

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

En Madrid, a 2 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de URBASER S.A., contra el el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Navacerrada de fecha 27 de mayo de 2026 por el que se desiste del procedimiento de licitación del contrato denominado *"Servicio de recogida y transporte de las distintas fracciones de residuos generados, así como la limpieza viaria en el municipio de Navacerrada, en los términos y condiciones especificados en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y en el Pliego de Prescripciones Técnicas"*, número de expediente 68/2026 y licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha aprobado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 17 de febrero de 2026, en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Navacerrada, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 4.618.570,33 EUR. euros y su plazo de duración será de 11 años.

A la presente licitación se ha presentado una única oferta correspondiente al recurrente, esto es a URBASER S.A. (URBASER).

Segundo. - Tras la apertura, calificación de la documentación y valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, sobre la única oferta presentada correspondiente a la recurrente, la Mesa de Contratación advierte que los pliegos de condiciones, han desconocido la reserva del 50 % de la retirada de enseres voluminosos y domésticos a empresas de inserción social, tal y como establece la DA 19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Por esta circunstancia propone al Pleno del Ayuntamiento el desistimiento del contrato con el fin de volver a licitar el mismo objeto, pero considerando la necesidad de dividir el contrato en lotes.

El Pleno del Ayuntamiento de Navacerrada admite la propuesta y acuerda desistir del procedimiento de licitación en su sesión de 27 de mayo de 2026

Tercero. - El 15 de junio de 2026, la representación legal de URBASER, presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación del acuerdo de desistimiento.

El 22 de junio de 2026 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el 30 de junio de 2026, a solicitud de este Tribunal, el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse del único licitador a un procedimiento de adjudicación cuya oferta había sido admitida y calificada y que de estimarse sus pretensiones su oferta podría alcanzar la adjudicación, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han 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 del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 27 de mayo de 2026, notificado al día siguiente e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 15 de junio de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite que impide continuar al licitador en el procedimiento, todo ello en el marco de contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

El argumento troncal del recurso interpuesto por URBASER, se basa en delimitar la naturaleza jurídica del desistimiento para demostrar que el Ayuntamiento de Navacerrada ha hecho un uso desviado de esta figura.

Así manifiesta que la LCSP distingue nítidamente entre la *decisión de no adjudicar o celebrar el contrato* (motivada por razones de interés público sobrevenidas u oportunidad) y el *desistimiento*.

El desistimiento no es una manifestación de la potestad discrecional de la Administración ni un derecho a "cambiar de opinión". Es un acto reglado de control de la legalidad que solo puede invocarse cuando el procedimiento está viciado de forma irreversible.

El artículo 152.4 de la LCSP determina que el desistimiento debe fundarse *exclusivamente* en una «*infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación*».

Conforme a la doctrina unánime de los Tribunales de Recursos Contractuales (como la citada Resolución nº 110/2024 de la Junta de Andalucía), no cualquier irregularidad formal o discrepancia interpretativa faculta a la Administración a dinamitar un concurso. El concepto de "insubsanabilidad" se vincula de forma estricta con la nulidad de pleno derecho (tasada en el art. 47.1 de la Ley 39/2015). Si la supuesta omisión puede corregirse mediante convalidación, aclaración o si se trata de una mera irregularidad no invalidante (arts. 52 y 109 LCSP), el desistimiento es radicalmente nulo por falta de causa legítima.

En este caso, el Ayuntamiento no ha acreditado —ni consta en la resolución— qué vicio de nulidad radical e insubsanable padecían los pliegos.

Manifiesta URBASER, que el Ayuntamiento basa su acuerdo de desistimiento en que omitió las determinaciones de la Disposición Adicional 19.^a de la Ley 7/2022 de

residuos (relativa a la reserva del 50% del objeto del contrato a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo).

Sin embargo, el análisis minucioso de la normativa y del propio expediente contradice esta postura:

Así se ha justificado en el expediente la no división en lotes, tal y como establece el artículo 99.3 de la LCSP que faculta explícitamente al órgano de contratación a no dividir en lotes cuando existan «motivos válidos» debidamente justificados.

En consonancia con lo anteriormente expuesto en las páginas 20 y 21 de la Memoria justificativa y en la Cláusula 3 del PCAP, el propio Ayuntamiento motivó de forma exhaustiva y brillante que los servicios de recogida de residuos y la limpieza viaria en Navacerrada constituyen una unidad funcional inseparable. Se justificó detalladamente que la división del servicio en lotes independientes (por ejemplo, segregando la fracción de textil o muebles) haría la ejecución "excesivamente difícil u onerosa" y "socavaría la consecución del objetivo único del contrato".

En otro orden de cuestiones, la D.A. 19.^a de la Ley 7/2022 impone la reserva preferente de contratos de residuos textiles y enseres *siempre que se liciten de forma independiente*. Al haberse justificado técnicamente que el servicio de Navacerrada requiere una gestión integral unificada en un solo lote para optimizar los fondos públicos, resulta jurídicamente imposible aplicar la reserva de mercado sin romper la unidad operativa previamente defendida por los técnicos municipales. Por tanto, la causa alegada para el desistimiento es ficticia.

Considera URBASER que el Ayuntamiento de Navacerrada ha vulnerado el principio de actos propios. La doctrina del Tribunal Supremo (ej. STS de 15 de enero de 2019) sitúa el principio de que *nadie puede ir en contra de sus propios actos* como un pilar troncal del derecho público. El Ayuntamiento diseñó los pliegos, los aprobó en el Pleno, justificó la no lotificación, publicó la licitación y admitió a trámite la oferta de

URBASER. Al avanzar el procedimiento hasta la valoración de los criterios subjetivos (juicio de valor), la Administración dictó actos firmes que generaron una situación jurídica consolidada en el expediente. Cambiar radicalmente de postura de forma sobrevenida para sostener que sus propios pliegos eran ilegales supone una contradicción insostenible e inadmisibles.

Con ello quiebra de la confianza legítima y la buena fe, este principio prohíbe que las autoridades públicas adopten medidas arbitrarias que destruyan las expectativas legítimas inducidas en los ciudadanos y empresas licitadoras. URBASER acudió a la licitación de buena fe, realizando un despliegue técnico y económico para estudiar los pliegos y formular su proposición. La brusca ruptura del procedimiento al final del mismo lesiona gravemente la seguridad jurídica.

Invoca la Resolución 50/2026 de 5 de febrero, de este Tribunal, para señalar que el rigor a la hora de admitir un desistimiento debe ser directamente proporcional al avance del procedimiento de adjudicación. Si el error se detecta de forma inicial antes de conocer las ofertas, cabe una interpretación flexible. Pero si la Mesa de Contratación ya ha abierto los sobres y evaluado los informes técnicos de los criterios de juicio de valor, el criterio debe ser restrictivo al máximo. Lo contrario abriría la puerta a "desistimientos instrumentales o de conveniencia" para apartar a un licitador concreto o buscar un nuevo escenario contractual por meras razones de oportunidad política.

Por todo ello, URBASER considera que el acuerdo plenario de desistimiento no está aquejado de una mera anulabilidad, sino de una nulidad de pleno derecho al amparo del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, por lo que procede su anulación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación describe el “iter” procedimental del expediente que nos ocupa. Llegando al momento de solicitud de informe técnico para la valoración de la oferta de URBASER en cuanto a los criterios de adjudicación sujeto a juicio de valor.

Así, con fecha 21 de abril de 2026, la Técnico de Medio Ambiente emitió informe de valoración de la documentación correspondiente a los criterios sometidos a juicio de valor, atribuyendo a la única oferta presentada por URBASER, S.A. una puntuación total de 24,39 puntos sobre 45 posibles.

Durante el análisis técnico de la oferta y de las prestaciones objeto del contrato, se advirtió una posible incidencia relativa al cumplimiento de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, (LRSCEC), en relación con la recogida de residuos voluminosos, muebles y enseres domésticos, circunstancia que motivó la emisión de un informe técnico específico de fecha 7 de mayo de 2026 para el análisis de dicha cuestión.

El Informe técnico de 7 de mayo de 2026 , concluye que los pliegos de la licitación no incorporaban ni la reserva prevista en la Disposición Adicional Decimonovena de la LRSCEC respecto de la recogida de muebles y enseres, ni una justificación motivada de su inaplicación, apoyando dicha conclusión en la doctrina contenida, entre otras, en la Resolución nº 349/2023, que recoge el criterio de la Resolución nº 1654/2022 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, según el cual la Administración puede apartarse de la reserva legal, pero únicamente cuando dicha decisión se encuentre debidamente motivada en el expediente de contratación. Ante la ausencia de tal motivación, el informe considera concurrente una vulneración de la citada disposición legal.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes se centra la controversia en determinar si se cumplen los requisitos exigibles en el artículo 152 de la LCSP para que el órgano de contratación pueda acordar el desistimiento del procedimiento de licitación que nos ocupa.

Dicho artículo 152 establece:

“Artículo 152. Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración.

- 1. (...)*
- 2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación 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 o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.*
- 3. (...)*
- 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 procedimiento de licitación.*
- 5.(...)”.*

Este Tribunal ha mantenido el criterio de considerar infracciones susceptibles de determinar el desistimiento, el error en la calificación del objeto del contrato, la discordancia entre lo que pretendía contratar la entidad convocante y el objeto del contrato según los pliegos, la fórmula consignada en los pliegos que haga imposible la valoración de las ofertas o su omisión, el conocimiento del contenido de la oferta con anterioridad a la apertura de las proposiciones o el modo erróneo de exigir la acreditación de la solvencia, sin considerar estas referencia como un catálogo cerrado.

Consideramos asimismo que el desistimiento como apreciación de una vulneración insubsanable de las normas del procedimiento o de los actos preparatorios, supone una decisión extrema de finalizar el procedimiento sin llegar al trámite que

ordinariamente pone fin al mismo que es la adjudicación, por ello debe hacerse una interpretación restrictiva de la concurrencia de los supuestos habilitantes.

Así la gravedad de la infracción debe ser proporcional a la consecuencia que comporta la declaración de desistimiento, siendo preciso tomar en consideración todas las circunstancias concurrentes a fin de ponderar la importancia de los vicios o defectos cometidos determinantes de la insubsanabilidad.

La finalización del procedimiento mediante desistimiento cuando se descubre una causa que impide continuar con el mismo, supone rehacer de nuevo los documentos en que se cometió la infracción o un nuevo procedimiento, adecuando los trámites omitidos o nulos. Si el momento temporal de apreciación de la nulidad es el inicial, cuando todavía no se han conocido las ofertas de los licitadores sería admisible una interpretación más “amplia” de lo que ha de entenderse incluido dentro del concepto “infracción insubsanable”, sin embargo, cuando el procedimiento ha avanzado la interpretación de la existencia de la infracción ha de ser más restrictiva. (Vid Resolución 50/2026, de 2 de febrero).

La justificación aportada por el Ayuntamiento de Navacerrada para acordar el desistimiento del contrato se basa en el incumplimiento de lo dispuesto en la D.A. 19 de a LRSCEC, o que califica como infracción legal.

Debemos centrarnos en si las razones dada por el Ayuntamiento suponen una infracción no subsanable del ordenamiento jurídico suficiente para el desistimiento del contrato.

Las causas que pueden dar lugar al desistimiento del procedimiento deberán estar fundadas 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.

En el presente caso se aprecia el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 152.4 de la LCSP. Pues verdaderamente concurre un hecho fáctico, cual es haber desconocido lo establecido en la D.A.19 de la LRSCEC.

Así dicho precepto establece:

“Contratos reservados en la gestión de residuos textiles.

1. De conformidad con la disposición adicional cuarta de 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, y en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.

2. Para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.”

Según manifiesta el órgano de contratación, en la memoria de necesidad de la contratación, publicada junto a los pliegos de condiciones en el perfil del contratante:

“(…) La prestación del servicio de recogida y transporte de las distintas fracciones de residuos, así como de la limpieza viaria del municipio, exige una gestión unificada, integral y continuada que garantice la coordinación de rutas, la optimización de recursos materiales y humanos, y la homogeneidad en la calidad del servicio. La fragmentación del contrato en lotes podría generar duplicidades operativas, conflictos de coordinación y disfunciones logísticas, dificultando el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, sostenibilidad y salubridad pública. Asimismo, una gestión dividida comprometería la correcta sincronización entre las tareas de recogida de residuos y las labores de limpieza viaria, afectando negativamente tanto a la imagen urbana como a la salud y bienestar de la ciudadanía. (...)

Por todo ello, se justifica que el contrato se configure como un objeto único, indivisible y no susceptible de fraccionamiento en lotes, sin perjuicio de que se cumplan en todo caso los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública, así como las exigencias de procedimiento previstas en la normativa de aplicación”.

A la vista del resumen transcrito sobre la exhaustiva justificación de la no división en lotes del contrato, no podemos admitir, como pretende el recurrente, que dicha excepción a la regla general de división en lotes alcance también la justificación requerida en la DA19 de la LRSCEC, que debe ser específica en cuanto a la falta de reserva de parte del objeto a empresas específicas ya referido.

El aludido defecto insubsanable, altera una obligación legal que debe reflejarse en los pliegos de condiciones y anuncio de la licitación. Por lo que podemos concluir que nos encontramos ante una infracción insubsanable de las normas de preparación del contrato.

En consecuencia, se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 152.4 de la LCSP para acordar el desistimiento de un procedimiento de licitación: infracción insubsanable del ordenamiento jurídico, desistimiento antes de la formalización del contrato y notificación al interesado, así como publicación del acuerdo en el perfil del contratante debiendo en consecuencia destinarse el recurso interpuesto por URBASER.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de URBASER SA, contra el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Navacerrada de fecha 27 de mayo de 2026 por el que se desiste del procedimiento de licitación del contrato denominado *"Servicio de recogida y transporte de las distintas fracciones de residuos generados, así como la limpieza viaria en el municipio de Navacerrada, en los términos y condiciones especificados en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y en el Pliego de Prescripciones Técnicas"*, número de expediente 68/2026 y licitado por el mencionado Ayuntamiento,

anulando el 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.

NOTIFÍQUESE 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 recurso 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 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL