



Recurso nº 1268/2024 C.A. Castilla-La Mancha 95/2024

Resolución nº 1462/2024

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.M.A. contra el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de “*Concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración*” licitado por el Ayuntamiento de Daimiel (expediente 202336), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 24 de julio de 2024 el Ayuntamiento de Daimiel publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración, cuyo valor estimado es de 65.679.572,44 €.

Segundo. El 16 de septiembre de 2024 D. F.M.A. interpuso, en calidad de vecino e interesado, recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) del referido contrato.

Tercero. El recurso se fundamenta en una supuesta vulneración de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), que exige una eficiente utilización de los recursos públicos (artículo 1) y una determinación precisa de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento de licitación (artículo 28), y



ello porque considera que las inversiones requeridas en el PPT no garantizan las inversiones necesarias según el estudio de viabilidad aprobado, conforme al artículo 285 de la LCSP, con carácter previo a la tramitación del expediente.

Señala el recurrente, en concreto, que el artículo 285.2 de la LCSP dispone que en los contratos de concesión de servicios, la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. Y que en el apartado 4.1.2 del Estudio de Viabilidad publicado por el Ayuntamiento de Daimiel (Anexo I), la valoración de las mejoras/inversiones necesarias para el servicio ascienden a 3.970.526,31 € de Presupuesto de Ejecución Material, mientras que el PPT establece unas inversiones iniciales por un importe total mínimo de 1.087.624 € y unas inversiones anuales por un importe total mínimo de 520.000 € (20.800 €/año), a realizar durante toda la duración del contrato, lo que, a su juicio, implica que las inversiones requeridas en el pliego (1.607.624 €) no garantizan las inversiones necesarias para el Servicio identificadas en el Estudio de Viabilidad (3.970.526,31 €). Todo ello, a su entender, implica que el objeto del contrato y su contenido no es el idóneo para la satisfacción de las necesidades definidas, como exige el artículo 28.1 de la LCSP, resultando afectado también el principio de eficiencia en la utilización de los fondos públicos reconocido en el artículo 1.1 del mismo texto legal.

Cuarto. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que solicita la inadmisión del recurso por dos motivos:

- Extemporaneidad: alega el órgano de contratación que el objeto del recurso es el PPT, que se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 24 de julio de 2024, siendo así que el artículo 50.1. b) de la LCSP establece que el plazo para recurrir los pliegos y demás documentos contractuales es de 15 días hábiles partir del siguiente día a aquel en que se haya publicado en el perfil del contratante el anuncio de licitación, plazo que, por tanto, finalizó el día 14 de agosto.
- Falta de legitimación: el órgano de contratación indica en su informe al recurso que el



recurrente actúa únicamente como vecino de Daimiel, sin acreditar representación alguna de la Plataforma por el Agua Pública de Daimiel, de la que declara ser miembro. Y considera que la condición de vecino no le atribuye legitimación para impugnar los pliegos del contrato de concesión del servicio municipal de suministro de agua, alcantarillado y depuración, pues el recurrente sólo tiene un interés general en defensa de la legalidad, no alega ni acredita un interés concreto en la impugnación de la actuación, ni un beneficio o perjuicio singular que derivara de la estimación del recurso y afectara a su esfera particular.

Por todo ello, solicita la inadmisión del recurso.

Subsidiariamente, el órgano de contratación solicita su desestimación por entender que el estudio de viabilidad incluye las inversiones mínimas necesarias para una mejor prestación del contrato que asciende a 1.607.624 €. Sobre esta inversión mínima se han desarrollado los distintos Anteproyectos por valor de 3.970.526,31 €, que se reparten en inversión inicial, inversión anual y el canon inicial. Los licitadores, en sus ofertas, deberán ofertar como mínimo las inversiones mínimas necesarias (1.607.624 €) como conjunto de los distintos criterios evaluables mediante fórmulas que se han establecido en el Pliego (inversión anual, canon inicial, inversión inicial mínima, etc.). Si el licitador oferta esta cantidad económica su puntuación será cero, ya que esos conceptos se corresponden con los importes mínimos de partida; por tanto, los licitadores deberán ofertar al alza hasta los 3.970.526,31 € definidos en los Anteproyectos, o incluso ofertar cantidades superiores, ya que no están limitados los importes de los criterios objetivos, pudiendo ser superiores a los Anteproyectos incluidos en la licitación.

Quinto. Con fecha de 19 de septiembre de 2024 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, trámite que ha sido evacuado por la sociedad FCC AQUALIA, S.A., que con fecha de 24 de septiembre presentó alegaciones solicitando la inadmisión del recurso (por extemporaneidad y por falta de legitimación), y su desestimación, con carácter subsidiario, porque entiende que los pliegos y el propio Informe de Viabilidad establecen las inversiones (mínimas) a realizar por el concesionario, que operan como mínimo obligatorio que ha de ser mejorado al alza por los licitadores, y puntuable como



criterio de valoración objetivo, siendo así que los contratos de concesión de servicios se celebran a riesgo y ventura del contratista, y que es legal establecer mejoras que cada licitador deberá valorar ofertar o no, ponderando los riesgos que quiere asumir.

Sexto. El día 26 de septiembre de 2024 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la denegación de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la ya citada LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, conforme a lo dispuesto en los artículos 46.4 de la LCSP y 22.1.1º del RPERMC, así como en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales, suscrito el 24 de septiembre de 2020 (BOE de 3 de octubre de 2020).

Tercero. Se impugna un contrato de concesión de servicios que, por su valor estimado, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.c) de la LCSP, al ser superior a tres millones de €.

El acto recurrido (el PPT aplicable al contrato) es también susceptible de recurso, conforme al artículo 44.2. a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 de la LCSP dispone lo siguiente:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:



(...)

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

(...)"

En el mismo sentido cabe citar el artículo 19.2 del RPERMC, acuyo tenor:

"2. Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido.

(...)"

En aplicación de dichos preceptos, procede estimar la extemporaneidad del recurso alegada por el órgano de contratación y por la entidad AQUALIA, S.A., toda vez que desde la publicación del PPT impugnado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (el 24 de julio de 2024), facilitando el acceso a los pliegos, hasta la fecha de presentación del recurso en el registro del órgano de contratación (el 16 de septiembre) ha transcurrido sobradamente el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

En suma, consta de modo inequívoco que la interposición ha tenido lugar fuera del plazo legalmente establecido, y siendo el plazo de interposición de los recursos improrrogable



(por todas, Resolución 504/2020, de 2 de abril), el presente recurso debe ser inadmitido (artículo 55.d) de la LCSP).

Quinto. Sin perjuicio de la extemporaneidad del recurso, que por sí sola constituye causa de inadmisión, se aprecia también falta de legitimación en el recurrente.

Conforme al artículo 48 de la LCSP:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Es reiterada la doctrina del Tribunal sobre el alcance el “*interés legítimo*” exigido en el artículo 48 de la LCSP. Así, por todas, en la resolución 772/2024, de 20 de junio, el Tribunal declaró lo siguiente:

“Para precisar el alcance del ‘interés legítimo’ en caso de terceros no licitadores -como es el supuesto que nos ocupa-, ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. En este sentido, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en numerosas resoluciones. Valga citar la Resolución 290/2011, donde se expone en el fundamento de derecho cuarto que:

(...)

‘Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del



beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.... la alegación de la recurrente va referida a un interés de un tercero, sin que pueda percibirse en la recurrente un interés que vaya más allá del mero interés en el mantenimiento de la legalidad. No existiendo un interés propio de la recurrente derivado de la situación que denuncia, la misma no puede ser determinante de su legitimación.... En definitiva, en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la recurrente, pues ésta continuaría sin poder tomar parte en la licitación, La consecuencia de ello es que la recurrente carece de interés legítimo que se vea afectado por la redacción del pliego y, en consecuencia, carece de legitimación para su impugnación”.

En el presente caso, el recurrente declara ser “miembro de la Plataforma por el Agua Pública de Daimiel”, vecino de Daimiel, que recurre en calidad de interesado, porque tiene derecho al servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, conforme al artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y entiende que su derecho puede verse afectado por las decisiones objeto de recurso.

No se invoca ni acredita, por tanto, ningún interés directo que se vea afectado por la redacción del pliego impugnado, más allá de la mera defensa de la legalidad, por lo que procede también la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente (artículo 55.b) de la LCSP).

Cabe añadir que la falta de legitimación de los vecinos o ciudadanos para impugnar los pliegos ha sido declarada reiteradamente por el Tribunal (por todas, resolución 283/2015, de 30 de marzo):

“Una vez argumentada la inadmisión del recurso especial en materia de contratación, como se ha hecho en el fundamento jurídico anterior, la resolución del recurso no precisa de otras argumentaciones si bien sí conviene, aunque sea a efectos puramente dialécticos, poner de manifiesto una vez más la doctrina de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en cuanto a la posible legitimación de cualquier ciudadano para impugnar los pliegos y anuncios de un procedimiento de licitación, justificándolo como en



el presente caso, en el hecho de ser vecino del municipio de Reinosa y por tanto en el hecho de que puede ser afectado como obligado al pago de las tasas que se generen, por la prestación del servicio que se pretende privatizar con la licitación que se impugna.

La resolución 935/2014, de 18 de diciembre, establece a este respecto lo siguiente:

(...)

En definitiva, en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la recurrente, pues ésta continuaría sin poder tomar parte en la licitación. La consecuencia de ello es que la recurrente carece de interés legítimo que se vea afectado por la redacción del pliego y, en consecuencia, carece de legitimación para su impugnación'. En el mismo sentido lo ha hecho el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 11/2011, concluyendo que para la acreditación del interés legítimo, respecto de alegaciones relativas a la vulneración de los principios de la contratación pública:

'Se encontrarían legitimados los licitadores y aspirantes a serlo o colectivos que les agrupen o representen, únicamente. Lo contrario equivaldría a establecer una suerte de acción pública en relación con la contratación administrativa en salvaguarda de los principios que la presiden, que no parece haber sido la voluntad del legislador al establecer un concepto amplio de legitimación'. Cita en apoyo de este criterio, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 octubre de 2003, que resume la doctrina jurisprudencial del mismo en relación con esta cuestión y añade: 'Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante, el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 9331), la legitimación «ad causam» conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión...'. "



Recientemente reiterábamos este criterio en Resolución 1258/2024 de 10 de octubre, en que el recurrente fundaba su recurso en la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico, respecto a los que señalábamos *“no se trata por tanto de un licitador actual ni potencial y ello pese a que impugna aspectos relacionados con la licitación como pueden ser, a modo de ejemplo, el Presupuesto y sus precios. Siendo ello así, procede negarle legitimación para recurrir pues no acredita el interés legítimo para ello como licitador actual o potencial (vid Resolución nº 149/2020); tampoco, por cierto, como ciudadano residente en la zona. Con relación a este segundo aspecto, recordemos que el recurso especial no es un recurso administrativo ordinario y que, por tanto, la legitimación para su interposición no es la común sino solo la específica regulada en el artículo 48 de la LCSP, la cual impide un recurso en defensa de la legalidad. En este sentido nos hemos pronunciado en nuestras resoluciones nº 616/2017, 723/2016 y 86/2015”*.

Por todo lo expuesto,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. F.M.A. contra el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de *“Concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración”* licitado por el Ayuntamiento de Daimiel (expediente 202336).

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, y contra la misma cabe interponer recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES