceros subcontratistas externos”.*

3. Experiencias como el COVID exigen coordinación inmediata, personal especializado y medios centralizados. Un único gestor facilitaría protocolos, distribución de recursos y toma de decisiones.

Considera que *“(…) La apelación a la experiencia durante la pandemia de COVID se utiliza como argumento para justificar la licitación en un lote único, sin diferenciar entre escenarios excepcionales de emergencia sanitaria y la gestión ordinaria y estructural del servicio. En este sentido, convertir una situación excepcional en criterio estructural del contrato constituye una justificación incompatible con el principio de proporcionalidad, imponiendo una restricción permanente de la competencia para gestionar un riesgo eventual que, además, tiene instrumentos específicos de respuesta.*

La normativa y criterios sanitarios sobre residuos asociados a COVID establecen esencialmente una calificación y gestión como residuos infecciosos conforme a la regulación autonómica, y contemplan incluso medidas extraordinarias como autorizaciones de almacenamiento o tratamiento en incineración(…)”

Alega que es ostensible la conveniencia de dividir el contrato en lotes para evitar el riesgo de que las infraestructuras de un único gestor se colapsen ante un incremento brusco o desproporcionado de la producción de residuos sanitarios. En definitiva, sostiene que *“el COVID-19 no puede operar como “salvoconducto” para el lote único: o se acredita técnicamente la imposibilidad de dividir, o el argumento debe decaer por desproporcionado y por confundir la gestión ordinaria con la gestión de emergencia”.*



2º Infracción del principio de proporcionalidad y restricción injustificada de la competencia.

La recurrente, aun cuando parte de la discrecionalidad de que goza el órgano de contratación en la configuración del objeto contractual, con mención de las Resoluciones 128/2019, de 18 de febrero, y 967/2018, de 19 de octubre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, sostiene que la justificación ofrecida por el órgano de contratación de la no división en lotes, atenta contra los principios de no discriminación, de salvaguardia de la libre competencia y de proporcionalidad.

En conclusión, las graves deficiencias detectadas en la justificación de la no división del objeto del contrato en lotes deben conducir a la declaración de nulidad de los pliegos rectores del contrato, así como del anuncio de licitación, al objeto de que se retrotraigan las actuaciones, y se aprueben unos pliegos que sean conformes a Derecho con convocatoria de una nueva licitación.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone al motivo de impugnación y solicita la desestimación al haber quedado demostrado que la decisión del SAS de no dividir el objeto del contrato en lotes está debidamente justificada y motivada en la documentación que obra en el expediente objeto de publicación.

Reitera, en síntesis, los argumentos del pliego para justificar la no división en lotes del objeto incidiendo en la dificultad de dividir en lotes el objeto contractual por las exigencias derivadas del control de la trazabilidad de los recursos y la necesidad de disponer de un componente informático potente para la gestión de los residuos desde su origen, pasando por su transporte hasta su tratamiento final, que permita identificar el mismo en caso de necesidad, y analizar cualquier posible error en el ciclo de vida del residuo. Expone que dicho seguimiento y control se dificultaría con la coexistencia de una multiplicidad de herramientas de gestión por la incompatibilidad del software y la inexistencia de una aplicación informática en el SAS. Asimismo, explica razones técnicas de operatividad que determinan la necesidad de concentración de todos los datos en una base única en función de los siguientes parámetros:

⌚ *La cantidad de recursos materiales necesarios por unidad de producción (indicadores funcionales de los procesos definidos según los GHP).*

⌚ *La generación de residuos peligrosos por unidad de producción (indicadores funcionales de los procesos definidos según los GHP): kg brutos, netos y número de contenedores*

⌚ *La generación de residuos valorizables por unidad de producción.*

Esgrime que la división en lotes dificultaría también la ejecución del contrato desde el punto de vista de la planificación de la actividad y la optimización de rutas por las exigencias derivadas de la legislación medioambiental y la necesidad de reducir la huella de carbono, aspectos estos que inciden en la ejecución de la prestación para la satisfacción de la necesidad administrativa a satisfacer.

