



EB 2026/019

Resolución 081/2026, de 7 de mayo, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por EMAUS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.L. contra los pliegos del contrato “Servicios de recogida de residuos y limpieza viaria en el término municipal de Leioa”, tramitado por el Ayuntamiento de Leioa.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 5 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial interpuesto por EMAUS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.L. (en adelante, EMAUS) contra los pliegos del contrato “Servicios de recogida de residuos y limpieza viaria en el término municipal de Leioa”, tramitado por el Ayuntamiento de Leioa.

SEGUNDO: El día 5 de febrero se solicitó al poder adjudicador una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere 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 se recibió el día 9 de febrero.

TERCERO: No constan en el expediente más interesados que el recurrente y el poder adjudicador.





CUARTO: Con fecha 10 de febrero, la Titular del OARC / KEAO dictó la Resolución B-BN 006/2026, por la que se adoptó la medida provisional de suspensión del procedimiento de adjudicación.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la representación de quien actúa en nombre del recurrente. Por lo que se refiere a la legitimación activa, es relevante señalar que el propio recurso la fundamenta en lo siguiente:

- La no división en lotes del contrato impide a la recurrente participar en el procedimiento de adjudicación presentando una oferta para el servicio de recogida de voluminosos.
- EMAUS afirma que “lo que se persigue con este recurso es el acceso a la licitación mediante la configuración de un lote independiente de recogida de voluminosos con la reserva de contrato prevista en la Disposición Adicional 19ª de la Ley 7/2022, lo que, dado el objeto social de la recurrente, redundará indudablemente en su interés legítimo.”
- En el recurso se señala que el objeto social de EMAUS comprende, entre otras actividades, (i) la gestión de residuos sólidos urbanos, incluida su recuperación mediante la venta de segunda mano y (ii) la atención e inserción de individuos y colectivos en situación de desventaja o exclusión social. Mediante estas actividades, se busca la inserción sociolaboral de personas con dificultades de acceso al mercado laboral.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.



TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP, el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Leioa tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

EMAUS impugna la no división del contrato en lotes y, en especial, que no se haya reservado un lote específico de recogida de voluminosos a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social en los términos exigidos por la DA 19ª de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, “Ley 7/2022”). El recurso se basa en las siguientes alegaciones:

a) Se ha infringido el artículo 99.3 LCSP al no haber motivado suficientemente la no división del contrato en lotes. La decisión de no dividir en lotes, contraria a la regla general del citado artículo, exige una justificación sólida, motivada y fundada en las circunstancias concurrentes. Esta motivación debe concurrir en el expediente para posibilitar la oposición de los interesados. La no división debe



fundarse en dificultades para competencia o la ejecución, no en “ventajas”, y se rechazan argumentos basados en ahorros. Se alega que el objeto de la división en lotes es favorecer la concurrencia (especialmente de las PYMES) y la exigencia de indicar las principales razones si no se divide. El recurso critica la justificación aportada en este caso por el Ayuntamiento de Leioa por las siguientes razones:

- Es estereotipada o genérica: el informe municipal alega una justificación que podría valer para cualquier contrato, sin particularización apoyada en datos concretos.
- No hay datos cuantitativos verificables sobre personal, vehículos, frecuencias, desglose de costes o porcentaje que representan los voluminosos en el total.
- El poder adjudicador se apoya en una cuantificación económica sin que conste la metodología de su cálculo (un 8%). El recurrente insiste en que la eficiencia económica no es motivo válido para la no división si no se conecta con dificultades reales.
- Los argumentos de la existencia de subrogación de los trabajadores que vienen ejecutando el contrato y el riesgo de conflicto laboral son genéricos e insuficientes.
- Los pliegos ya prevén la coordinación de operadores, lo que debilita el argumento de la necesidad de un “interlocutor único”.

b) EMAUS considera que se ha vulnerado la DA 19ª de la Ley 7/2022 en relación con el servicio de voluminosos, incluido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). Según esta norma, los contratos relativos a recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres deben licitarse “de manera preferente” mediante contratos reservados. A tal efecto, al menos el 50% del importe de adjudicación debe ser contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para tratamiento de residuos. De no seguirse esta opción, debe justificarse debida y motivadamente en el expediente. En este caso, el contrato no comprende un lote



independiente para voluminosos, lo que impide aplicar efectivamente la reserva. La justificación es insuficiente por los siguientes motivos:

- No se acredita el carácter minoritario del servicio, lo que impediría justificar la excepción.
- La justificación ofrecida sería solo técnica (vehículos compartidos, sistema informático común) sin ponderar el mandato legal y su finalidad social.
- La indivisión impediría de hecho la participación de empresas de inserción y perjudicaría a la recurrente, precisamente el tipo de entidad protegida por la norma.

c) Finalmente, se solicita la declaración de nulidad de los pliegos, con retroacción del procedimiento y ordenando la configuración de un lote independiente de voluminosos con reserva del 50% a empresas de inserción.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los argumentos siguientes:

a) Se justifica la no división en lotes por la dificultad de la correcta ejecución desde el punto de vista técnico y por el riesgo para la correcta ejecución derivado de la naturaleza del objeto, así como la necesidad de coordinar la ejecución de diferentes prestaciones. Estos motivos son legalmente válidos y se justificaron en un informe de 9 de junio de 2025, en el cuadro de características del contrato (apartado B.4) y en un informe de 24 de noviembre de 2025 que desarrolla y complementa lo anterior.

b) Se alega que los motivos estaban a disposición de los licitadores desde la publicación en la Plataforma y que la LCSP no exige la publicación de la motivación, sino que conste en el expediente.



c) El informe transcribe la DA 19ª de la Ley 7/2022 y destaca que la expresión “de manera preferente” no equivale a una obligación absoluta (“deberán”), por lo que sostiene que no existe obligación de licitar necesariamente a través de contrato reservado.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurrente considera insuficientemente justificada la no división del contrato en lotes y la inexistencia de un lote reservado de recogida de voluminosos, de acuerdo con lo dispuesto en la DA 19 de la Ley 7/2022. Consecuentemente, solicita la nulidad de los pliegos y que se ordene al poder adjudicador a configurar el citado lote reservado.

A la vista de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se expresan las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad del recurso, las cuales conducen a su desestimación.

a) Sobre la inexistencia de un lote destinado a la reserva de la DA 19ª de la Ley 7/2022

En resumen, el artículo 99.3 LCSP establece que, si la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes; no obstante, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente. Asimismo, el apartado 2 de la DA 19ª de la Ley 7/2022 establece, en resumen, que cuando el poder adjudicador no establezca la reserva a la que se refiere esta norma, habrá de justificarlo “debida y motivadamente en el expediente”. Sobre ello, se observa lo siguiente:

- 1) El poder adjudicador ha incluido en el expediente una extensa justificación de su decisión de no dividir el contrato en lotes. En especial, consta un



informe con una explicación específica de las razones por las que no se ha configurado un lote reservado al amparo de la DA 19ª de la Ley 7/2022. En esta explicación se alega que esta configuración se ha descartado por la interrelación técnica de la recogida de voluminosos con las demás prestaciones del contrato. La conexión se manifiesta en aspectos como el uso común por los servicios de recogida de voluminosos y por otros servicios (limpieza viaria, otras recogidas, sustitución de contenedores, etc.) de determinados recursos técnicos y humanos (vehículos, sistemas informáticos y mandos intermedios dedicados a la coordinación). La contratación separada supondría duplicar costes vinculados a estos recursos.

2) EMAUS no discute la veracidad de los motivos expuestos por el Ayuntamiento. Sin embargo, niega que sea suficiente una justificación “meramente técnica” y reprocha al poder adjudicador que tenga en cuenta únicamente “las ventajas operativas de la integración”, ignorando el mandato de la Ley 7/2022 y la finalidad social de su DA 19ª. A juicio de este Órgano, esta alegación de la recurrente no es aceptable:

- (i) La DA 19ª de la Ley 7/2022 establece que la opción por aplicar la reserva es “preferente”, pero no es una obligación absoluta. Por el contrario, la norma acepta implícitamente que los poderes adjudicadores puedan apartarse de esta preferencia y precisamente por ello requiere la previa justificación de esta decisión.
- (ii) La norma no recoge, ni siquiera a título de ejemplo o en una relación no exhaustiva, qué tipo de argumentos serían aceptables para no aplicar la reserva y, desde luego, tampoco descarta expresamente la validez de razones técnicas y económicas como las aportadas por el Ayuntamiento, que este Órgano considera suficientes y cuya sustantividad, como ya se ha dicho, la recurrente no discute.



- (iii) En el mismo sentido, es claro que, por definición, cualquier razón que se diera para no aplicar la reserva significaría postergar la finalidad social de la norma, pero ése es un efecto que el propio contenido de la norma contempla.

b) Conclusión

Lo expuesto en la letra a) anterior supone la desestimación del recurso, sin que sea necesario analizar la alegación de que el contrato debió dividirse en lotes. Téngase en cuenta que la propia EMAUS basa su legitimación para la impugnación en su pretensión de que el contrato se configure con un lote reservado al amparo de la DA 19ª de la Ley 7/2022, al que podría presentar una oferta a la vista de su condición de empresa de inserción y de su objeto social. Consecuentemente, una vez desestimada esta petición, a EMAUS le es indiferente que el contrato se divida o no en lotes.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por EMAUS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.L. contra los pliegos del contrato “Servicios de recogida de residuos y limpieza viaria en el término municipal de Leioa”, tramitado por el Ayuntamiento de Leioa.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.



TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko maiatazaren 7a

Vitoria-Gasteiz, 7 de mayo de 2026