

RE 40/2026

Acuerdo 62/2026, de 22 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil “SECOND LIFE COLLECT SYSTEMS, S.L.” frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación denominado «Servicio de recogida y transporte de contenedores refrigerados de gran volumen utilizados para el almacenamiento de cadáveres de animales y otros subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH) procedentes de explotaciones ganaderas de la Comunidad Autónoma de Aragón», promovido por la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA).

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. – El día 17 de marzo de 2026 fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público –en adelante, PCSP- el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el procedimiento de contratación al que alude el encabezado del presente Acuerdo. Según figuraba en el mismo, la fecha límite de presentación de ofertas era el día 6 de abril de 2026.

Se trata de un contrato de servicios, tramitado de forma ordinaria mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y cuyo valor estimado es de 212.940,00 euros, IVA no incluido.

A la licitación ha concurrido una única licitadora, que no es la entidad ahora recurrente.

Segundo.- El día 8 de abril de 2026 fue interpuesto ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación por R.R.E., en nombre y representación de la mercantil “SECOND LIFE COLLECT SYSTEMS, S.L.”, frente a los pliegos que rigen la

licitación. Al recurso, atendiendo a su orden de llegada se le asignó el **número 40/2026.**

Tercero. - El día 9 de abril de 2026, este Tribunal dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación, requiriendo del mismo la remisión del expediente e informe a que alude el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La documentación requerida se recibió el día 14 de abril siguiente.

Cuarto – Mediante Resolución 28/2026, de 15 de abril, este Tribunal acordó la suspensión –de forma cautelar- del procedimiento.

Quinto.- Habiendo finalizado el plazo de presentación de ofertas y constando un licitador en el procedimiento, el día 16 de abril de 2026 se le otorgó el trámite de audiencia previsto en el artículo 56.3 LCSP. Durante el plazo otorgado, no se han recibido alegaciones.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - COMPETENCIA

La competencia para resolver este recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 118 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LUECPA).

SEGUNDO. - LEGITIMACIÓN

Se acredita en el expediente la legitimación de la mercantil “SECOND LIFE COLLECT SYSTEMS, S.L.” para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, habida cuenta tanto del objeto social que figura en sus estatutos sociales —que engloba, entre otras, las actividades en que consiste el objeto del contrato—, como de las pretensiones ejercidas mediante el escrito de recurso, relativas a las condiciones para participar en la licitación, que revelan que los pliegos pueden restringir sus opciones de concurrir a la misma.

En este sentido, no se obvia que el recurrente no ha presentado oferta en el procedimiento convocado. Sin embargo, ello no es óbice para interponer recurso especial, dado que, como este Tribunal ha declarado, lo que la Ley prohíbe es presentar oferta y, posteriormente, interponer recurso especial (artículo 50.1 b) de la LCSP) lo cual tiene su fundamento en el artículo 139. 1 de la LCSP por cuanto que la presentación de oferta supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas, o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Y, por tanto, si ha aceptado el contenido de los Pliegos mediante la presentación de su oferta en el procedimiento, no puede, posteriormente, cuestionarlos, siendo que ya los ha aceptado, salvo, como hemos visto en el apartado anterior, se pretenda la nulidad de pleno derecho. Sin embargo, nada obsta que una entidad cuyo objeto social está relacionado con el objeto del contrato y motiva su recurso en cuestiones que, en atención a la configuración de la licitación, le impiden su participación por no reunir las condiciones exigidas en los Pliegos, limitando la concurrencia (como es el presente caso), pueda interponer recurso especial sin presentar oferta, dado que una eventual estimación del recurso incide directamente en la esfera de sus intereses. Y así lo ha establecido la Sentencia de la Audiencia Nacional 4973/2024 de 16 de octubre, - ECLI:ES:AN:2024:4973-: *“En este caso, se impugna el anuncio de licitación y los pliegos, actos susceptibles de recurso especial conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.*

Establece el artículo 50, apartado 1, sobre el plazo para interponer recurso especial contra el anuncio de licitación y contra los pliegos, al final del apartado b): «Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho».

Ello supone lo contrario de lo apreciado por el TACRC, es inadmisibile el recurso especial contra los pliegos si se ha presentado oferta, salvo que concurra alguna causa de nulidad de pleno derecho en los pliegos, supuesto admitido por la jurisprudencia como impugnación indirecta de los pliegos firmes y consentidos, por quien ha participado en la licitación aceptando los mismos, cuando los pliegos incurrieran en una causa de nulidad de pleno derecho por infracción de un derecho fundamental (por todas, STS de 10 de julio de 2019, casación5010/2017).

En este sentido, la impugnación directa, en plazo, de los pliegos, sin haberlos consentido por no haberlos aceptado al no haber presentado oferta, es precisamente lo que exige el precepto, y permite la interposición de recurso especial.