Niega que se haya obviado el contenido del artículo 9 de la Ley 7/2022 y explica que el criterio de proximidad en la gestión de residuos, sí se ha incluido en el presente contrato mediante un criterio de valoración automático que tiene en cuenta las distancias desde hospitales provinciales hasta las plantas del LER 180103 de los licitadores (valorando siempre la más favorable en cada provincia para el licitador), incorporándose, por tanto, el criterio de la Ley 7/2022 de residuos y suelos para una economía circular, así como de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, pero sin un enfoque que excluya a empresas con plantas fuera de Andalucía.



Incide en que la gestión de los residuos sanitarios durante la pandemia no fue un elemento crítico precisamente debido al éxito del modelo organizativo implantado en el SAS que permitió una redistribución de recursos entre los distintos centros sanitarios de toda Andalucía según las necesidades.

Finalmente, el informe refuta el argumento de la lotización en otros Servicios de Salud, a que apela la recurrente, relacionando diversos expedientes que no fueron divididos en lotes y señalando que, pese a ello, aquella sí acudió a la licitación.

III. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida en el presente recurso relativa a la justificación de la indivisión en lotes del objeto del presente contrato ha sido ya resuelta por este Tribunal en la Resolución 127/2026 recaída en el RCT 108/2026 por la entidad ■ contra los mismos pliegos, en sentido desestimatorio. Por ello nos remitimos íntegramente a las consideraciones allí efectuadas que reproducimos a continuación, sin que las alegaciones específicamente efectuadas en el presente recurso desvirtúen como veremos más adelante, la conclusión alcanzada por este Tribunal.

Así, tras exponer la doctrina consolidada de este Tribunal sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad del órgano de contratación en la configuración del objeto contractual, así como los antecedentes y la doctrina sobre la división en lotes del objeto del contrato como regla general, nuestro pronunciamiento analiza la justificación ofrecida en el expediente –que evitamos reproducir por razones de extensión- y aplicando aquella doctrina al supuesto analizado, manifiesta lo siguiente:

“(…)Una lectura atenta del apartado 5.4 del pliego nos lleva a considerar que la motivación en aquel contenida no puede tildarse, por razones obvias a la vista de su extensión, de genérica ni vaga. Ahora bien, ha habido supuestos (como precisamente el analizado en la Resolución antes mencionada), en los que hemos rechazado motivaciones que, pese a su amplitud, resultaban insuficientes, al ser genéricas y no aportar datos concretos que evidenciasen la dificultad real que entraña la existencia de lotes en este contrato para una satisfactoria ejecución de la prestación. Por lo tanto, lo que procede a continuación es verificar, si en el supuesto que examinamos está o no justificada la indivisión del objeto del contrato, o, dicho de otra manera, si el órgano ha aportado motivos válidos para exceptuar la regla general.

Las razones que en el pliego se explicitan aluden en general a la imposibilidad de coordinación en la ejecución de la prestación, sin perjuicio de su concreción respecto a diversos aspectos (control de la trazabilidad; planificación de actividades y optimización de rutas; seguimiento y evolución de la generación de residuos e incidencia en los aspectos medioambientales, entre otros). Para ello, incide y lo justifica con fundamento en la complejidad de la gestión de los residuos en el ámbito del SAS, dada la diversidad de fases que comprende (desde la producción, almacenamiento y transporte hasta su tratamiento y eliminación) extremo aquel que, como indica el pliego, se acentúa por la peligrosidad de parte de los residuos generados, el volumen de estos, la extensión del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la gran dispersión geográfica de los centros sanitarios que comprende.

Pues bien, no apreciamos que la justificación que se ofrece esté basada en razones de mera conveniencia del órgano de contratación, y de comodidad para la gestión, o carentes de consistencia, o que puedan tildarse de absurdas como pone de manifiesto la recurrente, y ello por los motivos que exponemos a continuación.



