

Reclamación nº 385/2025

Resolución nº 401/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

VISTA la reclamación interpuesta por la representación legal de ACCIONA MEDIOAMBIENTE S.A. contra el acuerdo de CANAL DE ISABEL II S.A., de fecha 26 de agosto de 2025 de desistir de la contratación de los “*Servicios de mantenimiento y mejora de las zonas verdes existentes en la zona a y b, de Canal de Isabel II, S.A., M.P.*” Expte. C9251, licitado por la mencionada empresa pública, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 4 de junio de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de valoración y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato es de 6.017.495,66 euros y el plazo de duración de tres años.

Segundo. – Antecedentes

Tras la calificación de las ofertas y la exclusión de aquellas que no han subsanado los defectos evidenciados por la Mesa de Contratación en la documentación previa para licitar, se procede al conocimiento y análisis de las ofertas admitidas.

De conformidad con lo establecido en el Informe de Valoración de Ofertas emitido por el Área de Parques y Jardines de Canal de Isabel II, S.A., M.P. con fecha 1 de abril de 2025, se concluyó que las ofertas de los licitadores TALHER, S.A., IMESAPI, S.A., GRUPORAGA, S.A., VALORIZA SERVICIOS ME-DIOAMBIENTALES, S.A., ACCIONA MEDIO AMBIENTE, S.A., INGENIERIA Y DISEÑOS TÉCNICOS, S.A.U., PRE-ZERO ESPAÑA, S.A.U., IGM INGENIERÍA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, S.L., ALTHENIA, S.L. y UTE CONSTRUCTORA SAN JOSÉ, S.A - EL EJIDILLO VIVEROS INTEGRALES, S.L. habían aclarado correctamente los aspectos solicitados mientras que ALVAC, S.A. e ISLA VERDE OBRAS Y SERVICIOS, S.L. no lo aclararon correctamente, siendo excluidas de la licitación y propone como adjudicatario del procedimiento de licitación al licitador con la oferta mejor valorada, es decir, a la empresa ACCIONA MEDIO AMBIENTE, S.A., con 96,59 puntos, por un importe de 544.406,30 euros, IVA excluido, con un porcentaje de baja del 27,58 % aplicable a los conceptos establecidos en el apartado 3.3 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), requiriéndole la documentación preceptiva y previa a la adjudicación del contrato.

Con fecha 1 de agosto de 2025, el Área de Parques y Jardines elaboró un informe instando el desistimiento del procedimiento de contratación, en el que indicaba que había advertido un error en los pliegos por la inclusión de un criterio cuantificable mediante la mera aplicación de fórmulas de imposible cumplimiento, lo que consideraba que era constitutivo de una infracción no subsanable de las normas reguladoras del procedimiento de adjudicación, y proponía desistir del procedimiento.

Con fecha 5 de agosto de 2025 la Mesa Permanente de Contratación acordó:

Proponer al Órgano de Contratación que acuerde desistir del procedimiento de licitación 113/2024, para los “SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LAS ZONAS VERDES EXISTENTES EN LA ZONA E, DE CANAL DE ISABEL II, S.A., M.P.”, al haberse producido una infracción insubsanable de las normas de preparación del contrato.

Con fecha 6 de agosto de 2025 el Consejero Delegado de Canal de Isabel II acordó desistir del procedimiento de licitación 113/2024, notificándose y publicándose en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid al día siguiente.

Tercero. - El 29 de agosto de 2025, la representación legal de ACCIONA MEDIO AMBIENTE S.A. (ACCIONA) presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, reclamación en materia de contratación, en el que solicita la anulación del acuerdo de desistimiento de la contratación al considerar que no existe causa basada en interés público.

El 10 de septiembre de 2025 la entidad contratante remitió copia del expediente de contratación y su informe tal como dispone el artículo 56.2 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, éste tiene carácter privado y se encuentra sujeta al Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores;

de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDLSE).

En consecuencia, la tramitación de la reclamación le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 119 y siguientes del mencionado Real Decreto, por haberse iniciado la licitación con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

El artículo 121.1 del RDLSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan la reclamación en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

Por otra parte, la sociedad CANAL DE ISABEL II, es una empresa cuyo accionista único es la Comunidad de Madrid.