No se alcanza a comprender cómo el TACRC ha omitido este artículo para negar la legitimación y, además, se ha basado en la exigencia de presentación de oferta -reiterado en la contestación a la demanda- contraria a la norma. No ofrece duda alguna que la decisión sobre la nulidad de los pliegos afecta directamente a los intereses legítimos del recurrente, máxime si discute la concreta exigencia de solvencia técnica para poder licitar, que, a su juicio, tal y como están redactados los pliegos, limita la competencia.”.

En definitiva, el recurrente ostenta legitimación y el recurso se ha presentado por representante legal de la parte recurrente, que ha aportado poder suficiente.

TERCERO. - PLAZO, LUGAR Y FORMA

Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, lugar y forma de presentación del recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y en el artículo 128 de la LUECPA.

CUARTO.- ACTO RECURRIDO. CONFIGURACIÓN DEL PLIEGO. POSICIÓN DE LAS PARTES.

1.- Acto recurrido

Queda igualmente acreditado que el recurso se ha interpuesto contra contrato y actuación susceptible de impugnación ex artículo 44.1 a) y 44.2.a) de la LCSP, dado que, en sede de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil de euros, se recurren los Pliegos que rigen la licitación, en concreto, se impugna la cláusula 2.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

2.- Configuración de los pliegos

Para una mayor claridad expositiva del presente Acuerdo y con carácter previo a plantear las posiciones de las partes, debemos destacar algunos extremos de los Pliegos.

Así, el objeto del contrato se configura en la cláusula 1 del PPT en los siguientes términos: *"El presente pliego tiene por objeto definir las condiciones técnicas y operativas para la contratación del servicio de recogida, transporte a destino y posterior devolución de contenedores estancos de gran capacidad, utilizados para el almacenamiento de cadáveres de animales y otros subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH), procedentes de explotaciones ganaderas de la Comunidad Autónoma de Aragón designadas por la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA). El servicio abarca la gestión logística de ida y vuelta de los contenedores propiedad de las*

explotaciones ganaderas, garantizando el traslado de la materia SANDACH, Categoría 2 o subsidiariamente Categoría 1, hasta las industrias de transformación o eliminación autorizadas y el retorno del contenedor vacío al punto de origen.

El servicio contratado, en todos los casos, será un complemento a la recogida y transporte que realiza SARGA con sus medios propios y dependerá, en cada momento, de las necesidades que se produzcan.”

La cláusula 2 configura las prescripciones generales, y, en concreto, la cláusula 2.1 impugnada por el recurrente establece lo siguiente:

2.1. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LA CARGA (CONTENEDORES)

A efectos de dimensionamiento de los vehículos y equipos de elevación, los licitadores deberán tener en cuenta las características físicas de los contenedores a manipular que condicionan las operaciones de estiba e izado:

- Tipología: Depósitos estancos de gran volumen.
- Geometría: Base cilíndrica con un diámetro aproximado de 2,55 metros y una altura aproximada de 2,90 metros.
- Capacidad de carga útil: Aproximadamente un máximo de 7.000 kg. de materia SANDACH por unidad.
- Volumen: Aproximadamente 10,5 m³.

La cláusula 2.2 regula el alcance del servicio y operativa.

La cláusula 2.3 regula la tipología y capacidad del vehículo, señalando que: “Los licitadores deberán adscribir al servicio, al menos, un (1) vehículo industrial que cumpla con la normativa vigente de transporte y las siguientes especificaciones técnicas mínimas: (...)”

La cláusula 2.4 establece el equipo de elevación que debe incorporar el vehículo a adscribir, la cláusula 2.5 el equipamiento adicional y seguridad, y la cláusula 2.6 autorizaciones y acreditación de requisitos mínimos.

3.- Alegaciones del recurrente.

El recurrente impugna la transcrita cláusula 2.1 del PPT en tanto se basa en una regulación futura inexistente, que anticipa una vulneración del principio de libre concurrencia.

Alega que la misma establece unas características (volumen, capacidad y tipología) del contenedor a manipular condicionantes de “las operaciones de estiba e izado”, manifiestamente incompatibles con la normativa vigente -Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas (BOA nº 43 de 8 de abril de 2005).-, anticipando una modificación normativa que no consta aprobada ni en vigor al tiempo de la licitación, lo que vulnera el principio de legalidad y jerarquía normativa. Indica que: *“Basta comparar las características que enumera el art. 13 de la Orden de 4 de abril de 2005 con el apartado 2.1 del Pliego para constatar, sin necesidad de interpretación, que se prevé un volumen diez veces superior, se impone la forma cilíndrica y se prevé un contenedor claramente distinto.”* Y que: *“se hace patente la infracción de los principios de legalidad y jerarquía normativa, toda vez que, mediante la convocatoria de un concurso, se altera la regulación de las condiciones establecidas de los contenedores “obligatorio para todas las explotaciones” (sic art. 13.1) prevista en la vigente Orden del Departamento de Agricultura, bajo el argumento de una futura modificación de la misma, cuyo alcance y literalidad se desconocen.”*

Considera que los Pliegos deben respetar en todo caso la normativa sectorial aplicable, y que la discrecionalidad técnica del órgano de contratación encuentra su límite en el respeto al ordenamiento jurídico.

A lo anterior añade que dicha cláusula infringe el principio de libre concurrencia en la medida en que la carga (contenedor) que se describe no solo no se corresponde con la prevista en la norma, sino que coincide estrictamente con la comercializada por

una empresa concreta, por lo que está favoreciendo directamente a un licitador, lo cual vulnera el artículo 126 de la LCSP, indicando que: *“las condiciones técnicas exigidas deben responder a una necesidad real para el órgano de contratación, lo que tampoco ocurre en este caso, en que se indican injustificadamente unas concretas características de los contenedores a manipular, que condicionan las operaciones de estiba e izado, sin que sean estos los únicos contenedores que pueden adquirir e instalar las explotaciones.”* Entiende que esta restricción competitiva no se justifica en ninguna causa de utilidad pública o necesidad del servicio, y que incurre en arbitrariedad dado que no se vincula a una necesidad real y concreta de la recogida de cadáveres de animales que se licita.

Suplica la estimación del recurso, declarándose la nulidad de la cláusula 2.1 del PPT.

4.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación defiende la conformidad a derecho de los Pliegos emitiendo dos informes, uno jurídico, y otro técnico. El informe jurídico (muy bien estructurado y motivado debemos decir), comienza precisando que el objeto del contrato es la prestación de servicio de transporte de contenedores refrigerados de gran volumen mediante medios ajenos, no el suministro de contenedores refrigerados para el almacenamiento de subproductos animales. Y alega: *“Ante la previsión de modificación de la orden que regula las condiciones técnicas en la que debe prestarse el servicio público, en virtud de la cual se plantea la extensión del uso de contenedores refrigerados en explotaciones de especies distintas a la aviar y la cunícola, SARGA ha estimado necesario dotarse de medios de transporte complementarios, adicionales a los que ya dispone en la actualidad, para poder cumplir con su obligación de transporte de todas las tipologías de contenedores refrigerados que existen en el mercado, de forma que pueda garantizar el adecuado cumplimiento de la prestación del servicio público a la fecha de entrada en vigor de la modificación de la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, actualmente en tramitación.*

En ningún caso es objeto de la presente licitación la definición de las características técnicas

que deban cumplir los contenedores refrigerados. (...)

(...) a través del expediente SARGA-2026-00006 no se está evaluando la idoneidad técnica de los sistemas de almacenamiento, SARGA no está licitando, homologando ni autorizando sistemas de almacenamiento. La potestad para instalar un sistema u otro recae exclusivamente en el titular de la explotación ganadera, siempre dentro del marco de la legalidad vigente. Desde SARGA, con esta licitación, se pretende asegurar que el servicio público de recogida que debe prestar la sociedad cubra todas las opciones de transporte de los sistemas de almacenamiento refrigerado que se podrían instalar por los titulares de explotaciones ganaderas, teniendo en cuenta los sistemas de almacenamiento existentes en el mercado.

SARGA insta este expediente de contratación con antelación a la aprobación y entrada en vigor de la modificación de la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación con la finalidad de poder disponer con inmediatez de la totalidad de los medios necesarios para cumplir las obligaciones que se prevé se requieran por la normativa que rige el servicio público tras la implantación generalizada de sistemas de almacenamiento de gran volumen en las explotaciones ganaderas. Si surgieran nuevos sistemas que requirieran transporte con características diferentes para sistemas aceptados por la norma, no cubiertos en un primer momento por la capacidad de la flota disponible en dicho momento como gestor del servicio público, SARGA deberá adoptar, con la misma diligencia, las medidas oportunas para proveerse de los medios de transporte adecuados para asegurar que el servicio público de recogida evoluciona al mismo ritmo que la tecnología y la normativa de aplicación.

Por lo tanto, la puesta en marcha del expediente SARGA-2026-00006 recurrido antes de la modificación de la Orden de 4 de abril de 2005 responde a razones de mera planificación estratégica de la prestación del servicio público atribuido a SARGA, en ningún caso, a una inadecuada praxis de regulación normativa vulnerando los principios de legalidad y jerarquía normativa, frente al motivo esgrimido por el recurrente.”

Añade que la definición del PPT responde únicamente a criterios técnicos objetivos y que su configuración técnica no es fruto de una decisión arbitraria de SARGA, sino del resultado del análisis previo del mercado y de la necesidad de dar una respuesta operativa adecuada en el marco de la prestación del servicio público

atribuido a la sociedad.

El informe técnico insiste en el objeto del servicio licitado y en la necesidad de adecuación a la nueva normativa que se está tramitando. Alude la justificación técnica del vehículo y a que no es un vehículo exclusivo, sino especializado, y efectúa una comparativa del sistema de vaciado en explotación y el sistema de transporte integro, justificando la licitación y la necesidad operativa y concluye:

“1. Transporte, no autorización: Se reitera que el objeto es contratar un servicio de transporte y no autorizar o imponer un sistema de almacenamiento específico. SARGA es absolutamente neutral respecto al sistema que el ganadero elija.

2. Restricción de competencia: Se confunde la necesidad de un vehículo dimensionado para manejar grandes volúmenes y cargas pesadas con una restricción de la competencia en la implantación de uno u otro sistema de almacenamiento refrigerado. El vehículo exigido es un estándar industrial común, accesible para cualquier transportista y necesario para cumplir con la modificación de la Orden.

3. Validez del sistema Second Life: El sistema presentado es técnicamente válido adaptándose a la modificación de la Orden, pero su logística ya está cubierta por la flota de SARGA.

4. Garantía del Servicio Público: La licitación asegura que, si un ganadero opta por el sistema de gran volumen y rotación (amparado por la nueva normativa), el gestor del Servicio Público dispondrá de los medios para transportarlo, cumpliendo así con su deber de forma eficiente y segura.

5. Adaptabilidad futura: SARGA no tiene la potestad de cerrar el mercado a ningún sistema refrigerado que esté adaptado a la norma. Si surgieran nuevos sistemas que requirieran transporte con características diferentes para sistemas aceptados por la norma, no cubiertos en un primer momento por la capacidad de la flota disponible en dicho momento como gestor del Servicio Público, se licitarán con la misma diligencia para asegurar que el servicio público de recogida evoluciona al mismo ritmo que la tecnología y la normativa.”

QUINTO.- VALORACIÓN DEL TRIBUNAL. RESOLUCIÓN DEL FONDO DEL ASUNTO.

La cuestión controvertida se centra en determinar si la cláusula 2.1 del PPT, por la cual se configuran las características técnicas de los contenedores que se van a transportar en el servicio que es objeto de licitación, resulta, o no, ajustado a derecho. Para ello debemos atender, en primer lugar, a la memoria justificativa, así como a la normativa en vigor y a la normativa que se está tramitando, para que, posteriormente, efectuemos nuestro análisis sobre el fondo del asunto.

- **Memoria justificativa.**

El contenido de la memoria justificativa resulta muy relevante para la resolución del recurso. Por ello, es esencial atender a algunos aspectos de la misma:

Hasta la fecha SARGA ha venido prestando el servicio de recogida de subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH) de las explotaciones ganaderas de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante su flota propia de camiones, así como mediante la contratación con medios ajenos de un servicio de transporte complementario al transporte propio de recogida ordinaria y un servicio de transporte de gran capacidad, para recogidas masivas en explotaciones ganaderas hasta las Industrias de Transformación o Plantas intermedias autorizadas en los que se precisen vehículos de gran capacidad de carga, así como para el transporte intercentros con vehículos nodrizas y el transporte de gran volumen de bajas producidas por sacrificios o vaciados sanitarios en las que sea preciso el servicio de cajas de sacrificio por gasificación.

El Decreto 56/2005, de 29 de marzo, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento del servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano, establece en su artículo 29 que la actividad de recogida y transporte de los cadáveres de los animales objeto del presente Reglamento se desarrollará de conformidad con lo previsto en las disposiciones aplicables a la actividad y con lo que se prevea en la Orden por la que se desarrollen las condiciones técnicas que han de regir la prestación de la actividad objeto del servicio público previstas en este Título.

En aplicación de dicho precepto, se publicó la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano y las de las actividades relacionadas con su prestación. El capítulo I del Título II de la orden regula las medidas sobre el almacenamiento de los cadáveres y su artículo 11 establece los sistemas de almacenamiento, incluyendo los refrigeradores como uno de ellos, pero limitando el uso de éstos a las especies aviar y cunicola.

Mediante Orden de fecha 15 de octubre de 2025 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación. Tal y como consta en dicha orden el desarrollo, la tecnificación y la innovación incorporados por los distintos sectores ganaderos, en especial el porcino, ha ido acompañado de la necesidad de garantizar elevados niveles sanitarios en las explotaciones ganaderas. Para ello se han modernizado los sistemas de gestión en ámbitos como el manejo de los animales o la alimentación, estimándose necesario modernizar también el tratamiento y destino de los distintos subproductos que se generan en la explotación, en particular, los cadáveres de los animales.

Se estima que para conseguir este objetivo los contenedores refrigerados ofrecen ventajas respecto al contenedor tradicional, al disminuir las frecuencias de recogida de los cadáveres de los animales, reduciendo el contacto con vehículos y personal ajeno a la explotación y minimizando, en consecuencia, las posibilidades de transmisión de los agentes infecciosos. Por ello, y con objeto de posibilitar el uso de los contenedores refrigerados en las explotaciones de especies distintas al aviar y a la cunícola, se propone modificar el artículo 14 del Capítulo I, Título II de la Orden de 4 de abril de 2005, regulando las características que deben cumplir los contenedores refrigerados para almacenar los cadáveres de cualquier especie en las explotaciones ganaderas.

En previsión de la próxima aprobación y entrada en vigor de esta modificación de la Orden y la posterior implantación de contenedores refrigerados para el almacenamiento de cadáveres de animales en las explotaciones ganaderas, SARGA debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectiva prestación del servicio de recogida, transporte a destino y posterior devolución de contenedores refrigerados estancos de gran capacidad en el marco de la prestación del servicio público que tiene atribuido.

SARGA no dispone de medios propios adecuados en su flota para la prestación de este servicio ni la capacidad de adquisición inmediata de vehículos de las características requeridas para la carga de contenedores refrigerados de gran capacidad, por lo que precisa instar el presente expediente de contratación para llevar a cabo esta prestación adicional con medios ajenos.

Del contenido de dicha Memoria se acredita (entre otras cuestiones) que la justificación de la licitación recurrida es adaptarse a la normativa que se está tramitando. Por ello, debemos atender a la normativa relacionada con la materia aquí tratada.

- **Normativa relacionada con la materia.**

El Título II del Decreto 56/2005, de 29 de marzo, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Público de Recogida y Transporte de los Cadáveres de los Animales de las Explotaciones Ganaderas, como Subproductos Animales no Destinados al Consumo Humano, regula “las condiciones sobre la actividad de recogida y transporte de los cadáveres de los animales”, indicando el artículo 29 el régimen jurídico, cuyo apartado primero dispone que: *“La actividad de recogida y transporte de los cadáveres de los animales objeto del presente Reglamento, se*

desarrollará de conformidad con lo previsto en las disposiciones aplicables a la actividad y, en particular, de acuerdo con el Reglamento (CE) 1774/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano y con lo que se prevea en la Orden por la que se desarrollen las condiciones técnicas que han de regir la prestación de la actividad objeto del servicio público previstas en este Título.

Por su parte, el artículo 36 añade que: “la recogida de los cadáveres, se realizará en vehículos idóneos para este tipo de transporte que garanticen que no se produzcan pérdidas en el exterior y minimicen la generación de olores, debiendo cumplir las exigencias establecidas en el art.39.”. Dicho artículo 39 regula las condiciones de los vehículos, estableciendo que: “1. Los vehículos reunirán las características que se establezcan en las normas de desarrollo de este Reglamento debiendo garantizar las mismas el cumplimiento de las siguientes exigencias:

- a) Evitar los vertidos durante el transporte, el acceso de los animales a la carga del vehículo, y mitigar, en lo posible, los malos olores.
 - b) La estructura del vehículo deberá facilitar su continua limpieza y desinfección.
 - c) Disponer de sistemas que permitan una fácil y segura carga y descarga de los cadáveres y de los dispositivos de almacenamiento.
 - d) Estar dotados de sistemas de pesaje del material que transporten.
2. En todo caso deberá constar en los vehículos claramente identificado el tipo de material que transportan.”

La Orden que desarrolla las condiciones técnicas que han de regir la prestación de la actividad objeto del servicio público previstas en Título II del Decreto 56/2005, de 29 de marzo, es la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regula las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano y las de las actividades relacionadas con su prestación (BOA 8 de abril de

2005), de la que destacamos los siguientes preceptos:

“Artículo 1. Objeto.

1. Esta Orden tiene por objeto establecer las condiciones técnicas a las que habrá de sujetarse la prestación del servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano conforme a las reglas básicas y principios generales establecidos en el Decreto 56/2005, de 29 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas como subproductos animales no destinados al consumo humano”

“Artículo 11. Sistemas de almacenamiento

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos siguientes de esta Orden en el almacenamiento de los cadáveres se aplicarán los siguientes sistemas:

- a) Sistema aplicable a las especies bovina y equina.*
- b) Contenedores.*
- c) Refrigeradores.”*

“Artículo 12. Sistema de almacenamiento para las especies bovina y equina.

(...)”

“Artículo 13. Contenedores

- 1. El uso de contenedores será obligatorio para todas las explotaciones, salvo en aquellas destinadas exclusivamente a las especies bovina y/o equina, en el supuesto previsto en el artículo 14 de esta Orden respecto a los refrigeradores, y en el señalado en el apartado siguiente.*
- 2. En el caso de la especie porcina aquellos animales de gran volumen que no quepan en los contenedores se almacenarán en las condiciones establecidas en el artículo 12 de esta Orden.*
- 3. Los cadáveres deberán depositarse en el interior del contenedor sin que, en ningún caso, se almacenen alrededor del mismo.*

4. El contenedor deberá ser estanco de forma que no sea posible la pérdida de líquidos, debiendo permanecer la tapa constantemente cerrada, salvo cuando se depositen nuevos cadáveres.

5. El contenedor deberá ajustarse a las siguientes condiciones:

a) Estará fabricado con un material anticorrosivo, flexible, resistente a los golpes e inalterable a los agentes lesivos (ácidos, rayos ultravioleta, hielo, sol).

b) Su volumen oscilará entre los 400 y los 1000 litros y el grosor de las paredes entre 4,5 y 5,5 milímetros.

c) La cubeta del contenedor será de polietileno o de otro material similar de alta densidad, de fácil limpieza y desinfección, con tapa hermética que dispondrá de bisagra, con mecanismo de estanqueidad y apta para la conservación y el transporte de sustancias líquidas y sólidas.

d) El chasis del contenedor, será envolvente, de hierro galvanizado, con mecanismo para carga con grúa u otro sistema análogo y con sistema de volcado.

6. Los contenedores dispondrán preferentemente de ruedas macizas u otro sistema que facilite su desplazamiento con objeto de evitar vertidos al exterior.”

“Artículo 14. Refrigeradores

1. Con objeto de permitir frecuencias bajas de recogida, las explotaciones de censos reducidos de aves relacionadas en el Anexo I de esta Orden y de conejos podrán disponer de un contenedor refrigerador para almacenar los cadáveres, o de un lugar refrigerado donde se introducirán los contenedores.

2. Los Servicios Provinciales del Departamento competente podrán imponer a los titulares de las explotaciones de las especies previstas en el apartado anterior la obligación de contar con los mencionados dispositivos cuando la periodicidad de la prestación del servicio público en relación con el volumen de cadáveres de animales a recoger resulte desproporcionada.

3. Los refrigeradores deberán responder a las exigencias que los apartados 4, 5 y 6 del artículo anterior establecen para los contenedores.

4. El volumen de los refrigeradores deberá ser, al menos, de cuatrocientos litros y la temperatura de conservación de los cadáveres deberá ser inferior a ocho grados centígrados.

5. *Previamente al depósito de los cadáveres éstos deberán introducirse en una bolsa biodegradable que permanecerá herméticamente cerrada.”*

La norma que se está tramitando y que motiva la necesidad de la licitación, tiene por objeto (según ha podido comprobar este Tribunal en el Portal de Transparencia) la modificación del artículo 14 de la Orden de 4 de abril de 2005, indicando en la versión que consta publicada que: *“el artículo 14 detalla las características de dicho sistema de almacenamiento, limitando su uso a las explotaciones de aves y conejos y estableciendo un volumen y una temperatura mínima de conservación.*

La experiencia adquirida desde la publicación de las citadas normas aconseja ampliar la aplicación del sistema de almacenamiento mediante contenedores refrigeradores a otras especies animales, garantizando de esta manera niveles mayores de bioseguridad en las explotaciones ganaderas al someter a las mismas a frecuencias más bajas de recogida.

Por todo ello procede actualizar la redacción del artículo 14 de la Orden de 4 de abril de 2005.”

Y el texto propuesto, que a fecha de hoy no consta ni aprobado ni publicado, señala, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Artículo 14. Refrigeradores.

1. *Con objeto de permitir frecuencias bajas de recogida, las explotaciones ganaderas podrán disponer de contenedores refrigerados para almacenar los cadáveres.*
2. *Los refrigeradores serán estancos de forma que no sea posible la pérdida de líquidos, debiendo permanecer la tapa constantemente cerrada, salvo cuando se depositen nuevos cadáveres.*
3. *Los refrigeradores estarán fabricados con un material anticorrosivo (polietileno de alta densidad o material similar), de fácil limpieza y desinfección, resistente a los golpes e inalterable a los agentes lesivos (ácidos, rayos ultravioletas, hielo, radiación solar).*
4. *El volumen y cantidad de los refrigeradores será adecuado a la dimensión de la explotación y a la mortalidad previsible, lo que permitirá reducir la frecuencia habitual de recogida.*

5. *Los refrigeradores estarán dotados de un equipo de frío que permita mantener los cadáveres a una temperatura inferior a los 8 grados centígrados hasta su recogida.*
6. *Los contenedores refrigerados de capacidad inferior a 3 metros cúbicos de carga útil se adaptarán al sistema de recogida del gestor, con un mecanismo para su carga con grúa y con una argolla o anilla que permita el volteo controlado.*
7. *En el caso de contenedores refrigerados de capacidad superior a 8 metros cúbicos de carga útil, la explotación ganadera deberá dotarse del número suficiente de refrigeradores, adaptándolos a la mortalidad y con suficiente capacidad para acumular las bajas que se produzcan hasta la retirada y devolución de los mismos.”*

“Disposición Final Única. Entrada en vigor.