Para justificar la indivisión se alude a la necesidad de que una gestión de tal envergadura -como representa la gestión de residuos sanitarios- necesita de un potente componente informático para su control y manejo, tanto para la elaboración de los registros legales, como para la elaboración de las memorias e informes establecidos, requiriéndose el uso de una herramienta única que gestione todas las interacciones y elabore los informes finales tanto los de carácter legal, como los referidos a la evaluación del comportamiento ambiental del organismo y la respuesta ante emergencias ambientales o requerimientos. Se insiste en que el control de la trazabilidad ha de permitir identificar todos y cada uno de los puntos de producción de los residuos peligrosos generados por el SAS y asignarlos a alguno de los grupos homogéneos de producción (GHP) establecidos en el organismo, siendo vital, el control absoluto de los residuos peligrosos de cara a la toma de decisiones que permita conseguir los objetivos de desagregación, reducción, reciclaje y valorización. Se explica de manera suficiente la dificultad que supondría el control de la gestión en el supuesto de varias empresas con distintos sistemas de información, lo que imposibilitaría aquel con la agilidad necesaria, al poner de manifiesto la incompatibilidad del software que soporta este tipo de aplicaciones, y la inexistencia de una aplicación propia en el SAS para este tipo de gestión.

Se justifica, además, dada la envergadura de las prestaciones a contratar, por la dificultad que conllevaría la división en lotes de cara a la propia ejecución del contrato en lo relativo a la planificación de las actividades a llevar a cabo y la optimización de las rutas en el ámbito de la atención primaria, teniendo en cuenta la dispersión geográfica de los centros, y el elevado número de puntos de recogida de residuos, explicitándose que la coexistencia de varios adjudicatarios dificulta la correcta ejecución del contrato por la necesidad de establecer una planificación rigurosa que no tiene por qué coincidir con los límites provinciales o demarcaciones territoriales en el sentido que postula la recurrente. Se incide en la inviabilidad de adecuar el servicio a los criterios ambientales y las exigencias derivadas de las previsiones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, o la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, en caso de existir varios adjudicatarios.

Por lo que se refiere a las razones basadas en el seguimiento y control de la evolución de enfermedades infecciosas el pliego muestra que la multiplicidad de empresas incrementaría y dificultaría los trabajos conjuntos de coordinación en los protocolos a aplicar en los que la coordinación y preparación del personal, altamente cualificado, es fundamental para garantizar una adecuada gestión de los recursos. Como argumento destaca que la existencia de una única coordinación durante la pandemia de COVID permitió la ágil distribución de los recursos entre los distintos centros sanitarios en función de la evolución de la pandemia, así como la rápida toma de decisiones al disponer de datos unificados en toda la Comunidad.

En síntesis, se alude a la prioridad de evitar la dificultad que entrañaría la coexistencia de varios adjudicatarios de cara a garantizar la satisfacción de las necesidades administrativas por la incidencia en el control de la producción, trazabilidad de los residuos y la actuación ante las emergencias, e impedir que la división en lotes no permita el aprovechamiento de las sinergias en la gestión de los residuos, como aspecto clave en la gestión del sistema ambiental del SAS que está sometido a criterios de control estrictos.

El informe del órgano al recurso viene a reiterar, en síntesis, los argumentos del pliego para justificar la no división en lotes del objeto, incidiendo en algunos aspectos relativos a los motivos esgrimidos, entre ellos, las exigencias derivadas del control de la trazabilidad de los recursos y la necesidad de disponer de un componente informático potente para la gestión de los residuos desde su origen, pasando por su



transporte hasta su tratamiento final, que permite identificar el mismo en caso de necesidad, y analizar cualquier posible error en el ciclo de vida del residuo, lo que se dificultaría con la coexistencia de una multiplicidad de herramientas de gestión que imposibilitaría dicho control por la incompatibilidad de software y la inexistencia de una aplicación informática en el SAS. Asimismo, explica que la división en lotes dificultaría la ejecución del contrato desde el punto de vista de la planificación de la actividad y la optimización de rutas por las exigencias derivadas de la legislación medioambiental y la necesidad de reducir la huella de carbono, aspectos estos que inciden en la ejecución de la prestación para la satisfacción de la necesidad administrativa a satisfacer. Niega que se haya obviado el contenido del artículo 9 de la Ley 7/2022 y explica en el expediente se ha incluido un criterio de adjudicación automático para valorar la proximidad de las instalaciones del LER 180103 (que, además de ser el más característico de la actividad sanitaria, es el que mayor peso relativo tienen en el contrato, más de 2200 toneladas/año). Incide en que la gestión de los residuos sanitarios durante la pandemia no fue un elemento crítico precisamente por el éxito del modelo organizativo implantado en el SAS que permitió una redistribución de recursos entre los distintos centros sanitarios de toda Andalucía según las necesidades. Finalmente, el informe refuta el argumento de la lotización en otros Servicios de salud, relacionando diversos expedientes que no fueron divididos en lotes y en los que la recurrente acudió a la licitación.

Frente a lo indicado en el pliego, y aducido por el órgano de contratación en el informe al recurso, la recurrente basa su tesis en argumentos que no desvirtúan, a nuestro juicio, la justificación ofrecida por el órgano de contratación.

(...)

Frente a tales razones, como ya hemos expuesto, y no vamos a reiterar por razones obvias de extensión, consideramos que es convincente la explicación ofrecida por el órgano de contratación que sustenta la no división en lotes en la dificultad para el control de los recursos y la generación de residuos que supondría el no disponer de una base de datos única que centralice los datos de cada uno de los puntos de producción y permita efectuar el ejercicio comparativo entre todos los centros del SAS que es imprescindible para llevar a cabo aquel entre los centros de forma global o unidades concretas de especial interés.

Este Tribunal considera que no puede suplir con criterios jurídicos los motivos válidos para justificar la indivisión en el expediente que nos ocupa, sobre todo, cuando alguno de los argumentos en contrario (vertidos en el recurso) aluden al “contrasentido” de la agrupación en un solo lote atendiendo a la extensión del territorio andaluz (más de 87.500 kilómetros cuadrados y más de 8.700.000 habitantes, y 1.692 centros destinatarios) y a la condición de solución más eficiente y respetuosa con el medio ambiente (la división en lotes) para que las adjudicatarias pueda optimizar sus recursos. No podemos ignorar la doctrina de este Tribunal que recuerda la recurrente sobre la incidencia de la cuestión geográfica en la configuración del objeto contractual, pero, aparte de la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de determinar las necesidades a satisfacer y conformar aquel en atención a ellas, en el supuesto que examinamos, y pese a la aparente susceptibilidad en teoría de la división territorial en lotes, la ley permite excepcionar la regla general siempre con fundamento en motivos válidos que apreciamos que concurren en el supuesto que nos ocupa.

No obstante, ha de reconocerse que alguno de los argumentos esgrimidos por el órgano de contratación puede resultar más genéricos (como el relativo a los objetivos incluidos en el Plan Integral de Residuos en Andalucía o las exigencias derivadas de la Ley 7/2022, de 8 de abril, (en adelante, ley 7/2022) o la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular en Andalucía) en relación con la ejecución estricta de la prestación que nos ocupa y la imposibilidad técnica de división en lotes. Ahora bien, desde el momento en que se han aportado otros motivos que, a juicio de este Tribunal son válidos para justificar la indivisión de conformidad con



el artículo 99.3 de la LCSP, la tesis de la recurrente no desvirtúa la conclusión que hemos alcanzado, máxime cuando en el recurso lo que se argumenta es que, en relación con el cumplimiento de los objetivos de los planes de gestión de residuos, a efectos de minimizar su depósito en vertederos, el hecho de que haya varios licitadores no es negativo, sino positivo ya que el SAS que podrá comparar la forma de gestión de cada adjudicatario y valorar cuál es la más eficiente, lo cual no deja de ser una valoración eminentemente subjetiva que no puede desplazar la discrecionalidad del órgano de contratación.

Tampoco puede prosperar la alegación que la recurrente efectúa respecto de la falsedad de la conveniencia de concentrar en las instalaciones de un único adjudicatario la gestión de todos los residuos, tras la experiencia del COVID, manifestando que la experiencia derivada de la pandemia reveló la necesidad de contratar por la vía de la emergencia, la gestión adicional de recursos, por la incapacidad operativa de algunos gestores. En ese sentido, la razón aducida por el órgano de contratación en el pliego respecto de este concreto aspecto alude a la dificultad que la multiplicidad de empresas incrementaría para llevar a cabo los trabajos conjuntos de coordinación en los protocolos que se aplican, no solo en el caso del COVID, sino para el seguimiento de la evolución de enfermedades infecciosas en estos casos, en los que la coordinación y preparación del personal que interviene es fundamental para garantizar una adecuada gestión de estos residuos.

Finalmente, no podemos aceptar el argumento esgrimido por la recurrente respecto de la lotización en otras Comunidades Autónomas cuando el informe del órgano al recurso indica los expedientes de licitación en los Servicios de Salud de Castilla La Mancha, Cantabria, Servicio Aragonés de Salud, Servicio de Salud de las Islas Baleares y Servicio Riojano de Salud, habiendo concurrido la recurrente e incluso resultado adjudicataria de algún expediente”.

Como antes se ha anticipado, las razones o motivos concretos de impugnación aducidos en el presente recurso por la recurrente no refutan la conclusión que habíamos alcanzado.

Así, respecto de la utilización de “SIRA” como plataforma de titularidad del SAS – que la recurrente discute como argumento esgrimido por el órgano para justificar la inviabilidad técnica de ejecución del contrato en diferentes lotes- no puede ser acogido por dos razones: (i) el hecho de que la recurrente sea gestor autorizado de residuos peligrosos y alegue que el software que utiliza cumple perfectamente con los requisitos técnicos, extremo que no se discute, no es óbice ni enerva la justificación aducida por el órgano de contratación relativa a la dificultad que supondría la multiplicidad de adjudicatarios para el control efectivo de la trazabilidad de los recursos derivado de la necesidad de contar con un componente informático potente y la problemática por la confluencia de softwares diferentes, insistimos, de cara a la ejecución del contrato, por los motivos esgrimidos en el pliego y reiterados en el informe al recurso; (ii) por otra parte, la eventual compatibilidad con el sistema informático a utilizar -que invoca a favor de su tesis la recurrente- no modifica tampoco la conclusión alcanzada, pues una cosa es que el pliego, como no podía ser de otro modo, permita la compatibilidad y no se establezcan restricciones que pudieran afectar al principio de competencia, extremo este no controvertido, y otra muy distinta que, como explica el órgano de contratación en su informe, la posibilidad de coexistencia de diferentes proveedores entrañe una dificultad técnica de cara a la ejecución del contrato, y en concreto, para el control de la trazabilidad de los recursos, que imposibilitaría aquel con la agilidad necesaria, con evidente repercusión en la prestación contractual y en la satisfacción de la necesidad administrativa.

Por otra parte, tampoco apreciamos la contradicción que se denuncia entre la valoración como criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor del apartado 4.6 “Propuesta técnica del servicio. Trazabilidad de los residuos del contrato e indicadores asociados. Hardware y software” (3 puntos) y el hecho de que la justificación de la indivisión se base en la necesidad de disponer de un componente informático potente. Dicha motivación obedece al hecho de que una gestión de la envergadura que nos ocupa, atendiendo al elemento cualitativo y cuantitativo



puesto de manifiesto en el pliego, requiere para su control y manejo, tanto para la elaboración de los registros legales, como para la elaboración de las memorias e informes establecidos, el uso de una herramienta única que gestione todas las interacciones y elabore los informes finales tanto los de carácter legal, como los referidos a la evaluación del comportamiento ambiental del organismo y la respuesta ante emergencias ambientales o requerimientos, resultando de ello que la coexistencia de diversos sistemas informáticos, propiedad de cada uno de los proveedores, redundaría en dificultades técnicas para la ejecución de la prestación.

Por lo que se refiere a la justificación de la indivisión basada en la optimización de las rutas y planificación de las actividades, tampoco consideramos, a la vista de lo indicado por el órgano en el informe al recurso, que lo sostenido por la recurrente permita alcanzar una conclusión diferente. En ese sentido, resulta de interés transcribir lo que, al respecto, manifiesta el informe al recurso:

“A resultas de lo anterior, si se diera el caso de que los servicios prestados a los Distritos Sanitarios de Atención Primaria fueran prestados por distintos adjudicatarios, resultaría altamente improbable que se pudiera adecuar este servicio atendiendo a criterios ambientales. En el caso de que este servicio viniera dado por distintos adjudicatarios, la no realización de las rutas atendiendo a un único criterio de proximidad, incrementaría innecesariamente el impacto ambiental asociado al consumo de combustibles (emisiones de gases de efecto invernadero) así como el coste del mismo

Tal y como con anterioridad se ha expuesto, esta misma contingencia o economía de escala se da en la recogida de residuos no peligrosos en los centros hospitalarios. Más concretamente, en residuos no almacenados en medios de gran capacidad (compactadoras) como son los residuos de impresión, pilas, placas radiográficas, medicamentos desechados no peligrosos, aceites vegetales, etc.

