Expediente MA20-6954

Cliente... : GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALESA
Contrario : Consell Executiu del Consell Insular dEivissa
Asunto... : PROCEDIMIENTO ORDINARIO 79/26
Juzgado.. : SECCIÓN DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TI DE PALMA DE MALLORCA. 4 PALMA DE MALLORCA

Resumen

Resolución

09.11.2026 **PDO DEMANDA**

Saludos Cordiales

Procedimiento Ordinario N.º 0000079 / 2026

AL TRIBUNAL DE INSTANCIA DE PALMA DE MALLORCA

SECCIÓN DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, PLAZA N.º 4.

Doña [redacted], procuradora de los Tribunales y de **GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALESA** (en adelante, "**GOB**" o mi "**Representada**"), asociación con NIF G07089600, domicilio en Calle Manuel Sanchís Guarner, 10, C.P. 07004, Palma de Mallorca, bajo la dirección letrada de Don [redacted], con domicilio a efectos de notificaciones en [redacted], dirección de correo electrónico: [redacted], y teléfono: [redacted], ante el Tribunal comparezco y, como mejor proceda en derecho,

DIGO

Que, mediante diligencia de ordenación de 7 de octubre de 2026, notificada el 9 de octubre, esta parte ha sido emplazada para formular escrito de demanda, acordándose, asimismo, entregar a esta parte el expediente administrativo remitido por el Consell Insular d'Eivissa para que, en el plazo de veinte días, formalizara la demanda, conforme al artículo 52 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, "LJCA").

Que, dentro del plazo concedido, por medio del presente escrito formulo **DEMANDA** en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el **Acuerdo del Consell Executiu del Consell Insular d'Eivissa de 22 de mayo de 2026** por el que se adjudica a la UTE GIREF el contrato denominado «*Servicio para la realización de una prueba piloto por el envío de la fracción rechazo de los residuos producidos en el Área Ambiental de Ca Na Putxa a las instalaciones de incineración de residuos del Consell de Mallorca*» con número de expediente 2026/00005614S (en adelante, el "Contrato"), sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La entidad recurrente: GOB y su trayectoria en la defensa ambiental de las Illes Balears.

El GOB es una asociación sin ánimo de lucro constituida al amparo de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y sometida en la actualidad a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (artículo 1 de sus estatutos, en adelante, los "Estatutos"). La asociación desarrolla su actividad en el ámbito de la protección ambiental y la conservación de la naturaleza, contando con una larga trayectoria de actuación en las Illes Balears.

Documento firmado por [redacted] con un certificado emitido por AC FNMT Usuarios
09/11/2026

Se acompañan al presente escrito los Estatutos vigentes, en la redacción aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de 8 de junio de 2024, como DOCUMENTO N.º 1.

El artículo 2 de los Estatutos define la finalidad de la asociación en términos inequívocos: «conseguir el equilibrio estable y definitivo entre las actividades humanas y la conservación de la naturaleza con el fin de lograr un entorno de sostenibilidad ecológica y social». Para ello se fija, entre otros objetivos generales, el de «promover el uso racional y sostenible de los recursos en el medio natural, rural y urbano, y del territorio y sus valores patrimoniales y paisajísticos», así como el de «fomentar la justicia social, la equidad, la participación ciudadana y la integración social en el marco de la mejora medioambiental».

Entre las actividades expresamente previstas para la consecución de dichos fines figura la de «ejercer el derecho a impugnar las acciones y disposiciones de la administración pública cuando afecten a los derechos e intereses legítimos colectivos y la acción penal y civil, en los términos establecidos por la legislación vigente» (artículo 2a de los Estatutos). Asimismo, el ámbito territorial de actuación de la asociación es estatal, con intervención prioritaria en las Illes Balears y Pitiusas (artículo 4 de los Estatutos), y su carácter «puramente altruista» excluye expresamente cualquier finalidad o interés particular de sus socios (artículo 64).

La actuación objeto de impugnación guarda una relación directa con los fines estatutarios de la entidad, en la medida en que la irregular actuación de la Administración entraña además una opción de gestión de residuos consistente en el traslado de la fracción rechazo generada en la isla de Ibiza a instalaciones de tratamiento situadas en Mallorca para su valorización energética. Dicha actuación, además de las irregularidades en que incurre desde el punto de vista jurídico-procedimental, presenta una evidente dimensión ambiental, al afectar directamente al modelo de gestión de residuos aplicable en las Illes Balears, a la aplicación de los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía de residuos y, en definitiva, a la protección de los intereses colectivos cuya defensa constituye el objeto social de la asociación recurrente.

SEGUNDO. El Contrato objeto del presente recurso.

El presente recurso trae causa del procedimiento de contratación promovido por el Consell Insular d'Eivissa para la adjudicación del contrato de servicios denominado «*Servicio para la realización de una prueba piloto por el envío de la fracción rechazo de los residuos producidos en el Área Ambiental de Ca Na Putxa a las instalaciones de incineración de residuos del Consell de Mallorca*», adjudicado a la UTE GIREF mediante Acuerdo del Consell Executiu de 22 de mayo de 2026 (en adelante, el "Acuerdo de Adjudicación") (Certificado de acuerdo del Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Ibiza, de fecha 22 de mayo de 2026, acordando la adjudicación, documento n.º 25 del índice del expediente[1]). La adjudicación fue comunicada a la adjudicataria (documento n.º 26 del expediente

[1] Las referencias documentales efectuadas en la presente demanda se corresponden con la denominación y numeración contenidas en el "Índice autenticado del expediente" de fecha 13 de julio de 2026 remitido por el Consell Insular d'Eivissa, incorporado al expediente administrativo.

administrativo) y publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público en la misma fecha.

Conforme al apartado 1 de su Memoria Justificativa (en adelante, la "Memoria") (documento n.º 1 del expediente administrativo), el Contrato tiene por objeto la realización de todas las actuaciones necesarias para posibilitar el traslado y tratamiento en Mallorca de la fracción rechazo producida en Ibiza, incluyendo la adecuación del residuo para su envío, el transporte terrestre y marítimo desde las instalaciones de Ca na Putxa hasta las instalaciones de Son Reus y el coste del tratamiento finalista en destino. Se configura como un contrato administrativo de servicios sujeto a regulación armonizada, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP").

Resulta especialmente relevante destacar que **el Contrato fue tramitado mediante procedimiento negociado sin publicidad**, al amparo del artículo 168a 2º LCSP, utilizando como único criterio de adjudicación el precio.

El expediente contempla un **presupuesto base de licitación de 2.727.018,17 euros**, más 272.701,82 euros en concepto de IVA, lo que arroja un importe total de 2.999.719,99 euros. La retribución del contratista combina un precio fijo mensual de 13.710,44 euros con distintos precios variables por tonelada gestionada, fijados en 289,71 euros por tonelada para la modalidad de transporte marítimo en línea regular y 309,08 euros por tonelada para la modalidad de transporte específico (Certificado de la Mesa de Contratación celebrada el día 6 de mayo de 2026, documento n.º 19 del expediente administrativo).

El Contrato tiene atribuido un **valor estimado de 24.597.703,93 euros**[2].

Por último, aunque la actuación se presenta formalmente como una prueba piloto, el apartado D del Cuadro de Características del Contrato contempla una **duración inicial de tres meses, prorrogable hasta en siete ocasiones adicionales por periodos sucesivos de idéntica duración**, de modo que su ejecución puede extenderse hasta un máximo de veinticuatro meses.

TERCERO. El sistema de tratamiento de residuos de Ibiza y la situación del vertedero de Ca na Putxa.

El Consell Insular d'Eivissa es la Administración competente en materia de planificación y gestión de residuos no peligrosos en el ámbito insular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.2b de la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio (en adelante, "Ley 2/2001"), el artículo 70.13 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de

[2] Esta cifra que fue posteriormente objeto de corrección por la propia Administración al advertirse que había sido calculada incluyendo indebidamente el IVA, fijándose entonces en 22.361.549,03 euros (Diligencia de fecha 31 de marzo de 2026 subsanando error material en el valor estimado del contrato, documento n.º 8 del expediente administrativo).

Autonomía de las Illes Balears, y el artículo 11 de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears (en adelante, la "Ley 8/2019").

En ejercicio de dichas competencias, el Consell Insular aprobó el **Plan Director Sectorial de Prevención y Gestión de Residuos No Peligrosos de Eivissa** (en adelante, el "PDSPIGRE"), publicado en el BOIB n.º 116, de 30 de junio de 2020, y posteriormente modificado mediante acuerdo publicado en el BOIB n.º 153, de 11 de noviembre de 2023.

De acuerdo con el citado instrumento de planificación, el tratamiento de los residuos no peligrosos generados en la isla se articula a través del Servicio Público Obligatorio Insular de tratamiento de residuos, que se presta en el Área de Gestión Integral de Residuos de Ca na Putxa mediante un conjunto integrado de operaciones de tratamiento destinadas a garantizar la adecuada gestión de las distintas fracciones de residuos generadas en la isla. En términos generales, dicho sistema comprende el tratamiento mecánico y biológico previo de los residuos, el tratamiento de la materia orgánica y, finalmente, la gestión de la denominada fracción rechazo, esto es, aquella parte de los residuos que no ha podido ser recuperada ni valorizada mediante los procesos anteriores y cuyo destino final es el vertedero de residuos no peligrosos de Ca na Putxa.

La prestación de dicho servicio público se realiza en régimen de concesión administrativa, siendo titular de la concesión la UTE GIREF desde mayo de 2003, circunstancia que se menciona expresamente en la Memoria del Contrato objeto de impugnación.

Según resulta del expediente administrativo, los municipios de la isla de Ibiza y el Consell Insular de Formentera son los usuarios del servicio público anteriormente descrito y satisfacen a la concesionaria la correspondiente contraprestación económica en función de las toneladas de residuos gestionadas. Así se desprende del informe técnico emitido con ocasión de la tramitación del expediente de contratación, en el que se explica que la financiación del sistema descansa sobre el denominado canon de rechazo abonado por las entidades usuarias del servicio (Informe técnico en relación al artículo 222 TRLRHL, de fecha 1 de abril de 2026, documento n.º 10 del expediente administrativo).

Especial relevancia reviste, a los efectos del presente litigio, **la denominada fracción rechazo**, la cual **constituye el objeto de la prueba piloto cuya contratación se impugna**. El Pliego de Prescripciones Técnicas del Contrato (en adelante, “PPT”) (documento n.º 1.1 del expediente administrativo) explica que en las instalaciones de Ca na Putxa se reciben y tratan diversas corrientes de residuos, entre ellas la fracción resto, los envases ligeros y los biorresiduos, mediante procesos de tratamiento mecánico-biológico que permiten recuperar determinados materiales para reciclaje y valorización. No obstante, una parte significativa de los residuos tratados no puede ser recuperada y genera un rechazo que, conforme al modelo actualmente vigente, tiene como destino su eliminación en vertedero.

El PPT señala, en su apartado 3.1, que dicho rechazo se presenta en dos formatos diferenciados, consistentes en balas compactadas y material a granel, y recoge los datos utilizados por la Administración para dimensionar la prueba piloto. Así, en la isla de Ibiza se generan anualmente aproximadamente 80.000 toneladas de fracción rechazo, de las

cuales alrededor de 33.600 toneladas corresponden a balas compactadas y 46.400 toneladas a material a granel.

La Memoria reconoce en su apartado 2.1 que el depósito controlado en el vertedero de Ca na Putxa constituye actualmente la única alternativa operativa existente en la isla para la gestión de la fracción rechazo, añadiendo, sin embargo, que su vida útil remanente resulta limitada y que el marco normativo vigente impone objetivos progresivamente más restrictivos en relación con el vertido de residuos, en concreto, prevé para el año 2030 destinar un máximo del 10 % de los residuos generados a depósito en vertedero.

La Memoria recuerda igualmente que uno de los objetivos perseguidos por el PDSPIGRE consistía en reducir la dependencia del vertedero como solución finalista de gestión, prolongando su vida útil y desarrollando estudios orientados a identificar posibles alternativas para el tratamiento de la fracción rechazo.

En línea con lo anterior, la Memoria relata que el Consell Insular d'Eivissa «inició un proceso de determinación de alternativas para el tratamiento de la fracción rechazo» integrado por los siguientes hitos: (i) el *"Estudi d'alternatives d'instal·lacions de gestió de residus domèstics a l'illa d'Eivissa*", elaborado en diciembre de 2021 por Uxama Ingeniería y Arquitectura, SLPU; (ii) el "*Anàlisi de les alternatives disponibles per a la gestió dels residus a l'illa d'Eivissa"*, elaborado por el Departamento de Gestión Ambiental del Consell en enero de 2023; (iii) la "*Metodologia multicriteri per a la selecció d'una alternativa adequada a la gestió de residus"*, elaborada por IDOM Consulting, Engineering, Architecture, SAU, en septiembre de 2024; y (iv) el "*Procés de participació pública en relació amb les alternatives existents per al tractament finalista dels residus generats a l'illa d'Eivissa"*, realizado entre marzo y octubre de 2025 al amparo de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

De ese conjunto de trabajos -afirma la Memoria- resultó que las opciones viables «son la construcción de una planta de valorización de residuos en la isla de Eivissa o el traslado a la isla de Mallorca para la valorización en la planta allí existente», configurándose la prueba piloto como «un elemento más del proceso de selección de alternativas», cuyo resultado constituirá «un elemento más de valoración a considerar por el planificador». A ello se suma el «Informe de viabilidad técnica y ambiental de una nueva estrategia de gestión de residuos en las Illes Balears», encargado por el Govern a la consultora BBAsesores, que la Memoria fecha en diciembre de 2024; y la autorización del Consell de Mallorca en febrero de 2026 (documento n.º 1.5 del expediente administrativo).

Ninguno de esos estudios ha sido incorporado al expediente administrativo remitido. No consta: el contenido del estudio de Uxama, el análisis de 2023, la metodología multicriterio de IDOM, los resultados del proceso de participación pública, ni el informe de BBAsesores. Tampoco consta el contrato de concesión de 2003 ni sus pliegos, pese a ser la pieza sobre la que la Administración construye la supuesta exclusividad de la adjudicataria. Esta ausencia impide verificar si la alternativa elegida fue efectivamente comparada con otras, en qué términos y con qué resultado; y es especialmente significativa porque la Administración presenta la prueba piloto como parte de un proceso de selección de alternativas que todavía no ha concluido.

Por último, en cuanto a la situación específica del vertedero de Ca na Putxa, el Convenio de colaboración entre el Consell Insular de Mallorca y el Consell Insular d'Eivissa, obrante en el expediente administrativo (documento n.º 32) recoge que, de acuerdo con la última memoria anual de actividad presentada por la UTE GIREF en cumplimiento de las obligaciones derivadas de su Autorización Ambiental Integrada, la capacidad del vertedero de Ca na Putxa se agotaría previsiblemente en el año 2029.

Todo lo anterior pone de manifiesto que la necesidad de identificar alternativas para la gestión de la fracción rechazo constituía una cuestión conocida por la Administración insular con varios años de antelación a la aprobación del Contrato objeto del presente recurso y que venía siendo objeto de planificación, análisis técnico y estudio específico en el marco de los instrumentos de planificación de residuos vigentes en la isla.

CUARTO. La disposición adicional octava de la Ley 8/2019, introducida por el Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre.

En ese contexto, el Govern de les Illes Balears aprobó el Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Illes Balears (en adelante, "Decreto-ley 8/2025"), cuya disposición final segunda añadió a la Ley 8/2019 una nueva disposición adicional octava. El decreto-ley fue convalidado por el Parlament el 16 de diciembre de 2025 y tramitado posteriormente como proyecto de ley, cuyo resultado es la Ley 4/2026, de 11 de junio, de medidas urgentes para acelerar proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación económica de las Illes Balears y de otras medidas de simplificación y racionalización administrativas (en adelante, "Ley 4/2026"), que reproduce la disposición adicional octava en términos sustancialmente coincidentes. No obstante, debe apuntarse que **es la redacción dada por el Decreto-ley 8/2025 la que estaba en vigor en el momento de la adjudicación y la que invoca de forma expresa todo el expediente**.

La disposición adicional octava, bajo el título "Finalización de la vida útil del vertedero de Ca na Putxa en la isla de Eivissa", dispone lo siguiente (énfasis propio):

> 1. Ante la finalización inminente de la vida útil del vertedero de residuos de Ca na Putxa, en la isla de Eivissa, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de esta Ley, se faculta al Consell Insular d'Eivissa para que pueda adoptar un acuerdo plenario mediante el cual, con la autorización previa del Consell Insular de Mallorca que fije las eventuales condiciones de la recepción, incluida la duración de la misma, se determine el traslado de la totalidad de la fracción rechazo de los residuos a las plantas de tratamiento de la isla de Mallorca para su valorización energética. La adopción de este acuerdo implicará la declaración de servicio público del traslado, incluyendo tanto el transporte marítimo como el terrestre. Este traslado podrá mantenerse vigente hasta que se apruebe la revisión del Plan Director Sectorial de Prevención y Gestión de Residuos de Eivissa, que deberá establecer un sistema definitivo para gestionar esta fracción rechazo.
>
> 2. **Con el fin de concretar la operativa y los aspectos técnicos del traslado al que se refiere el apartado anterior, antes de ponerlo en marcha, y previa autorización del Consell Insular de Mallorca, se llevará a cabo por la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular una prueba piloto de este traslado**, cuyo coste será asumido por el Consell Insular

> d'Eivissa o por las personas públicas o privadas beneficiarias del servicio, según corresponda. La duración de esta prueba piloto debe determinarla el Consell Insular d'Eivissa, con el consentimiento del Consell Insular de Mallorca, y se podrá ejecutar con anterioridad de la tramitación administrativa necesaria para poner en marcha el traslado regulado en el apartado anterior.

La disposición adicional octava incorpora una regulación específica para el supuesto de traslado de la fracción rechazo generada en la isla de Ibiza a instalaciones de tratamiento situadas en Mallorca. A tal efecto, prevé la realización de una prueba piloto previa, destinada a concretar los aspectos técnicos y operativos de dicho traslado, cuya ejecución atribuye a la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular. La norma regula igualmente la autorización previa del Consell Insular de Mallorca, la determinación de la duración de la prueba piloto y la eventual adopción posterior de un acuerdo para el traslado de la fracción rechazo. No contiene, sin embargo, previsiones expresas sobre el procedimiento de contratación que haya de emplearse.

Así, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, el Consell Executiu del Consell Insular de Mallorca adoptó, en fecha 11 de febrero de 2026, un acuerdo por el que autorizó «la gestión del rechazo de las plantas de tratamiento de la isla de Eivissa en las instalaciones de valorización energética de la isla de Mallorca» y aprobó el texto del convenio llamado a regular el desarrollo de la prueba piloto (Autorización del Consell de Mallorca de fecha 11 de febrero de 2026, documento n.º 1.5 del expediente administrativo).

El efecto de esta nueva regulación fue servir de fundamento al expediente de contratación posteriormente promovido por el Consell Insular d'Eivissa, que culminó con la adjudicación a la UTE GIREF de un contrato de servicios para la realización de la prueba piloto, con un presupuesto cercano a los tres millones de euros, una duración potencial de hasta veinticuatro meses y un valor estimado superior a veintidós millones de euros, tramitado mediante procedimiento negociado sin publicidad.

El Consell Insular d'Eivissa inició la tramitación del expediente destinado a la ejecución de la prueba piloto mediante procedimiento negociado sin publicidad al amparo del artículo 168a 2º de la LCSP. Así, el 7 de abril de 2026 se cursó invitación para participar en el procedimiento exclusivamente a la UTE GIREF (documentos n.º 13 y 14 del expediente administrativo). Tras la apertura, valoración y negociación de dicha oferta, la mesa de contratación propuso la adjudicación del Contrato a favor de la UTE GIREF, propuesta que fue posteriormente asumida por el Consell Executiu.

Finalmente, mediante el Acuerdo de Adjudicación de 22 de mayo de 2026, el Consell Executiu del Consell Insular d'Eivissa adjudicó el Contrato a la citada UTE.

Con posterioridad a la adjudicación del Contrato se continuaron las actuaciones necesarias para su ejecución. En particular, el 7 de julio de 2026 se suscribió el Convenio de Colaboración entre el Consell Insular de Mallorca y el Consell Insular d'Eivissa para la realización de la prueba piloto prevista en la disposición adicional octava de la Ley 8/2019. Dicho convenio, con una duración inicial de un año y posibilidad de prórroga, regula las

condiciones de recepción y tratamiento de los residuos procedentes de Ibiza en las instalaciones de valorización energética de Mallorca.

Finalmente, **el contrato se formalizó el 10 de julio de 2026** (documento n.º 38 del expediente administrativo). **El primer envío de residuos se produjo el miércoles 15 de julio de 2026[3], a bordo de un buque de una naviera de línea regular, con un régimen de hasta siete camiones diarios cinco días entre semana**[4]. Según la información pública disponible, el traslado arranca con unas 33.000 toneladas anuales frente a las cerca de 80.000 que genera la isla, sin fases predefinidas y con aumentos de volumen que se decidirán en la comisión de seguimiento[5].

A los anteriores hechos les resultan de aplicación los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A) Jurídico-Procesales

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El acto impugnado es un acuerdo de adjudicación de un contrato administrativo de servicios dictado por una Administración pública, cuyo conocimiento corresponde al orden contencioso-administrativo conforme a los artículos 1 y 2b de la LJCA y al artículo 27.1a de la LCSP.

El órgano jurisdiccional al que me dirijo es el competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de la LJCA, que establece su competencia para conocer de los recursos contra los actos de las entidades locales.

SEGUNDO. Legitimación activa

I. El GOB ostenta legitimación activa para interponer el presente recurso al amparo de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en adelante, "**Ley 27/2006**").

Como resulta de sus Estatutos, GOB es una asociación sin ánimo de lucro cuyos fines estatutarios se encuentran directamente vinculados a la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la defensa de intereses colectivos de carácter ambiental. Asimismo, sus Estatutos prevén expresamente el ejercicio de acciones

[3] Ibiza empieza a enviar su basura a Mallorca https://www.diariodeibiza.es/local/2026/07/15/residuos-ca-na-putxa-ibiza-mallorca-son-reus-132485874.html

[4] Ibiza da por finalizado el primer envío de 120 toneladas de basura a Mallorca https://www.diariodeibiza.es/ibiza/2026/07/16/ibiza-primer-envio-residuos-mallorca-132503216.html

[5] Ibiza inicia el envío de su basura a Mallorca: recorrido, horarios y claves tras 14 meses de espera: https://lavozdeibiza.com/actualidad/ibiza-inicia-el-envio-de-su-basura-a-mallorca-recorrido-horarios-y-claves-tras-14-meses-de-espera/

administrativas y judiciales frente a actuaciones públicas que incidan sobre dichos intereses.

Del mismo modo, la asociación desarrolla su actividad de forma continuada desde hace décadas en el ámbito territorial de las Illes Balears, coincidente con el territorio afectado por la actuación administrativa impugnada.

Por ello, concurren plenamente los requisitos exigidos por el artículo 23 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la acción pública ambiental.

El requisito material del artículo 22 -que el acto «vulnere las normas relacionadas con el medio ambiente»- concurre igualmente. Como se razonará en los fundamentos de derecho jurídico-materiales, la adjudicación objeto de recurso infringe la Directiva 2008/98/CE, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y la Ley 8/2019 en lo relativo a los principios de autosuficiencia, proximidad y jerarquía, así como la exigencia de justificación ambiental de la excepción que el planeamiento insular impone a los traslados entre islas. Para el reconocimiento de la legitimación basta con que esas infracciones se aleguen de forma seria y fundada, pues su efectiva concurrencia es una cuestión de fondo y no un presupuesto procesal.

Asimismo, el GOB lleva constituido más de dos años, como resulta de sus Estatutos (Documento n.º 1) y de su dilatada trayectoria, que arranca de su constitución al amparo de la Ley 191/1964, de modo que concurre también el requisito temporal del artículo 23.1.b de la Ley 27/2006. Y la acción pública ambiental no queda limitada a los motivos de carácter estrictamente ambiental: el Contrato es el instrumento jurídico mediante el cual se ejecuta el traslado de la fracción rechazo a Mallorca, por lo que su validez forma parte del control de legalidad de esa actuación ambiental. Los vicios de contratación aquí denunciados (empleo indebido del procedimiento negociado sin publicidad y ausencia de división en lotes) no son ajenos a la cuestión ambiental, pues han permitido que el traslado se ejecute sin comparación de a

Alternativas, sin concurrencia y sin la justificación ambiental, social y económica que exige el planeamiento insular. Por ello, esta parte está legitimada para someter a este Tribunal el examen conjunto de todos los motivos de impugnación, sin perjuicio de que, para los de contratación, concurra además el interés legítimo colectivo del artículo 19.1.b LJCA que se desarrolla a continuación.

II. La legitimación de esta parte deriva igualmente del artículo 19.1b LJCA. El contrato objeto del presente procedimiento es el instrumento mediante el cual se articula una concreta opción de gestión de residuos consistente en el traslado de la fracción rechazo generada en Ibiza a instalaciones de valorización energética situadas en Mallorca.

El objeto del Contrato incide sobre materias tan estrechamente vinculadas a los fines estatutarios de la asociación como la gestión de residuos, la aplicación de los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía de residuos y la planificación ambiental en el ámbito de las Illes Balears. En consecuencia, el GOB actúa con el fin de someter a control jurisdiccional una actuación administrativa con evidente incidencia ambiental y territorial.

La jurisprudencia ha venido reconociendo de forma constante que las asociaciones ecologistas ostentan un interés legítimo colectivo cualificado cuando la actuación impugnada presenta una incidencia material sobre el medio ambiente y guarda relación directa con los fines cuya defensa les corresponde estatutariamente.

En concreto, resulta especialmente ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo 4460/2008, de 25 de junio de 2008 (n.º de recurso 905/2007), en la que el Alto Tribunal declaró lo siguiente (énfasis propio):

> […] la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad ---como utilidad substancial para la misma en su conjunto---, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que **las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna**, tal y como ocurre en el supuesto de autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental.
>
> Esto es, y sin perjuicio de lo que luego añadiremos en respuesta al siguiente motivo**, la especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma**, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos.
>
> La recurrente, pues, al impugnar los actos frente a los que se dirigieron las pretensiones objeto del presente recurso, actuó ---al hacerlo con la finalidad con que lo hizo--- debidamente legitimada y en el marco de legitimación permitido por el artículo 19.1.b) de la LRJCA, que hemos de considerar infringido.

A su vez, en la referida sentencia, el Alto Tribunal destacó «el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios» asociados a la protección del medio ambiente que consagra el artículo 45 de la CE, afirmando que las asociaciones ecologistas deben considerarse «investidas de un especial interés legítimo colectivo», por lo que, al impugnar decisiones medioambientales no ejercen «exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna».

La doctrina anterior resulta plenamente trasladable al presente supuesto. La actuación impugnada incide directamente sobre la gestión de residuos en las Illes Balears y sobre una concreta alternativa de tratamiento de la fracción rechazo generada en la isla de Ibiza,

materias comprendidas dentro del ámbito de actuación de GOB y estrechamente relacionadas con los intereses colectivos cuya protección constituye su objeto social.

En consecuencia, tanto desde la perspectiva de la acción pública ambiental prevista en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006 como desde la del interés legítimo colectivo reconocido por el artículo 19.1b LJCA, debe reconocerse la plena legitimación activa del GOB para promover el presente recurso contencioso-administrativo.

TERCERO. Legitimación pasiva

La legitimación pasiva la ostenta el Consell Insular d'Eivissa, autor del acto impugnado, de conformidad con el artículo 21.1a de la LJCA. Se ha personado como codemandado el Consell Insular de Formentera.

CUARTO. Objeto

El objeto del presente recurso contencioso-administrativo, conforme al artículo 25.1 de la LJCA, es un acto expreso que pone fin a la vía administrativa.

QUINTO. Plazo

Se ha formulado la presente demanda dentro del plazo legalmente previsto en el artículo 52 de la LJCA. El recurso se interpuso el 11 de junio de 2026, dentro del plazo de dos meses del artículo 46.1 de la LJCA computado desde la publicación de la adjudicación el 22 de mayo de 2026.

SEXTO. Cuantía

La cuantía del presente recurso se fija como indeterminada, de conformidad con el artículo 42.2 de la LJCA, por cuanto la pretensión de anulación radical de la asociación recurrente, de naturaleza ambiental y colectiva, no es susceptible de valoración económica. El GOB no persigue la adjudicación del contrato ni beneficio patrimonial alguno.

Subsidiariamente, y para el caso de que ese Tribunal considerase que debe atenderse al contenido económico del acto, la cuantía sería la del importe de adjudicación, 2.727.018,17 euros, IVA excluido, a efectos del artículo 42.1a de la LJCA.

B) Jurídico-Materiales

SÉPTIMO. Sobre la nulidad del contrato y la improcedente utilización del procedimiento negociado sin publicidad.

A) Del carácter excepcional del procedimiento negociado sin publicidad y la falta de concurrencia de los presupuestos habilitantes.

I. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, el Contrato fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad, al amparo del artículo 168a 2º de la LCSP, invitándose a participar exclusivamente a la UTE GIREF, que resultó ser la única empresa concurrente y finalmente adjudicataria.

La contratación pública se encuentra presidida por los principios de **libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores**, de conformidad con los artículos 1.1 y 132 de la LCSP.

En coherencia con dichos principios, el artículo 131.2 de la LCSP establece que la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando «**una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido**», reservando la utilización del procedimiento negociado para los supuestos excepcionales expresamente previstos en los artículos 166 a 171 de la propia Ley.

A ello se añade la exigencia general del artículo 116.4 LCSP, que impone al órgano de contratación la obligación de justificar adecuadamente la elección del procedimiento de adjudicación. **El procedimiento negociado sin publicidad constituye, por tanto, la excepción más intensa al principio de publicidad y competencia que inspira el sistema de contratación pública**, en la medida en que permite prescindir de la convocatoria pública y restringir el acceso al procedimiento únicamente a los operadores económicos seleccionados por el poder adjudicador.

El artículo 168 de la LCSP enumera de forma tasada los supuestos en los que resulta posible acudir a esta modalidad excepcional de contratación. En concreto, el artículo 168a 2º, invocado en el presente caso por la Administración demandada, permite utilizar el procedimiento negociado sin publicidad cuando las obras, suministros o servicios «solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte única no integrante del Patrimonio Histórico español o actuación artística única; **que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos**, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial».

Por su parte, el artículo 170.1 de la LCSP, en línea con el 116.4, traslada al órgano de contratación la carga de acreditar la concurrencia efectiva de dichos presupuestos habilitantes, al disponer que los órganos de contratación únicamente podrán acudir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación cuando concurra alguno de los supuestos contemplados en el artículo 168.

A su vez, hemos de atender al **artículo 32.2b de la Directiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante, "Directiva 2014/24"), que contempla una **cautela adicional**, al disponer que la inexistencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos «**solo se aplicarán cuando no exista alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación**».

La citada Directiva es todavía más explícita en su considerando 50, que establece que el procedimiento negociado sin publicación previa únicamente debe utilizarse en circunstancias excepcionales y que la exclusividad solo puede justificar la adjudicación directa cuando responda a situaciones de exclusividad objetiva y real:

> Las excepciones deben limitarse a aquellos casos en que la publicación no sea posible, bien por razones de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al poder adjudicador, bien cuando esté claro desde el principio que la publicación no generaría más competencia o mejores resultados de contratación, por ejemplo, porque objetivamente solo haya un operador económico que pueda ejecutar el contrato. Este es el caso de las obras de arte en las que la identidad del artista determina intrínsecamente el valor y el carácter únicos del propio objeto artístico. La exclusividad puede también surgir por otros motivos, pero solo las situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación.

En total coherencia con lo hasta ahora expuesto se pronuncia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ("TJUE"), en su Sentencia de 9 de enero de 2025 (asunto C-578/23), dictada en relación con la utilización del procedimiento negociado sin publicación previa por supuestas razones técnicas y de exclusividad (énfasis propio):

> 26. Esta disposición permite recurrir a tal procedimiento siempre que se cumplan dos requisitos acumulativos, a saber, por una parte, la existencia de razones técnicas o artísticas o cualquier otra razón relacionada con la protección de los derechos de exclusividad vinculadas al objeto del contrato y, por otra parte, el hecho de que tales razones hagan absolutamente necesaria la adjudicación del contrato a un operador económico determinado (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de mayo de 1995, Comisión/Italia, C-57/94, EU:C:1995:150, apartado 24, y de 2 de junio de 2005, Comisión/Grecia, C-394/02, EU:C:2005:336, apartado 34).
>
> 27. Como excepción a las normas destinadas a garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión en el ámbito de los contratos públicos, dicha disposición debe ser objeto de una interpretación estricta y corresponde a quien pretenda invocarla probar que concurren estos requisitos acumulativos (véanse, por analogía, las sentencias de 10 de marzo de 1987, Comisión/Italia, 199/85, EU:C:1987:115, apartado 14, y de 15 de octubre de 2009, Comisión/Alemania, C-275/08, EU:C:2009:632, apartados 55 y 56).
>
> […]
>
> 31. Por tanto, un poder adjudicador está obligado a hacer todo lo que razonablemente quepa esperar de él para evitar la aplicación del artículo 31, punto 1, letra b), de la Directiva 2004/18, y ello a fin de recurrir a un procedimiento más abierto a la competencia. Pues bien, sería incompatible con esta exigencia permitir a ese poder adjudicador que aplique dicha disposición cuando la creación o el mantenimiento de la situación de exclusividad que invoca a tal efecto le es imputable, en particular, por el hecho de que, para alcanzar el resultado perseguido por el contrato en cuestión, dicho poder adjudicador no necesitase generar tal situación de exclusividad o dispusiera de medios reales y razonables desde el punto de vista económico para poner fin a esa situación.

> 32. De ello se desprende que, a efectos de la aplicación del artículo 31, punto 1, letra b), de la Directiva 2004/18, un poder adjudicador debe demostrar, por una parte, que se cumplen los dos requisitos acumulativos mencionados en el apartado 26 de la presente sentencia y, por otra parte, que no le es imputable la existencia de razones técnicas o artísticas o de cualquier otra razón relacionada con la protección de derechos de exclusividad vinculadas al objeto del contrato.

Esta interpretación ha sido igualmente acogida en el ámbito nacional por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (véase, entre otros, el Informe 08/2023, de 18 de julio de 2023), así como por los tribunales administrativos de contratación. Resulta de interés la Resolución n.º 972/2023, de 20 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (recurso n.º 884/2023), que, recogiendo la consolidada doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, recuerda que el procedimiento negociado sin publicidad constituye un mecanismo de utilización excepcional y de interpretación estricta:

> Por lo que respecta a la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en el informe 11/2004, de 7 de junio, ha señalado que:
>
> *"La utilización del procedimiento negociado tiene carácter excepcional y sólo procede cuando concurren las causas taxativamente previstas en la ley, que son de interpretación estricta y han de justificarse 'debidamente' en el expediente. La causa justificadora del procedimiento negociado del artículo 210 b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es que, solamente, exista un único empresario o profesional al que pueda encargarse el objeto del contrato y que ello sea debido a causas técnicas, artísticas y de protección de derechos exclusivos. Resulta evidente, por tanto, que esta causa justificadora del procedimiento negociado no reside en el carácter artístico del trabajo, sino en que únicamente haya un empresario o profesional al que pueda encargársele el trabajo, sea por razones técnicas, artísticas o de exclusividad de derechos*".
>
> Y, en el mismo sentido se ha pronunciado la JCCPE en su informe 52/2006, de 11 de diciembre.
>
> Al respecto, este Tribunal se ha referido en distintas resoluciones a la doctrina de la JCCPE, recogida en el informe 52/2006, de 11 de diciembre, sobre la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad. En la Resolución 195/2017, este Tribunal declaró que:
>
> *"En definitiva, pues, para acudir al supuesto legal de procedimiento negociado es necesario que el órgano de contratación justifique y acredite que es imposible promover la concurrencia porque objetivamente solo existe una empresa que pueda encargarse de la ejecución del contrato, no concurriendo una razón técnica determinante de la exclusividad cuando, además de existir alternativas razonables en el mercado, la exclusividad fuera consecuencia de una restricción artificial de los parámetros de la contratación al exigirse en los pliegos unos requisitos técnicos que solo puede cumplir una empresa determinada."*

De este modo, en tanto que el procedimiento negociado sin publicidad constituye una excepción a los principios generales que rigen la contratación pública y comporta la dispensa de mecanismos esenciales de garantía de la competencia, singularmente la

publicidad de la licitación y la apertura del contrato al mercado, su utilización exige una interpretación estricta y una justificación especialmente rigurosa.

En consecuencia, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad exige una justificación reforzada, basada en circunstancias objetivas, concretas y verificables, correspondiendo al órgano de contratación acreditar no solo la existencia de una situación real de exclusividad o ausencia de competencia, sino también la inexistencia de alternativas razonables y la ausencia de cualquier restricción artificial del mercado. Pues bien, ninguna de estas exigencias concurre en el presente supuesto.

II. A la luz de la normativa que resulta de aplicación y de la jurisprudencia y doctrina existente al respecto, son tres las exigencias que el expediente debía satisfacer, y ninguna de ellas se cumple:

1. Una justificación específica, técnica y verificable de la exclusividad o imposibilidad de que el servicio se prestase por otro operador cualquiera;
2. La acreditación de que no existía alternativa o sustituto razonable;
3. La constatación de que la ausencia de competencia no era fruto de una configuración restrictiva o artificial de la contratación.

La única justificación contenida en el expediente para acudir al procedimiento negociado sin publicidad es la del apartado 7 de la Memoria, reproducida posteriormente en el anuncio de adjudicación y asumida sin análisis por el informe jurídico en su apartado quinto (documento n.º 4 del expediente administrativo).

La Administración sostiene que, dado que la disposición adicional octava de la Ley 8/2019 establece que la prueba piloto será realizada por la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular, concurre automáticamente una situación de inexistencia de competencia por razones técnicas y un derecho exclusivo que permitirían acudir al artículo 168a 2º de la LCSP.

La Memoria no identifica una sola razón técnica que haga imposible la concurrencia de otros operadores ni describe el contenido, alcance o fundamento jurídico del pretendido derecho exclusivo. La existencia de una previsión legal que atribuya a la concesionaria la realización de la prueba piloto no permite dar por acreditados los presupuestos exigidos por el artículo 168a 2º LCSP, puesto que la concurrencia de razones técnicas o derechos exclusivos debe ser objeto de una acreditación específica y verificable.

Lejos de acreditar una imposibilidad técnica de concurrencia, el expediente demuestra que la mayor parte de las prestaciones del contrato puede ser realizada por otros operadores y que, de hecho, va a serlo:

(i) La Memoria reconoce que lo más adecuado es «utilizar los servicios de transporte existentes actualmente y que ya operan entre las islas», aprovechando «la especificidad y profesionalidad de las empresas existentes». En consecuencia, si existen empresas que ya operan el transporte entre islas, existe competencia.

(ii) Los pliegos permiten subcontratar íntegramente el transporte marítimo y terrestre y, en concreto, el apartado Q del Cuadro de Características solo reserva como tareas críticas no subcontratables la preparación y el tratamiento previo de los residuos para su traslado. Es decir, lo único que debe hacer necesariamente la concesionaria es el enfardado del rechazo en sus instalaciones.

(iii) El tratamiento finalista se realiza en la planta de Son Reus, gestionada por TIRME, S.A., que factura el tratamiento y el impuesto conforme a su tarifa, de conformidad con el apartado 3.6 del PPT. La UTE GIREF tampoco realiza esa prestación, limitándose a abonarla y repercutirla, a pesar de la supuesta exclusividad.

(iv) El desglose de costes de la Memoria permite cuantificar el peso real de lo que la concesionaria aporta con medios propios. En la opción A, de los 243,46 €/t de coste variable, solo 9,89 €/t -alrededor del 4 %- corresponden a la adecuación del residuo; 120,11 €/t -casi la mitad- corresponden al transporte, que puede subcontratarse; y 113,46 €/t corresponden al tratamiento y al impuesto en Mallorca, que factura un tercero. En la opción B, la incidencia de la adecuación del residuo es aún menor, pues los 9,89 €/t representan aproximadamente el 2,18 % de los 453,34 €/t de coste variable total.

En suma, la pretendida exclusividad técnica invocada por la Administración únicamente podría proyectarse sobre una parte muy limitada del objeto contractual, concretamente sobre aquellas operaciones que deben desarrollarse en las instalaciones concesionadas de Ca na Putxa. Sin embargo, dicha circunstancia se ha utilizado para justificar la adjudicación sin concurrencia de la totalidad del contrato, incluyendo prestaciones que el propio expediente reconoce expresamente disponibles en el mercado y cuya ejecución, además, se prevé que pueda ser encomendada a terceros mediante subcontratación.

III. Tampoco concurre el pretendido derecho exclusivo invocado por la Administración. La concesión adjudicada en 2003 tiene por objeto la gestión de los residuos en el Área de Gestión Integral de Ca na Putxa, incluido su tratamiento y depósito final en el vertedero de la isla. Sin embargo, ni el transporte interinsular de residuos, ni su transporte marítimo, ni su tratamiento en instalaciones situadas fuera de Ibiza forman parte del objeto concesional. No en vano, la Memoria describe el traslado a Mallorca, en su apartado 2.2, como una actuación que «no se ha llevado nunca a término».

A mayor abundamiento, la interpretación sostenida por el Consell no se corresponde con el concepto de derecho exclusivo a que se refiere el artículo 168a 2º. Así lo ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe n.º 14/2020, de 29 de julio de 2020, al afirmar que:

> […] la existencia de un derecho exclusivo en la adjudicación de un contrato público se puede reconocer en el caso de que un determinado proveedor disponga de la titularidad de los derechos de propiedad intelectual o industrial que le autorizan de modo único al suministro de un determinado bien o producto, de modo que resulta ser el único que puede suministrarlo. A esta circunstancia se refiere el artículo 168 de la LCSP […]

Pues bien, nada de eso concurre en el presente supuesto. La UTE GIREF no ostenta ningún derecho de propiedad intelectual, industrial ni ostenta ninguna otra condición jurídica análoga que le atribuya en monopolio la prestación de los servicios objeto del contrato.

El único título de la pretendida exclusividad es, por tanto, la disposición adicional octava de la Ley 8/2019. Ahora bien, dicha previsión normativa no acredita por sí misma la existencia de un derecho exclusivo en el sentido exigido por el artículo 168a 2.º LCSP y por el artículo 32.2b de la Directiva 2014/24. Nos encontramos ante una situación en la que la exclusividad invocada deriva de una norma dictada por la Comunidad Autónoma, de la que los Consells Insulars son, además, instituciones territoriales conforme al artículo 61 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Del análisis del expediente se desprende que la búsqueda de alternativas para la gestión de la fracción rechazo y el diseño de la prueba piloto constituían actuaciones que venían siendo analizadas y desarrolladas con anterioridad a la introducción de la citada disposición adicional[6]. Estamos, en consecuencia, ante una situación que se aproxima precisamente a la hipótesis expresamente excluida por el considerando 50 de la Directiva 2014/24, esto es, aquella en la que la situación de exclusividad ha sido «creada [...] con vistas al futuro procedimiento de contratación».

Por todo lo expuesto, la utilización de un procedimiento de contratación inadecuado, al margen de los presupuestos habilitantes exigidos por el artículo 168a 2º de la LCSP, determina la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, "LPAC"), en relación con el artículo 39.1 de la LCSP, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la adjudicación del Contrato. En consecuencia, procede anular el acto administrativo impugnado, y todo el procedimiento de adjudicación, al estar aquejados de un vicio de nulidad en su conjunto.

IV. La normativa sobre contratación pública no contempla, en ningún caso, la adjudicación directa de un contrato a un operador económico predeterminado al margen de los procedimientos tasados que se han descrito. A diferencia de lo que sucede en materia de subvenciones, donde el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, admite expresamente la concesión directa de subvenciones nominativas por norma legal, la LCSP no conoce figura equivalente, no reconociéndose al legislador la potestad de adjudicar contratos directamente a determinados licitadores.

El artículo 131.2 LCSP dispone que la adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando una pluralidad de criterios mediante el procedimiento abierto o el restringido, y solo admite el recurso al procedimiento negociado sin publicidad en los supuestos tasados y

[6] A este respecto, entre los documentos del expediente administrativo destacan la Memoria justificativa de 20 de marzo de 2026 (documento n.º 1) y el Convenio de colaboración de 7 de julio de 2026 (documento n.º 32). La Memoria relata los estudios de alternativas elaborados desde diciembre de 2021. El Convenio recoge la solicitud de autorización para la recepción del rechazo, de 30 de julio de 2025, y la solicitud de autorización de la prueba piloto, de 16 de septiembre de 2025, ambas anteriores al Decreto-ley 8/2025.

de interpretación estricta de los artículos 166 a 168 LCSP, que trasponen los artículos 26 y 32 de la Directiva 2014/24.

La diferencia no es casual, pues la subvención representa la actividad de fomento de las Administraciones Públicas, mientras que el contrato público representa la actividad prestacional en un mercado en el que concurren operadores económicos con derecho a competir en condiciones de igualdad. Por ello, el legislador europeo ha configurado los procedimientos de adjudicación como un sistema cerrado, en el que el procedimiento negociado sin publicidad previa constituye la única vía excepcional para prescindir de la licitación, y aun entonces sujeto a la acreditación efectiva de los presupuestos habilitantes. Como ha reiterado el TJUE, las excepciones a las normas que garantizan la eficacia de los derechos reconocidos por el Tratado en materia de contratación pública deben ser objeto de interpretación estricta, y la carga de la prueba de que concurren efectivamente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción recae sobre quien pretende invocarlas.

En el presente caso, la disposición adicional octava de la Ley 8/2019 opera, en la interpretación sostenida por la Administración, como una suerte de adjudicación directa por ministerio de la ley a favor de la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular. Sin embargo, como se ha expuesto en los apartados precedentes, no concurren los requisitos del procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168a 2º LCSP, pues ni existe una situación objetiva de ausencia de competencia por razones técnicas, ni un derecho exclusivo que no haya sido creado con vistas al propio procedimiento de contratación. La selección del contratista, aunque se realice por una norma con rango de ley, no enerva las reglas generales de la normativa sobre contratación pública. Una adjudicación así efectuada, desprovista de cobertura en cualquiera de los procedimientos previstos en la LCSP, constituye una infracción frontal de los artículos 1, 131, 132 y 168 LCSP y de los artículos 18, 26 y 32 de la Directiva 2014/24, que imponen la igualdad de trato, la no discriminación, la transparencia y la apertura de la contratación a la competencia. Ninguna norma autonómica, cualquiera que sea su rango, puede crear un procedimiento de adjudicación no previsto por el legislador europeo ni ampliar los supuestos tasados en que este permite prescindir de la licitación.

En la medida en que la disposición adicional octava resulta contraria al Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional de instancia tiene el deber de inaplicarla, como posteriormente se desarrollará. Las exigencias de publicidad, concurrencia y tasación de los supuestos de negociado sin publicidad de los artículos 26 y 32 de la Directiva 2014/24 son claras, precisas e incondicionales, por lo que son susceptibles de ser invocadas directamente frente a la Administración. Por consiguiente, inaplicada la disposición adicional octava, la adjudicación del Contrato queda desprovista de cualquier cobertura jurídica y debe ser anulada.

V. La actuación impugnada no sólo vulnera la normativa legal y europea reguladora de la contratación pública, sino que lesiona igualmente principios y derechos de relevancia constitucional cuya efectividad se proyecta sobre la actividad contractual de las Administraciones Públicas.

Los **principios de igualdad, interdicción de la arbitrariedad, objetividad y sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, consagrados en los artículos 9.3, 14 y 103.1 de la Constitución**, constituyen parámetros esenciales de control de la actuación administrativa. En el ámbito específico de la contratación pública, dichos principios encuentran concreción en los **principios de publicidad, transparencia, libre concurrencia e igualdad de trato recogidos en los artículos 1 y 132 LCSP**.

En el presente caso, la competencia quedó excluida desde su origen. No se publicó el procedimiento de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se invitó exclusivamente a un operador económico, se recibió una única oferta y se adjudicó el Contrato sobre la base de una supuesta exclusividad.

El resultado fue la privación de cualquier posibilidad real de participación de los restantes operadores económicos potencialmente capacitados para ejecutar las prestaciones contratadas, mediante una restricción de la concurrencia que no respondía a una imposibilidad objetiva del mercado ni a la existencia de un derecho exclusivo preexistente, sino a una decisión administrativa carente de justificación. Tal actuación resulta incompatible con derechos y principios constitucionales tan esenciales como el de igualdad y no discriminación, objetividad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos proclamados en los artículos 9.3, 14 y 103.1 de la Constitución.

Del mismo modo, la exclusión injustificada de la competencia afecta a la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución -cuya garantía y protección tienen encomendados los poderes públicos-, en la medida en que impide el acceso al mercado a operadores potencialmente aptos para la ejecución de las prestaciones licitadas sin que concurra una causa objetiva y proporcionada que lo justifique.

En estas circunstancias, la adjudicación impugnada dispensa un tratamiento privilegiado a un operador económico determinado, restringiendo artificialmente el acceso al mercado y vulnerando los principios constitucionales que deben regir la actuación administrativa y la contratación pública.

Por ello, además de las causas de nulidad ya expuestas, concurre la prevista en el artículo 47.1a de la LPAC, al lesionar derechos y principios de relevancia constitucional que informan y condicionan el ejercicio de la potestad administrativa de contratación, preeminentemente, el principio de competencia e igualdad entre licitadores.

B) La configuración del Contrato evidencia una restricción artificial de la competencia.

I. Las conclusiones expuestas se ven corroboradas por una serie de elementos adicionales presentes en el expediente administrativo que ponen de manifiesto que la contratación fue configurada desde su origen sobre la premisa de excluir cualquier posibilidad de concurrencia efectiva, restringiendo artificialmente la competencia[7].

[7] De conformidad con el artículo 18.1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24: «Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos».

En primer lugar, debe hacerse referencia a la **ausencia de división en lotes**. El artículo 99.3 de la LCSP, bajo la rúbrica "objeto del contrato", configura la división en lotes como la regla general siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, admitiendo la contratación unitaria únicamente cuando concurran motivos válidos justificados en el expediente. En concreto, el citado precepto dispone lo siguiente (énfasis propio):

> **Siempre que 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, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.**
>
> **No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.**
>
> En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:
>
> a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conllevase el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.
>
> b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.

A la luz del referido precepto, la regla general es la división en lotes de aquellas prestaciones que, por su naturaleza, sean susceptibles de ejecución independiente, siendo la contratación unitaria una excepción que exige una motivación específica, suficiente y vinculada a las características concretas del contrato.

En este punto, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 480/2025, de 24 de abril de 2025 (recurso n.º 262/2022), en la que se pronuncia como sigue:

> Las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se transponen al ordenamiento jurídico español con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, lo que constituye una nueva regulación en cuanto que como regla general establece la realización independiente de las partes del objeto de un contrato mediante su división en lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, salvo que, en el expediente, se justifique su improcedencia por motivos válidos recogidos en el apartado 3 del artículo 99.
>
> [...]

> Del análisis de la normativa expuesta, esta Sala concluye que la división en lotes del objeto del contrato será conforme con el ordenamiento jurídico siempre que la naturaleza del objeto del contrato permita su división para facilitar así la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública.

En similares términos se ha venido pronunciando el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, cabe citar su Resolución n.º 1486/2023, de 16 de noviembre (n.º de recurso 1239/2023), en la que el Tribunal se pronuncia en el siguiente sentido (énfasis propio):

> De nuevo siguiendo lo expuesto en nuestra Resolución 1149/2021, dictada en el recurso nº 827/2021 seguido ante el mismo órgano de contratación, de ahí la pertinencia de su invocación por la actora, **dicho órgano puede decidir no dividir en lotes el contrato si así lo estima conveniente, pero ha de existir una justificación adecuada para ello, sin ser suficientes justificaciones genéricas o remisiones legales**. **Y en el caso aquí analizado, las razones que se expresan en el documento nº 16 del expediente `Informe no división en lotes´** (entre ellas, las de garantizar la correcta implantación del servicio a través de un único adjudicatario, evitando la coordinación de la ejecución de las diferentes prestaciones en caso de una pluralidad de contratistas, o la de promover el ahorro de costes para el erario municipal) **no dejan de ser fórmulas estereotipadas e inconcretas que, de ninguna manera, explicitan los motivos por los cuales la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultaría la correcta ejecución del mismo**; de ahí que se concluya que se han vulnerado los artículos 99.3 y 116.4.g) de la LCSP.

En clara contravención de la doctrina y jurisprudencia citadas, y del artículo 99.3 de la LCSP, la Memoria del Contrato se limita a señalar en su apartado 11, que la división en lotes no procede «de conformidad con lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, que establece que la entidad responsable de llevar a cabo la prueba piloto será la entidad concesionaria». Por su parte, el apartado C del Cuadro de Características del PCAP se limita a un escueto «NO» en la casilla correspondiente.

Tal motivación no guarda relación con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 99.3 LCSP. No se afirma que la división en lotes pudiera restringir la competencia, circunstancia que, además, resultaría difícilmente sostenible cuando precisamente la finalidad del precepto es favorecer el acceso de un mayor número de operadores económicos. Tampoco se justifica la existencia de dificultades técnicas derivadas de una eventual contratación separada, ni la concurrencia de necesidades de coordinación incompatibles con la ejecución por distintos contratistas.

La Administración se limita, una vez más, a remitirse a la designación legal de la concesionaria como ejecutora de la prueba piloto, cuando precisamente esa es la premisa que debía justificar. **La Administración no explica por qué las prestaciones no pueden contratarse separadamente**, sino que se limita a dar por acreditada la exclusividad cuya existencia constituye el objeto que nos ocupa.

A ello se añade que, como se ha adelantado, el objeto del contrato está integrado por cuatro prestaciones perfectamente diferenciables, que el propio expediente describe y presupuesta por separado:

(i) La adecuación del residuo en origen -enfardado con film, tratamiento contra olores y plagas, carga de las plataformas-, que se realiza en las instalaciones de Ca na Putxa y supone 9,89 €/t, conforme al apartado 8 de la Memoria. Es la única prestación que -si bien tampoco constituye motivo de peso para acudir al procedimiento negociado sin publicidad- podría guardar una vinculación funcional con las instalaciones concesionadas.

(ii) El transporte terrestre, desde Ca na Putxa al puerto de Ibiza y desde el puerto de Palma a Son Reus, que puede prestar cualquier transportista autorizado de residuos.

(iii) El transporte marítimo, que el apartado 3.4 del PPT prevé realizar mediante líneas regulares o transportes especiales de las navieras.

(iv) El tratamiento finalista en la planta de Son Reus, prestado por TIRME, S.A. con arreglo a la tarifa del servicio público insularizado de Mallorca.

La mejor prueba de que estas prestaciones son perfectamente separables es que el propio Cuadro de Características permite, en su apartado Q, la subcontratación íntegra de los transportes terrestre y marítimo, reservando a la adjudicataria únicamente las operaciones de preparación del residuo. A este respecto, es un hecho público que durante la ejecución de la prueba piloto los residuos fueron trasladados entre Ibiza y Mallorca a bordo del buque Al Andalus Express de la naviera Baleària, utilizándose para ello un servicio de transporte prestado por un tercero ajeno a la adjudicataria[8]. Ello confirma que una parte esencial de la prestación no es ejecutada por la UTE GIREF con medios propios, sino mediante operadores económicos especializados existentes en el mercado, luego: ¿qué específica razón había para detraer del mercado esta prueba piloto y eliminar la competencia, para pasar a realizar adjudicaciones directas? ¿Qué garantías existen de que se hayan adoptado las medidas necesarias para preservar la competencia y la protección del presupuesto público mediante la elección de la mejor oferta?

Estas circunstancias ponen de manifiesto que el objeto contractual estaba integrado por prestaciones perfectamente diferenciables y susceptibles de contratación independiente. Precisamente por ello, resultaba exigible una motivación especialmente rigurosa de la decisión de no dividir el contrato en lotes. Sin embargo, la Administración no invocó ni acreditó ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 99.3 LCSP. No justificó que la división pudiera restringir la competencia, ni que dificultara técnicamente la ejecución del contrato, ni tampoco que la necesaria coordinación entre prestaciones hiciera inviable su contratación separada.

[8] Ibiza enviará a Mallorca siete camiones diarios de basura embalada en horario nocturno: https://www.ultimahora.es/noticias/local/2026/07/02/2662559/ibiza-enviara-mallorca-siete-camiones-diarios-basura-embalada-horario-nocturno.html

Incluso admitiendo, a efectos meramente dialécticos, que pudieran concurrir algunas de las circunstancias contempladas en el artículo 99.3 LCSP, la Administración venía obligada a identificarlas y motivarlas expresamente en el expediente, extremo que no ha sucedido. La Memoria se limita a remitirse a la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, sin efectuar análisis alguno de las razones técnicas, organizativas o económicas que pudieran justificar la contratación unitaria.

Todo ello evidencia que la ausencia de división en lotes no constituye una decisión suficientemente motivada en los términos exigidos por el artículo 99.3 LCSP. Tal circunstancia ha permitido extender al conjunto del contrato una pretendida exclusividad que, en el mejor de los casos, únicamente podría referirse a determinadas actuaciones desarrolladas en las instalaciones de Ca na Putxa. La falta de justificación de la contratación unitaria constituye así un vicio autónomo de anulabilidad conforme al artículo 48 de la LPAC y, al mismo tiempo, un elemento adicional que confirma el carácter artificialmente restrictivo de la configuración contractual adoptada por la Administración.

II. Resulta igualmente significativo que el Contrato se presenta formalmente como una «prueba piloto» destinada, según reconoce la Memoria en su apartado 2.1, a «aportar al planificador información esencial en el proceso de determinación de alternativas, sobre la forma en que, en su caso, debería configurarse un servicio público de gestión de residuos no valorizables consistente en el traslado a Mallorca».

De esta forma, atendiendo a la literalidad de la Memoria, «la prueba piloto que constituye el objeto del servicio se configura como un elemento más del proceso de selección de alternativas, ya que de su resultado el Consell Insular d'Eivissa, en tanto que administración competente en materia de planificación de residuos no peligrosos, obtendrá información en relación con las repercusiones técnicas, ambientales, sociales y económicas del traslado de residuos desde Eivissa a Mallorca». Sin embargo, las características del contrato difícilmente resultan compatibles con una actuación meramente experimental o exploratoria, destinada meramente a obtener información.

Pese a presentarse como una prueba piloto, el contrato cuenta con un valor estimado superior a 22 millones de euros y una duración potencial de hasta veinticuatro meses -correspondientes a una duración inicial de 3 meses con previsión de 7 prórrogas de 3 meses-, circunstancias que exceden de lo que razonablemente cabría esperar de una actuación temporal destinada a recabar información para la planificación futura.