Por tanto, la competencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones especiales en materia de contratación, así como las reclamaciones contra los actos de dicha empresa en el ámbito de la contratación pública la ostenta el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, según el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de racionalización del sector público.

Segundo. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello, al tratarse de la propuesta como adjudicataria del contrato y por tanto “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante de la reclamación.

Tercero. - La reclamación se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo de no adjudicar y desistir de la contratación fue adoptado el 6 de agosto de 2025 y notificado y publicado al día siguiente e interpuesta la reclamación el 29 de agosto de 2025 dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 121 del RDLCSE.

Cuarto. - La reclamación se interpuso contra el acuerdo de no adjudicar el contrato por desistimiento en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 443.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 1 y 119 del RDLCSE.

Quinto. - Fondo del asunto.

La reclamación se basa en determinar si el desistimiento de la contratación acordada por CANAL DE ISABEL II es conforme a derecho.

1. Alegaciones de la recurrente.

ACCIONA centra el motivo de controversia en los medios materiales que se establecen como adscritos al contrato de conformidad con lo dispuesto en el apartado 5.5.2 del Anexo I del PCAP, entre los que se encuentra una “motoazada profesional con motor de gasolina. Juego de cuchillas variable en anchura 121-53 cm. Con mango plegable y ruedas de transporte. Diámetro del juego de fresas 36 cm. Potencia 5,2 KW”.

Este material de obligada adscripción a la ejecución del contrato puede ser mejorado mediante la presentación de un equipo de iguales características, pero cambiando el combustible de gasolina por alimentación a través de baterías eléctricas.

El recurrente da por cumplido no solo la adscripción de medios sino una puntuación extra por aportar una motoazada que si bien inicialmente funciona con combustible podrá ser alterada para incorporar baterías eléctricas que sustituyan la gasolina.

Indica que, cumplidas todas las condiciones para ser adjudicatario, el órgano de contratación acuerda el desistimiento del contrato en base a que se atribuye puntuación extra en los criterios de adjudicación a quien oferte la mencionada motoazada con alimentación eléctrica, no existiendo en el mercado ningún modelo que responda a las características de dicho equipo y que tenga alimentación por baterías eléctricas.

Invoca numerosa doctrina sobre el alcance y límite de la capacidad de los órganos de contratación de desistir o renunciar a los contratos que se encuentran tramitando.

Considerando que en este caso la pretendida causa no existe, ya que en su oferta se proponía la adaptación del equipo a este tipo a la alimentación eléctrica.

Considera inviable la justificación de que la adscripción de medios materiales tiene que estar cumplida a la fecha de la terminación del plazo de licitación, pues en el caso que nos ocupa fue adscrita en tiempo y forma, siendo el cambio de alimentación del equipo un criterio de adjudicación que deberán cumplirse en la fase de ejecución del contrato.

En definitiva, considera que no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 71 del RDL 3/2020 de 4 de febrero (LCSE)

Por todo ello, solicita la anulación del meritado acuerdo de desistimiento en la contratación y se proceda a dictar acuerdo de adjudicación sobre su oferta.

2. Alegaciones de la entidad contratante

El órgano de contratación transcribe los apartados 5.2 (adscripción de medios materiales) y 8 (criterios de adjudicación) del Anexo I al PCAP que rige esta licitación.

En base a ellos considera que se ha previsto una puntuación de 0,51 a una motoazada

profesional de alimentación eléctrica cuando dicha máquina no existe en el mercado, provoca un defecto en la tramitación del expediente insubsanable.

Conocidas las ofertas y clasificadas, el hecho de que uno de los criterios de adjudicación no pueda ser valorado hace inviable la continuación del procedimiento de licitación, por lo que solo cabe el desistimiento de la contratación.

Invoca distinta jurisprudencia y doctrina que avala su posición y que se resume en el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 71 de RD LCSE, no se ha adjudicado aun el contrato, se han vulnerado las normas de preparación de éste y esta vulneración no es subsanable.

Por último, indica que: *“A la vista de los argumentos expuestos, todas aquellas ofertas presentadas en el procedimiento de licitación que incluyen compromiso de adscripción al contrato de una motoazada eléctrica, es decir, todas las ofertas presentadas excepto una, que no ha ofertado dicho compromiso, quedarían excluidas del procedimiento de licitación”.*

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

El artículo 71 del RD 3/2020, establece:

“1. En el caso en que la entidad contratante desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores.

2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por la entidad contratante antes de la formalización. En estos casos se compensará a los candidatos aptos para participar en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego de condiciones o, en su defecto, cuando proceda, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés de la entidad contratante que sean sobrevenidas al momento de inicio del procedimiento de licitación, siempre y cuando estas queden debidamente

justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión.

4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.

Podemos apreciar que la redacción es muy similar e idéntica en sus condiciones esenciales a la recogida en el artículo 152 de la LCSP.

Es criterio de este Tribunal que el desistimiento no es una prerrogativa de la Administración pues el artículo actual 152 de la LCSP, se trata de una potestad reglada y ha de estar basado en razones objetivas. A diferencia de la renuncia, en el desistimiento no se produce una desaparición sobrevenida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento. El desistimiento es una forma de finalización unilateral del procedimiento, previo a la adjudicación que solo cabe cuando se da el supuesto fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y es diferente al desistimiento como causa de resolución contractual. Eso impone que el ejercicio de esa potestad administrativa se conecte con la consecución de un interés público, es decir, no es una opción de libre utilización por parte de la Administración sino una solución que únicamente procede cuando supone una infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación. (Resolución 348/2022 de 1 de septiembre).

Para que se produzca esta irreparable infracción de las normas de preparación del contrato, el defecto no puede reducirse a un aspecto anecdótico que no conlleve severas irregularidades.

Por tanto, desde el punto de vista jurídico, para que proceda válidamente el desistimiento es necesario que se den tres requisitos conjuntamente: uno temporal, que la renuncia sea acordada por el órgano de contratación antes de la adjudicación

del contrato, otro sustantivo, que concurra una infracción de las normas de preparación o procedimentales en la licitación insubsanables y que hagan imposible desvirtúen el procedimiento de licitación y por último que se encuentre motivado en el acuerdo de desistimiento.

Dado que no existe discrepancia respecto del cumplimiento del requisito temporal procede analizar si se cumplen los requisitos de infracción del ordenamiento jurídico insubsanable y que hagan imposible o desvirtúen el procedimiento de licitación y su motivación en el Acuerdo de desistimiento

El apartado 8 del Anexo I del PCAP establece entre sus puntuaciones como criterio de adjudicación la sustitución de una motoazada (cuyas características técnicas ya han sido descritas en diversas ocasiones en esta Resolución) cuyo combustible sea la gasolina por otra motoazada con iguales requisitos, pero con alimentación eléctrica.

Siendo admitidas 12 ofertas, 11 de ellas proponen una motoazada con alimentación eléctrica, este hecho incuestionable nos lleva a poner en duda la motivación utilizada por CANAL DE ISABEL II, sobre la inexistencia en el mercado de máquinas de estas características con alimentación eléctrica o la posibilidad de modificar una motoazada originariamente alimentada con combustibles para conseguir su alimentación mediante baterías eléctricas.

Siendo esta la única razón por la que el órgano de contratación pretende el desistimiento por infracción de las normas de preparación del contrato, no parece que se pueda admitir sin mayor comprobación.

Como ya hemos dicho el desistimiento no es una prerrogativa del órgano de contratación, se encuentra reglado y debe ser valorado conforme a una ponderación entre las circunstancias concurrentes y la proporcionalidad del resultado, entre los hechos y sus consecuencias.

En el presente caso, la calificación o no calificación de la aportación de la motoazada

eléctrica con 0,51 puntos, no altera en absoluto la clasificación de las ofertas, tal y como se demuestra en la tabla elaborada por este Tribunal a partir de la clasificación de ofertas integrada en el informe del Jefe del Área de Parques y Jardines de CANAL DE ISABEL II de fecha 1 de abril de 2025

Licitador	Total puntuación	Puntuación con descuento 0,51 puntos
Acciona Medio Ambiente S.A.	96,59	96,08
Ute Constructora San José-El Ejidillo Viveros Integrales S.L.	96,37	95,86
Valoriza Servicios ambientales S.L	96,17	95,66
Althenia S.L	94,7	94,19
Gruporaga S.A.	94,29	93,78
Imesapi S.A.	93,75	93,24
IGM Ingeniería Gestión Medioambiental S.L.	93,29	92,78
Talher S.A.	90,55	90,04
Prezero España S.A.U.	87,95	87,95
Ingeniería y diseños Técnicos S.A.U.	82,45	81,94

El desistimiento acordado por el órgano de contratación no ha sido debidamente justificado (recordemos que 11 licitadores han declarado la utilización de motoazada eléctrica) su valor de 0,51 puntos en una puntuación total de 100 es inapreciable y la no valoración de este criterio de adjudicación no varía la clasificación de las ofertas.

Por todo ello, consideramos que el desistimiento acordado no solo no se encuentra justificado, sino que además es totalmente desproporcionado al anular todo el procedimiento de licitación cuando este ya había llegado a su fase final, por lo que corresponde estimar el recurso interpuesto y anular el acuerdo de desistimiento adoptado por CANAL DE ISABEL II.

En segundo lugar, ante la respuesta del órgano de contratación en su informe al recurso, es necesario distinguir entre la adscripción de medios materiales recogida como solvencia adicional en el artículo 76 de la LCSP, de los criterios de adjudicación recogidos en el artículo 145 del mismo cuerpo legal.

La diferencia entre ambos radica, entre otras cuestiones, que los primeros, es decir los que pertenecen al grupo de solvencia adicional, deben acreditarse antes de la adjudicación del contrato y solo por el propuesto adjudicatario. Mientras que los segundos, los que forman parte de los criterios de adjudicación, deben concurrir en todas las ofertas que licitan.

Analizado esta cuestión y llevándola al caso que nos ocupa ACCIONA, acreditó la adscripción de una motoazada alimentada por gasolina (adscripción de medios materiales según el apartado 5.2 del Anexo I al PCAP) y declaró en el modelo de proposición de criterios de adjudicación valorables de forma automática, la alternativa de una motoazada con alimentación eléctrica (apartado 8 del Anexo I al PCAP).

Solicitada documentación por el órgano de contratación puso en su conocimiento que modificaría la motoazada de gasolina para integrarla unas baterías eléctricas. En este punto y haciendo extensivo el argumento a todas las propuestas que incluyen la alimentación eléctrica de la máquina, el órgano de contratación considera que ninguna de las 11 ofertas, adscriben la maquinaria requerida que es una motoazada de gasolina.

Esta interpretación nos lleva a un bucle sin fundamento, pues si la máquina responde a de ser una motoazada profesional (con juego de cuchillas variable en anchura 121-53 cm., con mango plegable y ruedas de transporte y con un diámetro del juego de fresas 36 cm. y una potencia 5,2 KW), la forma de alimentación, por gasolina o baterías eléctricas, variara en función de que el licitador haya considerado la segunda opción para ganar los 0,51 puntos, no dejando por ello de cumplir con la adscripción de materiales exigida en el apartado 5.2 del Anexo I al PCAP.

Por ello tanto la oferta de ACCIONA debe ser admitida y no considerar que no ha adscrito los elementos materiales solicitados en el PCAP.

Por todo ello se anula el acuerdo de desistimiento por no concurrir en este caso las condiciones establecidas en el artículo 152.3

Por tanto, procede estimar la reclamación formulada.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar la reclamación interpuesta por la representación legal de ACCIONA MEDIOAMBIENTE S.A. contra el acuerdo de CANAL DE ISABEL II S.A., de fecha 26 de agosto de 2025 de desistir de la contratación de los “*Servicios de mantenimiento y mejora de las zonas verdes existentes en la zona a y b, de Canal de Isabel II, S.A., M.P.*” Expte. C9251, anulando el acuerdo de desistimiento del contrato.

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

-Tercero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFIQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer reclamación contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de

conformidad con el artículo 122 del RDLCSE.

EL TRIBUNAL