Todo ello da contenido a lo descrito en el punto 7.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas

“Traslados y Plan de Rutas”.

No es necesario justificar, porque es claro, que la huella de carbono de un servicio que optimiza las rutas de transporte, recogiendo todo tipo de residuos en su ruta y asumiendo todos los centros por proximidad geográfica, con independencia de la ubicación provincial, se reduce frente a varios servicios de transporte. Y no solo eso, es relevante indicar que la existencia de varios proveedores con su suministro de contenedores (que cada proveedor requeriría controlar y no mezclar entre proveedores, como es de rigor), etiquetas con sistemas de codificación y software específicos (ya que no se elabora un software a demanda del SAS, sino que cada proveedor del sector dispone de su herramienta propia), hace necesariamente más ineficiente la logística interna y en términos medioambientales el servicio prestado, máxime que se trata de un contrato que da soporte a más de 50 hospitales y 1500 centros de salud y consultorios(...) (la negrita no es nuestra)

La recurrente alega que dicha motivación es genérica y que no queda acreditada la optimización de las rutas ni la necesidad de indivisión del objeto del contrato, por razones de planificación de la actividad. No compartimos tal afirmación, puesto que, como se ha transcrito anteriormente, de manera parcial, el informe del órgano ofrece argumentos relacionados con el contenido del apartado 7.2 del PPT, así como directamente relacionados con el Plan estratégico ambiental integrado del SAS, horizonte 2030, aprobado por el Consejo de Gobierno en enero de 2025 que justificarían (por el impacto ambiental inherente a la prestación del servicio) una rigurosa planificación atendiendo a criterios geográficos que habría de hacer el proveedor atendiendo a las “cronas” que se establezcan a partir de sus puntos logísticos que no tienen por qué coincidir con las delimitaciones provinciales en orden a satisfacer de la mejor manera posible, y por ende, desde el punto de vista medioambiental, la prestación contractual.

Por tanto, desde el punto de vista de la satisfacción de la necesidad administrativa, aun admitiendo incluso que pudiera apreciarse de manera tangencial, consideramos que queda desmontado el argumento invocado por la



recurrente, que insiste en que, por la insuficiencia de la motivación, queda acreditado que las rutas se diseñan atendiendo a criterios logísticos establecidos por el operador a partir de sus centros de trabajo, mostrando que las rutas no dependen de una estructura contractual unitaria. Por el contrario, consideramos que el órgano sí ha justificado de forma convincente la incidencia de la reducción de la huella de carbono en relación con la optimización de las rutas de transporte y la planificación de la actividad, así como la ineficiencia de cara a la logística interna y el impacto medioambiental que supondría que la ejecución de la prestación se llevase a cabo por diferentes proveedores.

Finalmente, tampoco puede prosperar la alegación de la recurrente en la presente impugnación que plantea que la previsión relativa a la subcontratación en el apartado 32 del CR es contradictoria con la indivisión del objeto contractual. No advertimos la contradicción estructural que se denuncia, en la medida que una cosa es que la configuración del objeto contractual se haya previsto como un todo unitario, sin división en lotes, por las razones ofrecidas que justifican la dificultad técnica que entrañaría la coexistencia de varios adjudicatarios, y otra que el pliego permita la posibilidad de subcontratar determinadas tareas, máxime con las limitaciones que el propio pliego prevé y que son obviadas por la recurrente. Así, el pliego (apartado 32 del CR) prevé que, en atención a su especial naturaleza, los trabajos derivados de la gestión de los residuos identificados con el código LER 180130 deban ser ejecutados directamente por el propio licitador, por la criticidad de las tareas habida cuenta de los riesgos inherentes a la gestión de los residuos (infecciosos) y la necesidad de ejercer un mayor control sobre tales trabajos.

Procede, por tanto, a la vista de las consideraciones expuestas, la desestimación del motivo, y, por ende, del recurso interpuesto.

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de gestión externa de los residuos que se generan en los centros del Servicio Andaluz de Salud (SAS) de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía definidos en el ANEXO I del PPT» (Expediente CONTR 2026 0000033144) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

SEGUNDO. 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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