La presente orden entrará en vigor a los tres meses del día de su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”.

- **Resolución del fondo del asunto.**

Resulta evidente que el objeto del contrato discutido (y que no se ha puesto en duda por el recurrente) es el servicio de recogida y transporte de contenedores refrigerados de gran volumen utilizados para el almacenamiento de cadáveres de animales y otros subproductos animales no destinados al consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas de la Comunidad Autónoma de Aragón; y no el suministro de los contenedores refrigerados, pero lo cierto es, y debemos aclararlo como punto de partida, que el servicio a contratar, mediante el vehículo que se adscriba (cláusula 2.3 del PPT), lo es para recoger y transportar unos contenedores cuyas características técnicas se detallan con precisión en la cláusula 2.1 del PPT.

Recordemos que la cláusula 2.1 del PPT detalla de forma muy concreta las características técnicas de los contenedores a manipular y que condicionan las operaciones de estiba e izado. Y esas características técnicas inciden en el dimensionamiento de los vehículos y en los equipos de elevación que los licitadores

deben adscribir. Exigiendo, por tanto, que se adscriban vehículos para llevar una carga –contenedores refrigerados- con unas características muy concretas, y cuyas especificaciones técnicas no encuentran amparo ni en la norma en vigor ni tampoco en la norma que se está tramitando.

En este sentido, sobre las licitaciones que tienen como finalidad adaptarse a los cambios normativos que se están tramitando, si bien es muy loable la planificación en la tramitación de los expedientes de licitación, las características que recogen los Pliegos deben ajustarse a la normativa que está en vigor, de acuerdo con el principio de legalidad (artículo 9.1 de la Constitución Española), en virtud al cual la Administración actúa con sometimiento pleno a la Ley al derecho (artículo 103.1 de la Constitución Española). Así los Pliegos son la Ley del contrato, y como tales, no sólo deben ajustarse a la normativa vigente en la materia, sino que su aplicación debe ser coherente con su contenido, en cuanto que este define los derechos y obligaciones de las partes. En este sentido, no es posible establecer, vía Pliegos, características técnicas bajo la alegación de que se está tratando de prever un futuro cambio legislativo, porque si bien es cierto que la tramitación de la norma se encuentra muy avanzada, lo cierto es que no consta ni aprobada ni publicada, y cabe preguntarnos qué ocurriría si finalmente la misma no es aprobada, o es aprobada con un texto distinto. En consecuencia, los Pliegos deben ajustarse a la normativa que está en vigor.

A mayor abundamiento, no encontramos en la norma que se está tramitando amparo alguno por el cual se exige que los vehículos que se adscriben al servicio deben estar adaptados para recoger y transportar unos contenedores refrigeradores con unas características tan concretas, habida cuenta que la norma proyectada indica “únicamente” que deben ser estancos, fabricados con un material determinado, y que *“El volumen y cantidad de los refrigeradores será adecuado a la dimensión de la explotación y a la mortalidad previsible, lo que permitirá reducir la frecuencia habitual de recogida.”* Por lo que es evidente que la norma proyectada no exige una base

cilíndrica, con un diámetro aproximado de 2,55 metros y una altura aproximada de 2,90 metros, una capacidad de carga útil de aproximadamente un máximo de 7.000 kg. de materia SANDACH por unidad, y un volumen de aproximadamente 10,5 m³, como exige el PPT.

En consecuencia, dichas configuraciones técnicas no tienen amparo ni en la norma que se está tramitando -la cual, tal y como hemos señalado, no es la que debe aplicarse en la licitación-, ni tampoco en la vigente Orden de 4 de abril de 2005, la cual, en el artículo 13 (por remisión del artículo 14) tampoco recoge que los contenedores que se deben recoger y transportar en el servicio que se está licitando deben tener dichas especificaciones técnicas.

En este sentido, y de acuerdo con lo que se desprende del propio informe del órgano de contratación, el contrato contempla un servicio de recogida y transporte para un sistema de almacenamiento que no se encuentra amparado por la redacción vigente de la Orden de 4 de abril de 2005. Por ello, en tanto no se apruebe y publique la modificación proyectada (que además prevé una entrada en vigor de 3 meses y no al día siguiente como se indica por el órgano de contratación), no se pueden exigir que los vehículos que vayan a realizar el servicio de recogida y transporte estén adaptados para transportar una carga con unas características técnicas contempladas en el Pliego que no tienen amparo en la legalidad vigente, los cuales, además, deberán ajustarse a lo exigido por la norma, sin establecer condiciones que puedan ser restrictivas.

Sobre la restricción de las condiciones técnicas impuestas en la licitación, debemos partir de la discrecionalidad técnica que ampara al órgano de contratación para definir el objeto del contrato y las características técnicas que lo conforman, como entidad que mejor conoce las necesidades que pretende satisfacer con la celebración del contrato, siempre que las mismas no sean desproporcionadas o restrinjan la competencia; o, en el caso de que lo sean se justifique adecuadamente su necesidad.

En otras palabras, la mayor o menor apertura a la competencia no supone, necesariamente y en sí misma, una infracción de los principios de igualdad, no discriminación, y concurrencia, pues es lícito que el órgano de contratación, mediante una adecuada justificación, ajustada a las necesidades de interés general que el contrato ha de satisfacer, pueda establecer prescripciones técnicas no accesibles a todos los potenciales licitadores.

Esta libertad de configuración del objeto del contrato que se reconoce al órgano de contratación no es, por supuesto, ilimitada, pues la definición de las prescripciones técnicas exigidas en los pliegos encuentra sus límites en lo dispuesto en el artículo 126 de la LCSP que, bajo la rúbrica “Reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas”, dispone lo siguiente: “1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia. (...)”

6. Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente.”

Los citados apartados 1 y 6 del artículo 126 de la LCSP son, prácticamente, una reproducción literal de los apartados 2 y 4 del artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE. Y sobre la interpretación de dicho artículo 42 de la Directiva, el TJUE, en su Sentencia de 16 de enero de 2025 (C-424/23, ‘DYKA PLASTICS’), ha insistido en el amplio margen de apreciación que asiste a los poderes adjudicadores, aunque la Directiva 2014/24 establece ciertos límites que deben respetar, específicamente que

“(…) las especificaciones técnicas proporcionen a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia” y que “(…) deben abrir dicho contrato a la competencia y, por tanto, permitir que se presenten ofertas que reflejen, en particular, la diversidad de las soluciones técnicas existentes en el mercado”. El TJUE considera que “(…) la formulación de especificaciones técnicas en términos de rendimiento y de exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar el objetivo de apertura a la competencia y que, por lo tanto, este método de formulación, que favorece la innovación en la contratación pública, debe utilizarse del modo más amplio posible”, de modo que esta manera de formular las especificaciones técnicas permite que cualquier operador económico cuyos productos satisfagan el rendimiento y las exigencias funcionales impuestas por el poder adjudicador pueda presentar una oferta.

Pues bien, en el presente supuesto no se justifica (más allá de una supuesta necesidad de ajustarse a un cambio legislativo que se está tramitando y en cuyo articulado no hemos visto cual es el motivo de dichas características técnicas restrictivas de los contenedores) la necesidad de que los vehículos a adscribir para prestar el servicio deban estar adaptados para llevar uno contenedores refrigerados con unas características técnicas tan específicas, y no puedan estar adaptados para llevar otro tipo de contenedores refrigeradores cuyas características técnicas se ajusten a lo exigido por la normativa en vigor, por lo que se está cerrando el mercado a otros sistemas refrigerados, imponiendo una condición restrictiva sin una justificación objetivamente sólida. Si bien se menciona en el informe del órgano de contratación que para configurar dicha exigencia se ha efectuado un análisis previo de mercado, lo cierto es que el mismo no está documentado y no existe justificación alguna en la documentación contractual de que dichas especificaciones técnicas adoptadas en la cláusula 2.1 del PPT sean las únicas posibles y necesarias para la finalidad que se pretende.

Por todo lo expuesto, ha de concluirse que, en el supuesto examinado, no se

ha acreditado por el órgano de contratación que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción prevista en el artículo 126.6 de la LCSP, las cuales son restrictivas de la concurrencia, extremo que queda evidenciado con el hecho de que sólo ha concurrido un único licitador.

En consecuencia, el recurso especial debe ser estimado, dado que la cláusula 2.1 del PPT restringe artificialmente y de forma injustificada la concurrencia, vulnerando los artículos 1, 126 y 132.2 de la LCSP.

De acuerdo con lo expuesto,

Vistos los preceptos legales que resultan de aplicación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2026, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Estimar el recurso especial interpuesto por la mercantil “SECOND LIFE COLLECT SYSTEMS, S.L.” frente a los pliegos del procedimiento de licitación denominado «Servicio de recogida y transporte de contenedores refrigerados de gran volumen utilizados para el almacenamiento de cadáveres de animales y otros subproductos animales no destinados al consumo humano (SANDACH) procedentes de explotaciones ganaderas de la Comunidad Autónoma de Aragón», promovido por la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA), anulando la cláusula 2.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas con los efectos previstos en el artículo 57.2 de la LCSP.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución 28/2026, de 15 de abril.

TERCERO.- Recordar al órgano de contratación que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la LCSP, deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

CUARTO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.