A su vez, tal como se desprende del apartado 3.1 del PPT, en la isla de Ibiza se generan anualmente aproximadamente 80.000 toneladas de fracción rechazo, mientras que la prueba piloto se diseña inicialmente sobre un volumen de 9.271 toneladas para un periodo de tres meses. Sin embargo, el propio PPT aclara que no existe obligación de remitir cantidades mínimas o máximas de residuos y que el objetivo de la prueba es «enviar el máximo de toneladas posibles», añadiendo expresamente que la previsión inicial «se podrá modificar al alza durante la duración del contrato» en función de las necesidades de envío, la capacidad logística disponible y la capacidad de las navieras y de admisión de las instalaciones de destino. La actuación presenta así una vocación expansiva difícilmente conciliable con la naturaleza limitada y experimental propia de una verdadera

prueba piloto. Es más, se trata de una configuración difícilmente conciliable con la idea de contratación bajo la existencia de presupuesto adecuado y suficiente y, en menor medida aún, cuando no se ha sometido el valor estimado a concurrencia de modo que se pudieran obtener ofertas competitivas.

La restricción de la competencia no se agota en el presente contrato. La prueba piloto está llamada a proporcionar la información que servirá de base para la eventual configuración del futuro servicio público de traslado previsto en la disposición adicional octava. En estas circunstancias, el operador que ejecute la prueba adquirirá un conocimiento técnico, operativo, económico y logístico difícilmente igualable por cualquier competidor en procedimientos posteriores.

De este modo, la adjudicación impugnada no solo excluye la concurrencia en el contrato objeto del presente recurso, sino que condiciona el funcionamiento futuro del mercado y la configuración del eventual servicio definitivo. Todo ello evidencia la falta de idoneidad de la solución contractualmente elegida en los términos exigidos por el artículo 28 LCSP y supone una vulneración de los principios de eficiencia, libre concurrencia, no discriminación, igualdad de trato y transparencia recogidos en los artículos 1 y 132 LCSP y en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE.

OCTAVO. Sobre la vulneración de los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía en la gestión de los residuos.

I. Junto al evidente incumplimiento de la normativa de contratación pública en el que incurre el contrato objeto del presente recurso, el acto administrativo impugnado quebranta igualmente la normativa sobre protección del medio ambiente, la salud pública y los principios esenciales que rigen la gestión de los residuos.

Tales cuestiones encuentran su origen en la solución contemplada por la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, que constituye el título habilitante en el que el Consell Insular d'Eivissa fundamenta el traslado de la fracción rechazo a Mallorca y la realización de la prueba piloto asociada a dicho traslado. En consecuencia, las implicaciones e irregularidades que dicha previsión presenta desde la perspectiva medioambiental se proyectan necesariamente sobre el contrato aquí impugnado, en cuanto constituye el instrumento jurídico mediante el cual aquella se materializa y ejecuta.

La disposición adicional octava establece un régimen singular para afrontar la situación del vertedero de Ca na Putxa, facultando al Consell Insular d'Eivissa para acordar, previa autorización del Consell Insular de Mallorca, el traslado de la totalidad de la fracción rechazo a las instalaciones de tratamiento de Mallorca para su valorización energética. Asimismo, contempla la realización de una prueba piloto, destinada a concretar los aspectos técnicos y operativos de dicho traslado, siendo el contrato recurrido su materialización.

La legalidad del contrato y de la adjudicación impugnada no puede analizarse exclusivamente desde la perspectiva de las normas que disciplinan la contratación pública, sino que debe examinarse también a la luz de los principios que informan la

política de residuos en el Derecho de la Unión Europea, en la legislación básica estatal y en la normativa autonómica aplicable, toda vez que dichos principios condicionan la propia licitud de la solución de gestión de residuos que el contrato viene a ejecutar.

La decisión del traslado de la totalidad de la fracción rechazo de Ibiza a Mallorca adoptada por la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, sin que conste una previa justificación suficiente desde la perspectiva ambiental, social y económica, es incompatible con los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía de residuos. Y esa justificación resultaba especialmente exigible porque la propia normativa sectorial aplicable concibe el traslado interinsular como una medida excepcional respecto del principio general de tratamiento insular de los residuos.

II. El marco normativo aplicable viene predeterminado por la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, "Directiva 2008/98"); modificada por la Directiva (UE) 2018/851.

El artículo 4 de la citada Directiva establece la **jerarquía de residuos** como orden de prioridades que debe regir la legislación y la política en materia de prevención y gestión de residuos, situando sucesivamente la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado, otras formas de valorización y, finalmente, la eliminación. Su apartado segundo únicamente permite apartarse de dicho orden para flujos de residuos determinados «cuando esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos».

Por su parte, el artículo 13 exige que la gestión de los residuos se lleve a cabo sin poner en peligro la salud humana ni causar daños al medio ambiente, mientras que el artículo 16 consagra los principios de **autosuficiencia y proximidad**, imponiendo a los Estados miembros la obligación de disponer de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación y valorización que permita el tratamiento de los residuos «en una de las instalaciones apropiadas más próximas, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública».

Los referidos principios han sido incorporados al ordenamiento jurídico español mediante la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular** (en adelante, "Ley 7/2022"), que, dictada al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución, incorpora la jerarquía de residuos en su artículo 8 -que vincula a las Administraciones en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos- y los principios de autosuficiencia y proximidad en su artículo 9. Ambos preceptos constituyen legislación básica que las normas y actos autonómicos y locales deben respetar.

En el territorio balear, la Ley 8/2019 proyecta el principio de autosuficiencia sobre el ámbito insular, teniendo como objetivo, conforme a su artículo 2, que «**la ordenación del régimen de prevención y de gestión de los residuos pretende alcanzar una mayor calidad del medio ambiente y una mayor protección de la salud humana**». Como recuerda el

Consell de Mallorca en la autorización a la prueba piloto incorporada (documento n.º 1.5 del expediente administrativo), el artículo 7 de dicha norma establece que «**las instalaciones de tratamiento de residuos autorizadas en las Illes Balears tendrán que atender, de manera preferente, las necesidades de gestión de los residuos generados en el ámbito insular**, en primer lugar, y autonómico, en segundo lugar». Asimismo, el apartado primero del referido precepto dispone que «**los principios de autosuficiencia y proximidad se tienen que entender, como tales, en primer lugar, aplicables al ámbito de cada isla y, en segundo lugar, dentro del ámbito autonómico en el conjunto de las Illes Balears**».

Del mismo modo, la disposición adicional primera del PDSPIGRE establece que los residuos generados en Ibiza se podrán tratar de manera autosuficiente en la propia isla y únicamente podrán ser tratados en las instalaciones de tratamiento de Mallorca «de forma excepcional», sujeto a la concurrencia de una serie de condicionantes.

En idéntica línea, la disposición adicional primera del Plan Director Sectorial de Residuos No Peligrosos de la Isla de Mallorca, aprobado el 9 de mayo de 2019 (BOIB n.º 81 de 18 de junio) únicamente admite la recepción de residuos procedentes de las islas de Menorca, Ibiza y Formentera en «**casos justificados a nivel ambiental, social y económico**» y previa valoración de aspectos tales como la temporalidad, el volumen y las condiciones de entrada, no aceptándose fracción de rechazo que no haya sido sometida a un tratamiento previo.

Del conjunto de estas disposiciones resulta que **el traslado interinsular de residuos constituye una excepción al modelo ordinario de tratamiento insular**. **Precisamente por ello, su implantación requiere una motivación especialmente rigurosa y una acreditación suficiente de sus ventajas ambientales, sociales y económicas**, no bastando su mera conveniencia o la simple invocación de una habilitación legal para justificar el apartamiento de los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía que inspiran toda la normativa de residuos.

III. Precisamente esa excepcionalidad es la que desaparece en la actuación que nos ocupa. El planeamiento de ambas islas contempla el traslado interinsular como una medida excepcional, limitada y condicionada. Sin embargo, la disposición adicional octava y el contrato objeto del presente recurso transforman dicha excepción en un mecanismo estructural de gestión.

Basta comparar los términos empleados por unas y otras normas. El Plan Director Sectorial de Mallorca solo admite residuos de otras islas «en casos justificados a nivel ambiental, social y económico», y previa evaluación de «unas condiciones de temporalidad, de volumen y de entrada». El PDSPIGRE parte de que los residuos de Ibiza «se podrán tratar de forma autosuficiente» en la propia isla y solo de forma excepcional en Mallorca. La disposición adicional octava de la Ley 8/2019, por el contrario, ya no habla de casos, de volúmenes ni de plazos. Habla del traslado de «**la totalidad de la fracción rechazo**» y de su declaración como servicio público, «**incluyendo tanto el transporte marítimo como el terrestre**». Su vigencia queda abierta, al indicarse que el traslado «podrá mantenerse vigente hasta que se apruebe la revisión del Plan Director Sectorial», sin fecha ni plazo para dicha revisión. Lo que el planeamiento configuraba como una opción sujeta

a límites de temporalidad y cuantitativos, pasa a ser por ley el sistema ordinario de tratamiento finalista de una isla entera.

Frente al espíritu de la Directiva 2008/98 y sus normas de transposición, el contrato revela una clara vocación de continuidad y consolidación del modelo de traslado interinsular, como se desprende de los siguientes elementos:

i. La disposición adicional octava concibe la prueba piloto como una actuación previa destinada a «concretar la operativa y los aspectos técnicos» del traslado. Sin embargo, el contrato prevé una duración inicial de tres meses y hasta siete prórrogas, pudiendo alcanzar un máximo de veinticuatro meses. Asimismo, su valor estimado asciende a 22.361.549,03 euros. Difícilmente puede considerarse una actuación meramente experimental una operativa de tal duración y dimensión económica, máxime cuando la propia Administración afirma que las cuestiones técnicas y logísticas ya habían sido objeto de análisis en el Informe de viabilidad elaborado en diciembre de 2024.

ii. Según los datos difundidos por el Consell Insular d'Eivissa, el contrato contempla el traslado de aproximadamente 33.000 toneladas anuales, lo que representa más de un tercio de las cerca de 85.000 toneladas de fracción rechazo que genera la isla[9]. Solo durante las dos primeras semanas de ejecución se trasladaron aproximadamente 1.460 toneladas. No nos encontramos, por tanto, ante una actuación limitada destinada a verificar la viabilidad de una operación, sino ante el traslado continuado de una parte sustancial de la fracción rechazo generada en Ibiza.

iii. El convenio entre ambos Consells dispone que la cantidad de residuos que se envíe «dependrà de la capacitat logística i de les disponibilitats pressupostàries del Consell Insular d'Eivissa». El límite de volumen que exige el Plan Director Sectorial de Mallorca, con valoración de la temporalidad, el volumen y las condiciones de entrada, queda así sustituido por la mera disponibilidad de crédito.

iv. El Consell d'Alcaldes advirtió que «no resultaria prudent introduir de forma directa i definitiva un canvi de la gestió actual» sin datos reales. También advirtió que la prueba debía prever la posibilidad de comenzar con el traslado de una parte de los residuos e incrementar progresivamente (Acta del Consell d'Alcaldes, documento n.º 1.6 del expediente administrativo). El diseño final del contrato, con un horizonte de 24 meses y un valor estimado superior a 22 millones, se aleja de esa cautela.

En definitiva, el traslado interinsular deja de ser la excepción que autoriza el planeamiento. Se convierte en la regla que lo desplaza, y sin que en ningún documento del expediente se haya acreditado la concurrencia de los «casos justificados a nivel ambiental, social y económico» que el Plan Director Sectorial de Mallorca exige.

[9] La basura de Ibiza supera su primera semana rumbo a Mallorca: sin sobresaltos y con margen de sobra: https://lavozdeibiza.com/actualidad/la-basura-de-ibiza-supera-su-primera-semana-rumbo-a-mallorca-sin-sobresaltos-y-con-margen-de-sobra/#:~:text=El%20plan%20piloto%20arrancó%20con%20una%20previsión%20de%20unas%2033.000%20toneladas%20anuales%20%2C%20algo%20más%20de%20un%20tercio%20de%20las%20cerca%20de%2085.000%20toneladas%20de%20fracción%20rechazo%20que%20genera%20Ibiza%20cada%20año.

IV. La actuación adoptada por las Administraciones implicadas genera afecciones directas sobre el medio ambiente y sobre la ciudadanía. Debemos recordar que el artículo 45.1 de la Constitución reconoce a todos el «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Su apartado 2 dispone que los poderes públicos «velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Por su parte, conforme al artículo 53.3 CE, la protección del medio ambiente consagrada en el artículo 45 constituye un principio rector que debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. De ello derivan dos consecuencias: la disposición adicional octava debe interpretarse en el sentido más favorable a la protección ambiental, y la Administración está obligada a una motivación reforzada cuando se aparta del modelo ordinario de gestión que el propio ordenamiento establece.

Teniendo presente todo lo anterior, una solución que traslada por mar y carretera la fracción rechazo de una isla a otra, de forma continuada y por tiempo indefinido, es por definición la negación de los principios de autosuficiencia y proximidad que proclama la normativa europea, estatal y autonómica aplicable. La disposición adicional octava prevé el traslado de «la totalidad de la fracción rechazo», y lo mantiene vigente hasta una revisión del Plan Director Sectorial sin fecha. El propio Consell d'Eivissa calcula que deberá enviar sus residuos a Mallorca «durante al menos una década». No existe explicación de cuáles son las razones que obligan a las Administraciones a adoptar de manera prolongada en el tiempo la peor solución posible para el tratamiento de estos residuos.

Tampoco puede invocarse el principio de jerarquía de residuos para justificar la solución adoptada. El convenio se limita a afirmar que la valorización energética «és preferent a l'eliminació de residus en abocador». Sin embargo, la jerarquía de residuos no se agota en una comparación entre las dos opciones finalistas de tratamiento. La valorización energética constituye únicamente uno de los escalones de dicha jerarquía, precedida por la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado, que deben orientar prioritariamente las políticas públicas en materia de residuos.

La disposición adicional octava y el contrato que la ejecuta no contienen medida alguna dirigida a reforzar los escalones superiores de la jerarquía, sino que parten de la premisa de que la totalidad de la fracción rechazo generada en Ibiza debe ser trasladada para su valorización energética, sin incorporar compromisos de reducción, prevención, mejora de la recogida selectiva o incremento de las tasas de reciclado. Esta circunstancia resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que la fracción resto representa una parte extraordinariamente elevada de los residuos generados en la isla, lo que evidencia la existencia de un amplio margen de mejora en la prevención, separación y recuperación de materiales. A ello se une que Ibiza continúa pendiente de la aprobación de un nuevo Plan Director Sectorial de Residuos que aborde precisamente estas cuestiones.

En estas condiciones, la actuación impugnada no afronta las causas que originan el problema de gestión de residuos, sino únicamente su destino final. La solución adoptada permite trasladar el rechazo fuera de la isla, pero no contiene actuación alguna orientada a reducir su generación ni a favorecer su tratamiento en los niveles superiores de la

jerarquía de residuos. Por ello, lejos de justificar el cumplimiento de dicho principio, la mera invocación de la valorización energética resulta insuficiente para acreditar su observancia efectiva, pues **lo que se produce, en realidad, es un palmario incumplimiento de la normativa europea y nacional sobre el tratamiento de los residuos**.

Ninguna de estas circunstancias ha sido objeto de una justificación suficiente en el expediente, pese a las relevantes consecuencias ambientales, territoriales y sociales que comporta la medida. En particular:

i. Según afirma el Convenio entre Consells, la última memoria anual de la UTE GIREF recoge que el vertedero de Ca na Putxa no se agotará hasta 2029. El Consell d'Eivissa analizaba alternativas desde febrero de 2021. Había, por tanto, margen para planificar una solución insular conforme a la jerarquía. Sin embargo, no se han incorporado al expediente los estudios de alternativas ni el Informe de viabilidad de BBAsesores de diciembre de 2024. **No existe, en consecuencia, comparación documentada entre el traslado y las opciones insulares. Tampoco se han cuantificado las significativas emisiones que el transporte marítimo y terrestre generan**.

ii. El convenio establece como regla que la fracción rechazo se transporte en balas compactadas, flejadas y retractiladas. Sin embargo, en línea con el apartado 3.1 del PPT, admite que, «temporalment i tenint en compte el caràcter de prova pilot», la fracción rechazo del tratamiento biológico se transporte a granel. Esta modalidad incrementa el riesgo de accidentes, derrames, olores y molestias para la población, precisamente los riesgos que el artículo 13 de la Directiva 2008/98 obliga a evitar.

iii. Los residuos de Ibiza tienen un poder calorífico inferior, consecuencia directa de su menor separación selectiva. Por ello, las 80.000 toneladas anuales anunciadas equivaldrían a unas 108.108 toneladas en términos de carga de incineración: un 35% más de lo reconocido. Ello conlleva el consiguiente aumento de escorias y cenizas. Las escorias representan alrededor del 30% de lo incinerado. El depósito de cenizas de Mallorca tiene una vida útil limitada, y la importación la reduciría significativamente. En la práctica, el problema de agotamiento del vertedero de Ibiza se traslada a la infraestructura equivalente de Mallorca[10].

iv. El convenio condiciona la recepción de los residuos procedentes de Ibiza a que no se vea afectado el servicio público de Mallorca, y la autorización del Consell Insular de Mallorca otorgada prevé incluso la suspensión de los envíos cuando la planta no disponga de capacidad suficiente para tratarlos. Las Administraciones reconocen, por

[10] El GOB i l'AV de Son Sardina denunciam el risc mediambiental i el frau de llei del trasllat de residus d'Eivissa a Mallorca:
https://www.gobmallorca.com/2026/06/30/el-gob-i-lav-de-son-sardina-denuncien-el-risc-mediambiental-i-el-frau-de-llei-del-trasllat-de-residus-deivissa-a-mallorca/#:~:text=Risc%20ambiental%20sever%20%3A%20els%20residus%20es%20traslladaran%20a%20granel%2C%20no%20en%20bales%20retractilades%2C%20com%20no%20s'ha%20fet%20mai%20fins%20ara%2C%20amb%20més%20risc%20d'accidents%20i%20vessaments%2C%20així%20com%20mala%20olor%20i%20altres%20molèsties%20per%20als%20veïnats.

tanto, que la recepción de residuos externos se encuentra condicionada a la disponibilidad efectiva de las instalaciones receptoras.

Pese a ello, el expediente no analiza los efectos que la incorporación continuada de estos residuos tendrá sobre varios extremos:

1. la capacidad de reserva de Son Reus durante las paradas de mantenimiento de sus líneas de incineración;
2. el incremento de escorias y cenizas, teniendo en cuenta el menor poder calorífico de un residuo con escasa separación selectiva;
3. la vida útil del depósito al que se destinan esos subproductos.

v. Los principios de autosuficiencia y proximidad pretenden, precisamente, que cada territorio asuma las consecuencias ambientales de la gestión de los residuos que genera. La solución adoptada traslada a Mallorca una parte sustancial de la carga ambiental del tratamiento del rechazo de Ibiza[11]. Esa carga recae sobre sus instalaciones, su territorio y la población de su entorno, en contra de la preferencia insular que impone el artículo 7 de la Ley 8/2019. Y ello sin una evaluación específica de esos efectos ni un proceso de participación pública que permita valorarlos. Este acuerdo anula el principio de responsabilidad que corresponde a cada Administración, pues Ibiza, mediante el pago correspondiente, elude la adopción de medidas de gestión de residuos, trasladando el problema a Mallorca.

En definitiva, **el contrato impugnado ejecuta un traslado que incumple los principios de proximidad, autosuficiencia y jerarquía, quebrantando así las obligaciones del artículo 13 de la Directiva 2008/98, desplazando a Mallorca las cargas ambientales de la falta de planificación en Ibiza. En consecuencia, la ejecución de la prueba piloto infringe los artículos 4, 13 y 16 de la Directiva 2008/98, los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2022 y el artículo 7 de la Ley 8/2019, interpretados a la luz del artículo 45 CE**.

NOVENO. Sobre la primacía del Derecho de la UE: inaplicación de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019 o, subsidiario planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE.

I. El acuerdo de adjudicación objeto de este recurso no puede justificarse sobre el mero mandato del cumplimiento de una disposición legal. Este Tribunal debe examinar la compatibilidad de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, en la redacción dada por la disposición final segunda del Decreto-ley 8/2025, con el Derecho de la Unión Europea, pues de ese juicio depende la propia aplicabilidad de la norma al caso.

Así lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional (AATC 168/2016, de 4 de octubre, y 203/2016 y 204/2016, de 13 de diciembre), al afirmar que la eventual incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión sería causa de su

[11] GOB y vecinos exigen frenar el traslado de residuos de Ibiza: https://lavozdeibiza.com/actualidad/gob-y-vecinos-exigen-frenar-el-traslado-de-residuos-de-ibiza/

inaplicabilidad[12]. Esta doctrina ha sido asumida, además, por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 1093/2023, de 25 de julio de 2023 (rec. 5234/2021).

II. El principio de primacía del Derecho de la Unión, consagrado desde la Sentencia del TJUE de 15 de julio de 1964 (Costa/ENEL, 6/64) y recogido en el artículo 4 bis.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, "LOPJ"), impone a todo juez nacional que conozca de un asunto en el ámbito de sus competencias la obligación de garantizar la plena eficacia de las normas de la Unión, dejando inaplicada, si fuera necesario y de oficio, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aun posterior, sin solicitar ni esperar su previa derogación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (Sentencias del TJUE de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77; de 11 de julio de 1989, Ford España, 170/88; y de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, apartados 58 y 61).

Esta doctrina ha sido reformulada por la Gran Sala del TJUE en su Sentencia de 8 de marzo de 2022 (asunto C-205/20), que la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2023 transcribe y hace suya (énfasis propio):

> 37 Ha de recordarse, asimismo, que el principio de primacía obliga al juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión, cuando no resulte posible interpretar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, a garantizar la plena eficacia de las exigencias de este Derecho en el litigio de que conozca, **dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier normativa o práctica nacional, aun posterior, contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo, sin que deba solicitar o esperar a su previa eliminación por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional**.

Los efectos del principio de primacía se imponen, además, a todos los órganos del Estado miembro, sin que las disposiciones de derecho interno relativas al reparto de competencias judiciales, incluidas las de rango constitucional, puedan oponerse a ello. Es más, este deber no alcanza únicamente a los jueces, sino también a las autoridades administrativas, incluidas las entidades territoriales que actúan como poderes adjudicadores, de modo que el Consell Insular d'Eivissa venía ya obligado a no aplicar la disposición adicional octava en cuanto contraria a la Directiva 2014/24.

---

[12] Es criterio del Tribunal Constitucional que, en el ámbito de un proceso en que el órgano de resolución tuviera la alternativa de plantear una cuestión prejudicial y una cuestión de inconstitucionalidad -por albergar frente a la norma legal, aplicable al caso y de cuya validez dependiera el fallo- debe prevalecer la primera iniciativa o reenvío, ya que a juicio del Tribunal Constitucional, solo despejada esa primera incógnita en un sentido negativo -de que no hay contravención-, sería accesible la cuestión de inconstitucionalidad, pues solo en tal caso estaríamos, en un sentido propio, ante una norma legal aplicable al caso (artículo 37.1 LOTC). Y si, por el contrario, el juicio de acomodo al ordenamiento de la UE es de orden inverso al anterior, esto es, demostrativo de la contravención, la imposibilidad de aplicar la norma nacional que vulnera este ordenamiento haría totalmente inviable -o innecesario, si se prefiere- el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el principio de primacía impediría toda posible aplicación al caso.
En tanto que la norma nacional resultara inaplicable, no se podría plantear además una cuestión de inconstitucionalidad, pues faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, que la norma con rango de ley cuestionada sea «aplicable al caso» (artículos 163 CE y 35.1 y 37.1 LOTC)

En el ámbito interno, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha recordado que el carácter vinculante del Derecho de la Unión obliga a los jueces y tribunales ordinarios, al enfrentarse con una norma nacional incompatible con aquel, a inaplicar la disposición nacional, ya sea posterior o anterior a la norma de Derecho de la Unión (Sentencias de 4 de julio de 2022, recurso de casación n.º 6410/2019, FJ 6º, y de 12 de julio de 2022, recurso de casación n.º 4881/2020, FJ 5º). Y el Tribunal Constitucional ha declarado que la preterición de una norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el TJUE, puede suponer una «selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso», lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE.

III. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2023 resolvió si un órgano jurisdiccional podía anular un acto administrativo e inaplicar la norma con rango de ley que le servía de fundamento por contravenir el derecho de la Unión, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad. La respuesta fue afirmativa, y de ella se desprenden cuatro premisas que resultan plenamente trasladables al presente caso:

> (i) El juez ordinario puede y debe inaplicar una norma con rango de ley contraria al Derecho de la Unión y anular el acto dictado a su amparo. El Alto Tribunal fija como doctrina que «por razón del principio de primacía, el Derecho de la UE se impone o precede al nacional, de suerte que puede quedar éste inaplicado, con o sin planteamiento de cuestión prejudicial, en función del principio del acto claro o aclarado».
>
> (ii) La libertad de configuración del legislador nacional no le permite prescindir del Derecho de la Unión. Frente a la tesis de la Abogacía del Estado, según la cual la proporcionalidad era una decisión reservada al legislador, el Tribunal Supremo declaró que no se trataba «de un mero problema de definición legal, sino de aplicación» o, más exactamente, «de adecuación de la norma nacional, aun reconociéndole un amplio margen de libertad normativa, al derecho de la Unión Europea y a sus principios rectores», y que la falta de armonización del régimen sancionador «no significa que el legislador nacional tenga ilimitadas facultades para legislar prescindiendo del Derecho de la Unión». En nuestro caso, el argumento opera *a fortiori*: mientras que las sanciones de IVA no están armonizadas, los procedimientos de adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada lo están exhaustivamente, de suerte que no existe margen al legislador autonómico para crear supuestos de adjudicación sin publicidad.
>
> (iii) La inaplicación no exige el previo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ni de cuestión prejudicial cuando existe acto claro o aclarado. El Tribunal Supremo afirma que, si bien impera como regla general la obligación de plantear cuestión prejudicial cuando el juez estime necesaria una decisión del Tribunal de Justicia, «la propia doctrina del TJUE excepciona de tal deber los casos en que el reenvío resulta innecesario», como sucede cuando hay acto aclarado (FJ 8º.2), con cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021 (Consorzio Italian Management, C-561/19), inspirada en la Sentencia de 6 de octubre de 1982 (CILFIT, 283/81). En el caso de autos, la interpretación de los artículos 26 y 32.2.b de la Directiva 2014/24 está aclarada por una jurisprudencia

constante, culminada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2025 (C-578/23), cuyos apartados 26, 27, 31 y 32 se han transcrito en el Fundamento Séptimo.

(iv) La identidad sustancial con el supuesto interpretado por el Tribunal de Justicia basta para la inaplicación. El Tribunal Supremo consideró decisivo que el asunto Farkas (C-564/15) fuera «prácticamente idéntico» al enjuiciado, y que la diferencia en el porcentaje de la sanción no resultara relevante para desdeñar el valor de esa doctrina. Del mismo modo, en el presente caso concurren todos los elementos que el TJUE ha considerado determinantes para excluir el procedimiento negociado sin publicación: la exclusividad no es objetiva sino normativa, ha sido creada por los poderes públicos de la propia Comunidad Autónoma de la que el Consell Insular es institución, y se generó cuando la prueba piloto ya estaba en tramitación.

IV. La disposición adicional octava supone una contradicción abierta y manifiesta del derecho de la Unión, en concreto, respecto de dos normas y materias distintas:

1. Directiva 2014/24. La disposición adicional octava, en la interpretación que de ella hace la Administración, opera como una adjudicación directa por ministerio de la ley de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 22.361.549,03 euros, a favor de un operador económico privado predeterminado. Tal resultado vulnera frontalmente el Derecho de la Unión por las razones que se expusieron anteriormente, y que se pueden resumir como sigue:

   - La Directiva 2014/24 configura un sistema cerrado de procedimientos de adjudicación (artículo 26), en el que el negociado sin publicación previa constituye una excepción tasada (artículo 32) que debe interpretarse estrictamente y cuya concurrencia debe probar quien la invoca. Ningún Estado miembro -ni, por tanto, ninguna de sus entidades territoriales- puede ampliar esos supuestos mediante una norma propia.

   - El último párrafo del artículo 32.2 de la Directiva 2014/24 exige que no exista alternativa o sustituto razonable y que la ausencia de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación, y su considerando 50 excluye expresamente las situaciones de exclusividad creadas por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento. El Tribunal de Justicia ha precisado que el poder adjudicador no puede invocar una exclusividad cuya creación o mantenimiento le sea imputable. Una exclusividad atribuida por una norma de la Comunidad Autónoma, de la que el Consell Insular es institución (artículo 61 del Estatuto de Autonomía), y aprobada cuando las solicitudes de autorización de la prueba piloto ya se habían cursado, es el paradigma de exclusividad imputable a los poderes públicos.

   - La disposición adicional octava conculca el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24, que impone la igualdad de trato, la no discriminación y la transparencia y prohíbe concebir la contratación con la intención de favorecer indebidamente a

determinados operadores económicos. El Tribunal de Justicia ha calificado la adjudicación directa de un contrato público sin licitación como la infracción más grave del Derecho de la Unión en materia de contratación pública (Sentencia de 11 de enero de 2005, Stadt Halle y RPL Lochau, C-26/03, apartado 37).

- La adjudicación no puede reconducirse a ninguna de las exclusiones o técnicas que el Derecho de la Unión admite. La UTE GIREF es un operador privado, por lo que no cabe hablar de encargo a medio propio ni de cooperación horizontal (artículo 12 de la Directiva 2014/24). Tampoco se trata de una modificación de la concesión de 2003 (artículo 72 de la Directiva 2014/24 y artículo 43 de la Directiva 2014/23/UE), pues, como se ha expuesto, el transporte interinsular, terrestre y marítimo, y el tratamiento en Mallorca son prestaciones ajenas al objeto concesional que la propia Memoria describe como una actuación que «no se ha llevado nunca a término».

- Los artículos 18.1, 26 y 32 de la Directiva 2014/24 contienen mandatos claros, precisos e incondicionales que pueden invocarse directamente frente a un poder adjudicador integrado en la estructura territorial del Estado, sin que su aplicación dependa de medida adicional alguna. Se cumplen así los requisitos de efecto directo a los que la Sentencia C-205/20 vincula el deber de inaplicación.

2. Directiva 2008/98. La disposición adicional octava impone el traslado de «la totalidad de la fracción rechazo» de una isla a otra, con carácter indefinido y sin justificación basada en un enfoque de ciclo de vida, en contra de los artículos 4.2, 13 y 16 de la Directiva 2008/98, tal y como se ha razonado en el Fundamento Octavo. Aun cuando estos preceptos dejan a los Estados miembros un margen en la elección de los medios, vinculan a todas las autoridades nacionales, incluidos los órganos jurisdiccionales, en cuanto al resultado, y les imponen el deber de interpretación conforme de todo el Derecho interno.

   La disposición adicional octava no admite una interpretación compatible con dichos principios, pues su tenor literal predetermina el destino de la totalidad de la fracción rechazo, lo que refuerza la necesidad de su inaplicación o, en su caso, del reenvío prejudicial.

V. En el caso de que se inaplique la disposición adicional octava, tal y como se solicita, el Acuerdo de Adjudicación quedará privado del único título jurídico en el que se apoya, por lo que deberá anularse, en la medida en que tal adjudicación directa no tiene cabida en el ordenamiento jurídico vigente.

Desde la perspectiva de la contratación pública, la adjudicación directa supone la infracción de los artículos 1, 131.2 y 132 LCSP (principios de publicidad, concurrencia, transparencia e igualdad de trato y procedimiento negociado como excepción); del artículo 168a 2º LCSP, por inexistencia de razones técnicas o derechos exclusivos objetivos; de los artículos 116.4 y 170.1 LCSP, por falta de justificación de la elección del procedimiento; del artículo 99.3 LCSP, por la falta de motivación de la no división en lotes;

y del artículo 28 LCSP; todo ello en relación con los artículos 18, 26 y 32 de la Directiva 2014/24.

Desde la perspectiva del derecho medioambiental, supone la infracción de los artículos 4, 13 y 16 de la Directiva 2008/98; de los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2022, de carácter básico; del artículo 7 de la Ley 8/2019; de la disposición adicional primera del PDSPIGRE y de la disposición adicional primera del Plan Director Sectorial de Residuos No Peligrosos de Mallorca, que solo admiten el traslado interinsular con carácter excepcional y en casos justificados a nivel ambiental, social y económico.

Esta situación aboca a la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de Adjudicación conforme al artículo 39.1 LCSP en relación con el artículo 47.1, letras a) y e) de la LPAC, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Concurre, además, la causa específica de nulidad del artículo 39.2a LCSP, por la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante y en el DOUE, exigible en un contrato sujeto a regulación armonizada; causa que transpone el artículo 2 quinquies, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665/CEE, en la redacción dada por la Directiva 2007/66/CE, que obliga a los Estados miembros a privar de efectos a los contratos adjudicados sin publicación previa cuando ello no esté permitido por la Directiva 2014/24. Conforme al artículo 42.1 LCSP, la declaración de nulidad de la adjudicación llevará consigo la del Contrato formalizado el 10 de julio de 2026, que entrará en fase de liquidación.

VI. Para el caso de que no se estimara procedente la inaplicación directa de la norma cuestionada, solicitamos que subsidiariamente se proceda al planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE, conforme al artículo 267 TFUE.

Como órgano jurisdiccional cuyas resoluciones son susceptibles de recurso, este Tribunal dispone de la facultad de plantearla (artículo 267, párrafo segundo, TFUE), que debe ejercerse mediante auto y previa audiencia de las partes (artículo 4 bis.2 LOPJ). Concurren los presupuestos para ello: la interpretación solicitada se entendería necesaria para emitir el fallo, pues de ella depende la aplicabilidad de la norma que sustenta la adjudicación; y, conforme a la doctrina constitucional expuesta y a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2023, el reenvío prejudicial debe preceder, en su caso, al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Las preguntas prejudiciales que esta parte propone, cuya formulación se desarrolla en el Cuarto Otrosí del presente escrito, son las siguientes:

- Primera. ¿Deben interpretarse los artículos 18, apartado 1, 26 y 32, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/24/UE, a la luz de su considerando 50, en el sentido de que se oponen a una disposición de rango legal de una entidad territorial de un Estado miembro que atribuye a la entidad concesionaria de un servicio público preexistente la ejecución de prestaciones de servicios no comprendidas en el objeto de la concesión -en particular, la adecuación, el transporte terrestre y marítimo y el tratamiento en otra isla de la fracción rechazo de residuos- y que el poder adjudicador, institución de dicha entidad territorial, invoca como única

justificación para adjudicar el contrato correspondiente, sujeto a regulación armonizada, mediante procedimiento negociado sin publicación previa?

- Segunda. ¿Debe interpretarse el artículo 32, apartado 2, último párrafo, de la Directiva 2014/24/UE, en relación con la doctrina de la Sentencia de 9 de enero de 2025 (C-578/23), en el sentido de que una situación de exclusividad o de ausencia de competencia que trae causa de una disposición normativa adoptada por los poderes públicos de los que forma parte el poder adjudicador, una vez iniciados los trámites del concreto proyecto que se pretende contratar, es imputable a dicho poder adjudicador o constituye una restricción artificial de los parámetros de la contratación que impide recurrir al procedimiento negociado sin publicación?
- Tercera. ¿Deben interpretarse los artículos 4, 13 y 16 de la Directiva 2008/98/CE en el sentido de que se oponen a una disposición nacional que determina el traslado de la totalidad de la fracción rechazo de los residuos generados en una isla a instalaciones de valorización energética situadas en otra isla, por tiempo indeterminado, sin justificación basada en un enfoque de ciclo de vida ni evaluación de sus efectos ambientales, cuando la normativa y la planificación aplicables proyectan los principios de autosuficiencia y proximidad, en primer lugar, sobre el ámbito de cada isla?
- Cuarta. En caso de respuesta afirmativa a alguna de las cuestiones anteriores, ¿deben interpretarse el principio de primacía del Derecho de la Unión y el artículo 2 quinquies, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665/CEE en el sentido de que obligan al órgano jurisdiccional nacional a dejar inaplicada dicha disposición de rango legal, sin esperar a su derogación ni a una declaración de inconstitucionalidad, y a privar de efectos al contrato adjudicado sin publicación previa a su amparo?

DÉCIMO. Sobre la Disposición Adicional Octava de la Ley 8/2019 y su inconstitucionalidad.

I. Hasta este momento se han expuesto los distintos motivos por los que el contrato adjudicado resulta contrario a derecho. Sin embargo, todos esos motivos conducen inevitablemente a una misma cuestión de fondo. La actuación administrativa impugnada encuentra su verdadera razón de ser en la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, que constituye el presupuesto normativo sobre el que se articula tanto la prueba piloto como la adjudicación del contrato.

La Administración ha justificado la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, la intervención exclusiva de la concesionaria y el propio traslado de la fracción rechazo a Mallorca, exclusivamente sobre la base de la citada disposición adicional. De este modo, aunque los vicios analizados en los fundamentos anteriores bastan por sí solos para determinar la nulidad de la adjudicación, la resolución del litigio exige igualmente examinar la compatibilidad constitucional de la norma legal que sirve de fundamento a la actuación administrativa impugnada.

II. A modo de recapitulación, debe recordarse que la disposición adicional octava no surge originariamente de una ley aprobada mediante el procedimiento legislativo ordinario, sino

de la disposición final segunda del Decreto-ley 8/2025, norma que se encontraba vigente cuando se inició y tramitó el procedimiento de contratación que nos ocupa y que sirvió, por tanto, de fundamento inmediato para su configuración. Posteriormente, tras su convalidación parlamentaria y su tramitación como proyecto de ley, dicha regulación fue incorporada al ordenamiento mediante la Ley 4/2026, que reprodujo en términos sustancialmente idénticos el contenido de la referida disposición adicional octava.

El referido Decreto-ley fue aprobado al amparo del artículo 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, precepto que, en términos análogos al artículo 86 de la Constitución, únicamente habilita al Consell de Govern para dictar decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

Ahora bien, la concurrencia de dicho presupuesto habilitante no puede presumirse. Constituye una exigencia constitucional cuya existencia debe justificarse de forma explícita y razonada, debiendo apreciarse además una adecuada conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad invocada y las medidas concretamente adoptadas.

En este sentido, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 93/2015, de 14 de mayo de 2015 (n.º de recurso 4286/2013), en la cual el Tribunal Constitucional se pronuncia respecto al recurso a la aprobación de un decreto-ley, en los siguientes términos (énfasis propio):

> Los severos límites impuestos al decreto-ley por razón del principio democrático (arts. 1.1 CE), y por tanto exigibles también a las instituciones autonómicas, se reflejan en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por «un caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) relativo «a los objetivos marcados para la gobernación del país» (por todas, 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I; régimen de las Comunidades Autónomas; Derecho electoral general; y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el ATC 104/2011, de 5 de julio, precisó que «el parámetro de control inmediato del decreto-ley andaluz ha de encontrarse en el art. 110 del EAAnd y no en el art. 86.1 CE, sin perjuicio de que el ejercicio de la competencia autonómica se encuentre también sometido a los límites materiales que impone dicho precepto constitucional, y, entre ellos, el de no poder afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución».
>
> [...]
>
> Este enfoque no resta virtualidad a la exigencia de que el decreto-ley responda a una situación de necesidad porque será en última instancia el Tribunal Constitucional quien valore, de acuerdo a tal control externo, si bien que en los términos más exigentes con que se ha matizado para los supuestos en que son los gobiernos autonómicos quienes acuden a la legislación de urgencia, si en el caso concreto los objetivos gubernamentales reclaman

> una acción legislativa que se materialice «en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes» (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6).

Pues bien, en el presente caso **resulta especialmente llamativo que una modificación normativa de la trascendencia de la disposición adicional octava, llamada a alterar el modelo de gestión de la totalidad de la fracción rechazo de la isla de Ibiza y a habilitar su traslado a Mallorca, se incorporase mediante un decreto-ley cuya justificación de urgencia no guarda relación alguna con la materia regulada**.

La exposición de motivos del Decreto-ley 8/2025 fundamenta la extraordinaria y urgente necesidad en la necesidad de reforzar la competitividad económica de las Illes Balears, atraer inversiones, impulsar la transformación del modelo económico, simplificar y agilizar trámites y procesos administrativos. Sin embargo, en ningún momento identifica una situación de urgencia vinculada a la gestión de la fracción rechazo de Ibiza, al agotamiento del vertedero de Ca na Putxa o a la necesidad de atribuir la ejecución de una prueba piloto a un operador económico concreto.

La mejora de la competitividad económica, la captación de inversiones o la simplificación administrativa pueden explicar las medidas nucleares del Decreto-ley, pero no permiten comprender por qué se introduce en el mismo una disposición destinada a regular el traslado de residuos entre islas ni, menos aún, por qué se impone que la prueba piloto sea ejecutada por la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular.

En el supuesto que nos ocupa, la prueba piloto llevaba meses tramitándose sin necesidad de norma alguna, el agotamiento del vertedero de Ca na Putxa se sitúa en 2029 y, sobre todo, no se aprecia conexión alguna entre la urgencia invocada y la concreta medida de reservar la prueba a la concesionaria. En estas circunstancias, no se aprecia qué razón impedía acudir a la tramitación legislativa ordinaria ni por qué era imprescindible introducir una medida de esta naturaleza mediante legislación de urgencia.

III. La disposición adicional octava no se limita a regular aspectos materiales de la gestión de residuos, sino que proyecta sus efectos de manera directa sobre el ámbito de la contratación pública, hasta el punto de predeterminar quién debe ejecutar la prueba piloto al disponer que ésta será realizada por la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular.

Nos encontramos, por tanto, ante una previsión normativa que condiciona decisivamente la forma en que debe seleccionarse al operador económico encargado de ejecutar una prestación contractual determinada. Dicho de otro modo, la disposición adicional octava no solo decide qué debe hacerse, sino también quién debe hacerlo.

Esta circunstancia resulta contraria al artículo 149.1.18.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas». En ejercicio de dicha competencia se aprobó la LCSP, norma que transpone la Directiva 2014/24/UE y que establece, con carácter básico, los principios

de publicidad, concurrencia, igualdad de trato y no discriminación que han de regir la adjudicación de los contratos públicos.

No debe olvidarse que la regla general del sistema de contratación pública, tanto en el Derecho de la Unión Europea como en la legislación básica estatal, es la selección del contratista mediante procedimientos abiertos a la concurrencia. Así resulta de los artículos 1 y 132 LCSP, que garantizan la libertad de acceso a las licitaciones, la igualdad de trato y la prohibición de restricciones artificiales de la competencia. Por el contrario, los supuestos que permiten excepcionar dicha regla tienen carácter estrictamente tasado y deben ser objeto de interpretación restrictiva.

Son varios los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han destacado el carácter básico de estas garantías. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 11/2026, de 11 de febrero de 2026, declara que (énfasis propio):

> Por tanto, **todos aquellos preceptos de la Ley de contratos del sector público que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos -STC 84/2015, FJ 5 a), plasmados en el art. 1.1 LCSP-, deben ser razonablemente considerados como normas básicas**.

En la misma línea la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 68/2021, de 18 de marzo de 2021 (n.º de recurso 4261/2018), señala que:

> En conclusión, **el carácter básico de la normativa estatal determinará que la norma autonómica haya de ajustarse a los límites establecidos por esta regulación, pues si no la respeta se vulnerará de modo mediato en el art. 149.1.18 CE.** Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina del tribunal, la definición de lo básico ha de permitir a las comunidades autónomas su desarrollo a través de la consecución de opciones legislativas propias, de forma que la legislación básica no agote completamente la materia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, y 1/1982, de 28 de enero, FJ 1); cosa que sucederá si una regulación es excesivamente minuciosa o detallada, salvo que sea imprescindible para el ejercicio efectivo de competencias establecidas [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C)].

Precisamente porque los principios de publicidad, concurrencia, igualdad de trato y libre competencia constituyen elementos nucleares de la legislación básica estatal, **ninguna comunidad autónoma puede excepcionarlos mediante una norma propia que altere los presupuestos establecidos por el legislador estatal para la selección del contratista, entre otras razones principales, además, porque son tributarios del Derecho de la Unión Europea, el cual consagra como uno de sus pilares la libre competencia entre operadores**.

Por los siguientes motivos, la disposición adicional octava invade el ámbito competencial reservado al Estado:

1. El artículo 168a 2.º LCSP, en consonancia con el artículo 32.2.b) de la Directiva 2014/24/UE, únicamente permite acudir a procedimientos sin concurrencia cuando no exista alternativa o sustituto razonable y siempre que la ausencia de

competencia no sea consecuencia de una configuración artificialmente restrictiva de la contratación.

La disposición adicional octava produce exactamente el efecto contrario. En lugar de exigir que la Administración acredite la existencia de una situación real de exclusividad, la impone normativamente, en la interpretación sostenida por la Administración. En lugar de comprobar si existen operadores alternativos, los excluye de antemano mediante la designación directa de un único operador.

En consecuencia, la norma autonómica convierte en presupuesto normativo aquello que la legislación básica estatal exige acreditar como presupuesto fáctico en cada expediente de contratación.

Admitir una técnica legislativa de esta naturaleza equivaldría a permitir que cualquier comunidad autónoma pudiera excepcionar el régimen de concurrencia previsto en la LCSP mediante la simple atribución legal de una prestación a un operador económico determinado, vaciando de contenido los principios básicos de la contratación pública.

2. La disposición adicional octava entra así en contradicción con los artículos 1, 132 y 168 LCSP, preceptos que forman parte de la legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.ª CE.

   No nos encontramos ante una norma autonómica de desarrollo o complemento de la legislación básica estatal, sino ante una previsión que altera sus presupuestos esenciales y excepciona, para un supuesto concreto, el régimen general de selección competitiva del contratista diseñado por el legislador estatal.

   La consecuencia práctica de la disposición adicional octava es sustituir un sistema basado en la publicidad, la concurrencia y la igualdad de trato por una designación legal anticipada del operador económico llamado a ejecutar el contrato. Precisamente por ello, nos encontramos ante un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 149.1.18.ª CE.

3. Finalmente, no puede dejar de mencionarse la afección que la disposición adicional octava proyecta sobre la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, conforme al cual:

   > Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

   La disposición adicional octava no se limita a establecer el marco jurídico de una determinada actuación pública ni a definir los criterios conforme a los cuales debe desarrollarse una prueba piloto. Lo que hace es atribuir directamente la ejecución de dicha actividad a un operador económico al disponer que la prueba piloto será realizada por la entidad concesionaria del servicio público obligatorio insular.

El objeto del contrato no coincide con el de la concesión adjudicada en 2003, limitada a la gestión de los residuos en el Área Ambiental de Ca na Putxa. Por el contrario, comprende prestaciones diferenciadas como la adecuación del residuo para su traslado, el transporte terrestre, el transporte marítimo y su tratamiento en Mallorca, actividades para las que existen operadores económicos especializados que potencialmente podrían concurrir en igualdad de condiciones al mercado.

Cualquier operador potencialmente interesado en acceder a la prestación de estos servicios queda privado de cualquier posibilidad de concurrir al mercado, no como consecuencia de una licitación pública abierta y competitiva, ni por la acreditación de una situación objetiva técnica o de exclusividad, sino por la mera decisión del legislador de reservar la actividad a un operador previamente determinado. Esta exclusión de la competencia no viene sino a menoscabar la mejor gestión del erario público, eludiendo la obtención de la mejor oferta al mejor precio.

Asimismo, la disposición adicional octava prescinde por completo del juicio de proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional exige cuando una medida limita el acceso al mercado de los operadores económicos. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, en estos supuestos debe verificarse la necesidad de la restricción y su adecuación al fin perseguido (entre otras, SSTC 112/2024, de 10 de septiembre, y 35/2016, de 3 de marzo). Nada de ello se aprecia en el presente caso, pues la norma se limita a reservar la actividad a la concesionaria sin exponer las razones por las que esa exclusión absoluta de cualquier otro operador constituía una medida necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos perseguidos.

Ello supone una vulneración de los principios de publicidad, igualdad y libre concurrencia rectores de la contratación pública, así como del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución. A su vez, proyecta sus efectos sobre la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 CE, al impedir que operadores potencialmente capacitados puedan siquiera aspirar a la adjudicación del contrato.

La situación descrita nos aboca a solicitar del órgano jurisdiccional el **planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, para el caso de que haya decidido no inaplicar la norma nacional por infracción del derecho de la Unión, ni plantear ninguna de las cuestiones prejudiciales solicitadas**. A juicio de esta parte, la solución del presente litigio exige cuestionar la validez de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, en tanto que resulta contraria a la Constitución al alterar el régimen básico estatal en materia de contratación pública, predeterminar la adjudicación de una prestación contractual a favor de un operador económico concreto y sustituir los mecanismos ordinarios de concurrencia y selección del contratista por una designación legal directa. Asimismo, en su redacción originaria introducida por el Decreto-ley 8/2025, no quedaba acreditada la concurrencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad exigido por el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en relación con el artículo 86 de la Constitución. A ello se suma la posible vulneración del artículo 149.1.23 CE, toda

vez que la disposición adicional octava entra en contradicción con los artículos 8 y 9 de la Ley 7/2022, dictada al amparo de dicho título competencial.

Como ha quedado debidamente acreditado a lo largo del presente escrito, y resulta lógico habida cuenta de la naturaleza de la prueba piloto de la que trae causa el acto impugnado, la validez de la disposición adicional octava cuya constitucionalidad se cuestiona condiciona directamente la resolución del presente recurso. Existe entre ambas una evidente relación de dependencia, pues la Administración ha fundamentado la configuración del contrato, la elección del procedimiento de adjudicación y la intervención exclusiva de la concesionaria en la citada disposición adicional. Concurren, por tanto, los requisitos de aplicabilidad y relevancia exigidos por los artículos 163 CE y 35 LOTC (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2022, de 12 de julio, cuestión de inconstitucionalidad n.º 4701/2020).

UNDÉCIMO. Costas.

En relación con las costas procesales en primera instancia, el artículo 139 de la LJCA, en su apartado 1, establece:

> 1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

La decisión de la Administración de acudir a un procedimiento negociado sin publicidad sin acreditar la concurrencia de los presupuestos excepcionales exigidos por el artículo 168a 2º LCSP y por el artículo 32.2b de la Directiva 2014/24/UE, ha supuesto, además de las relevantes incidencias medioambientales descritas, una vulneración de los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y libre competencia que rigen la contratación pública. Por ello, tales infracciones no solo deben conducir a la estimación del presente recurso, sino también a la imposición de las costas procesales a la Administración demandada, al haber obligado a esta asociación a acudir a la vía jurisdiccional para obtener el restablecimiento de la legalidad vulnerada y la tutela de los intereses colectivos cuya defensa constituye su objeto social.

En virtud de lo expuesto,

SUPLICO AL TRIBUNAL que tenga por presentado este escrito, junto con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo y tenga por formalizada, en tiempo y forma, **DEMANDA** en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALESA contra el Acuerdo del Consell Executiu del Consell Insular d'Eivissa de 22 de mayo de 2026 por el que se adjudica a la UTE GIREF el contrato de «*Servicio para la realización de una prueba piloto por el envío de la fracción rechazo de los residuos producidos en el Área Ambiental de Ca Na Putxa a las instalaciones de incineración de residuos del Consell de Mallorca*» (expediente 2026/00005614S), y, previos los trámites legales oportunos, dicte sentencia por la que, estimando íntegramente el recurso:

i. Inaplique la disposición adicional octava de la Ley 8/2019 por su contradicción con el Derecho de la Unión Europea, y declare la nulidad de pleno derecho del acuerdo de adjudicación impugnado, por concurrir las causas previstas en el artículo 39.1 y 39.2.a de la LCSP, y en el artículo 47.1, letras a) y e), de la LPAC; y, subsidiariamente, lo anule por no ser conforme a derecho.

ii. Declare que, conforme al artículo 42.1 de la LCSP, la nulidad de la adjudicación lleva consigo la del contrato formalizado el 10 de julio de 2026, que entrará en fase de liquidación; condenando a la Administración demandada a estar y pasar por dicha declaración y a abstenerse de acordar prórroga alguna del contrato.

iii. Imponga las costas a la Administración demandada.

PRIMER OTROSÍ DIGO que de conformidad con lo establecido en los artículos 40 y siguientes de la LJCA, a efectos del presente recurso y partiendo de los datos objetivos que obran en el Expediente Administrativo, se fija la cuantía a efectos del presente Recurso como indeterminada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42.2 de la LJCA. Subsidiariamente, se solicita que se fije la cuantía en el importe de adjudicación, 2.727.018,17 euros, IVA excluido, a efectos del artículo 42.1a de la LJCA.

SEGUNDO OTROSÍ DIGO que, de conformidad con lo establecido en el artículo 60.1 de la LJCA, esta parte interesa el recibimiento del proceso a PRUEBA. En concreto, se solicita la práctica de prueba documental:

- Que se tenga por reproducido el EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO con todos los documentos obrantes en el mismo, en particular, aquellas referencias explícitas a las diferentes partes del mismo realizadas en el cuerpo de la presente demanda.

  La prueba interesa, en particular, respecto de los hechos relativos a la tramitación del expediente de contratación, la justificación del procedimiento de adjudicación empleado, la concurrencia o no de razones técnicas o de exclusividad habilitantes del procedimiento negociado sin publicidad, la relación entre el contrato adjudicado y la concesión de 2003, así como las circunstancias ambientales y competenciales analizadas en la presente demanda.

- Junto con el expediente administrativo, se aportan como DOCUMENTO N.º 1 los ESTATUTOS DE GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALESA, a efectos de acreditar los fines asociativos y la correspondiente legitimación para el ejercicio de la presente acción.

TERCER OTROSÍ DIGO que, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la LJCA, solicitamos que se falle el procedimiento sin la necesidad de que se celebre VISTA, otorgándose exclusivamente el trámite correspondiente para la preparación de CONCLUSIONES escritas en el momento procesal que corresponda.

CUARTO OTROSÍ DIGO que, con carácter subsidiario y para el supuesto de que el Tribunal no acuerde inaplicar directamente la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, en la redacción dada por la disposición final segunda del Decreto-ley 8/2025, esta parte

interesa, al amparo del artículo 267 TFUE y del artículo 4 bis.2 LOPJ, que se plantee CUESTIÓN PREJUDICIAL ante el TJUE, en los siguientes términos:

1. Pertinencia del reenvío. La resolución del litigio depende de la interpretación de normas del derecho de la Unión, pues la disposición adicional octava constituye el único fundamento de la adjudicación sin publicidad y del traslado de la fracción rechazo, y su aplicabilidad está condicionada por su compatibilidad con dichas normas. El Tribunal, cuyas resoluciones son susceptibles de recurso, está facultado para plantear la cuestión (artículo 267, párrafo segundo, TFUE), y su planteamiento es preferente respecto de la cuestión de inconstitucionalidad (AATC 168/2016 y 203/2016; Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2023, recurso de casación n.º 5234/2021).

El reenvío no resulta imprescindible, tal y como ha sido expuesto anteriormente, pero en el caso de que sí se estimara necesario, sin duda resulta oportuno por el riesgo de divergencias en la aplicación del Derecho de la Unión, criterios recogidos en la Sentencia del TJUE de 6 de octubre de 2021 (Consorzio Italian Management, C-561/19).

2. Normas de Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita. Artículos 18, apartado 1, 26 y 32, apartado 2, letra b), y considerando 50 de la Directiva 2014/24/UE; artículos 4, 13 y 16 de la Directiva 2008/98/CE; artículo 2 quinquies, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/665/CEE; y principio de primacía del Derecho de la Unión.

3. Normas nacionales afectadas. Disposición adicional octava de la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears, introducida por el Decreto-ley 8/2025, de 5 de diciembre, y reproducida por la Ley 4/2026, de 11 de junio; y artículos 39, 99.3, 131.2, 132 y 168a 2º LCSP; artículos 8 y 9 de la Ley 7/2022; y artículo 7 de la Ley 8/2019.

4. Preguntas prejudiciales propuestas. Las formuladas en el apartado VI del Fundamento de Derecho Noveno, que se dan aquí por reproducidas: (1ª) si los artículos 18.1, 26 y 32.2.b de la Directiva 2014/24, a la luz de su considerando 50, se oponen a una disposición legal autonómica que atribuye a la concesionaria de un servicio preexistente prestaciones ajenas a la concesión y que se invoca como única justificación para adjudicar el contrato armonizado mediante negociado sin publicación; (2ª) si la exclusividad derivada de una norma de los poderes públicos de los que forma parte el poder adjudicador, adoptada una vez iniciado el proyecto, le es imputable o constituye una restricción artificial en el sentido del artículo 32.2 y de la Sentencia C-578/23; (3ª) si los artículos 4, 13 y 16 de la Directiva 2008/98 se oponen al traslado indefinido de la totalidad de la fracción rechazo de una isla a otra sin justificación de ciclo de vida; y (4ª) si, en caso afirmativo, el principio de primacía y el artículo 2 quinquies.1.a de la Directiva 89/665 obligan al juez nacional a inaplicar dicha disposición y a privar de efectos al contrato.

Por lo expuesto, SUPLICO AL TRIBUNAL que, para el supuesto de no acordar la inaplicación directa de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, acuerde oír a las partes sobre la pertinencia de plantear cuestión prejudicial conforme al artículo 4.bis, apartado 2, de la LOPJ y, seguidamente, dicte auto por el que se plantee ante el TJUE la cuestión prejudicial

en los términos propuestos o en los que el Tribunal estime más adecuados, conforme a las Recomendaciones del TJUE a los órganos jurisdiccionales nacionales relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, con suspensión del curso de las actuaciones hasta su resolución.

QUINTO OTROSÍ DIGO que, esta parte solicita que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 35 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional frente a la disposición adicional octava de la Ley 8/2019.

Sin perjuicio de que corresponderá a este Tribunal la decisión acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, esta parte ha manifestado las consideraciones sobre la suficiencia del llamado *"juicio de relevancia"* sobre la conveniencia de su planteamiento en el fundamento de derecho décimo de la demanda.

Que para el caso de que el órgano jurisdiccional decida plantear una cuestión de inconstitucionalidad en los términos del artículo 163 CE ante la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, solicitamos que se dé cumplimiento, llegado el momento, al trámite contemplado en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se acuerde oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional octava de la Ley 8/2019, en la redacción dada por la disposición final segunda del Decreto-ley 8/2025, por vulneración de los artículos 14, 38, 86 -en relación con el artículo 49 del Estatuto de Autonomía- y 149.1.18.ª y 23.ª de la Constitución.

SEXTO OTROSÍ DIGO que a tenor de lo dispuesto en el artículo 138 LJCA, esta parte manifiesta su voluntad de cumplir los requisitos exigidos por la ley, para el supuesto de que incurra en defectos procesales en este escrito o durante la sustanciación del proceso.

SUPLICO AL TRIBUNAL que tenga por realizadas las manifestaciones anteriores a los efectos oportunos.

Es Justicia que pido en Palma de Mallorca, a 9 de noviembre de 2026.

Abogado. Procurador/a.