



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 242/2025 C. Valenciana 48/2025

Resolución nº 552/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. P.J.M.J., en representación de SOCIEDAD FOMENTO AGRÍCOLA CASTELLONENSE, S.A. (FACSA), contra el Acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento *“Concesión del servicio público de abastecimiento de la red en alta de la Mancomunidad de Municipios de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Carlet”* con expediente 2702/2020, convocado por el Pleno del Ayuntamiento de Carlet (Comunidad Valenciana); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en fecha 3 de junio de 2024, se convocó licitación pública por procedimiento abierto, del *“Contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de la red en alta de la Mancomunidad de Municipios de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Carlet”*, con un valor estimado de 17.828.097,26 € (sin impuestos), y con los siguientes códigos de clasificación CPV:

65111000 - Distribución de agua potable.

65130000 - Explotación del suministro de agua.

90410000 - Servicios de retirada de aguas residuales.

90480000 - Servicios de gestión de alcantarillados.

El plazo para la presentación de ofertas quedó señalado hasta el 2 de julio de 2024 a las 14:00 horas.

Segundo. Dentro del plazo para la presentación de proposiciones se formalizaron las siguientes según el certificado expedido desde la Plataforma de Contratación del Sector Público:

- SOCIEDAD DE FOMENTO AGRÍCOLA CASTELLONENSE, S.A.,
- FCC Aqualia, S.A.,
- AGUAS DE VALENCIA, S.A. (la adjudicataria),
- HIDRAQUA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE, S.A. (la recurrente),
- UTE AQLARA-SOCAMEX,

Tercero. En la sesión de la mesa de contratación del Ayuntamiento de Carlet de 5 de julio de 2024 se procedió a la apertura y examen de la documentación administrativa y se admitieron las cinco licitadoras relacionadas anteriormente.

En la misma sesión, se acordó la apertura de los archivos con los criterios de adjudicación subjetivos sujetos a juicios de valor y una vez visto su contenido, la mesa dio traslado de las ofertas técnicas al comité de expertos para su valoración.

Cuarto. Ante los acontecimientos atmosféricos de la DANA en la Comunidad Valenciana de los días 29 a 31 de octubre, por comunicado de la alcaldesa del Ayuntamiento de Carlet se acordó:

“Como consecuencia de la catástrofe que ha causado la DANA en el territorio valenciano y en particular en la Ciudad de Carlet, nos vemos obligados a SUSPENDER la Mesa de Contratación prevista para hoy 31 de octubre a las 14:00h.

Su convocatoria queda APLAZADA y se informará con antelación suficiente de la convocatoria de una nueva Mesa de Contratación cuando las condiciones técnicas nos permitan celebrar la apertura de los sobres con seguridad, puesto que a la fecha del presente comunicado no disponemos de conexión estable a internet ni de conexiones telefónicas.

Ruego entiendan los motivos de Fuerza Mayor que nos obligan a efectuar este aplazamiento y ruego disculpen las molestias”.

Quinto. Con fecha 26 de noviembre del 2024 es convocada la mesa de contratación y en el acta levantada se refleja literalmente cuanto sigue:

“Dadas las circunstancias que estamos viviendo a consecuencia de la DANA se han tenido que priorizar otros temas como han sido el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios mínimos, limpiezas viarias y, en definitiva, todo lo necesario para intentar normalizar la situación y que el Ayuntamiento de Carlet pudiese restablecer su funcionamiento normal para poder así continuar con procedimientos como el que tenemos hoy encima de la mesa. Por todo ello, ante la necesidad de no retrasar más el procedimiento de contratación del presente contrato y teniendo presente la disponibilidad de los miembros de la mesa, se decidió realizar la sesión de la mesa de contratación a primera hora de la mañana, es decir, a las ocho y media (08:30) del día 26 de noviembre. Como es costumbre en el Ayuntamiento de Carlet, el acto de valoración de las ofertas se realiza en sesión de la mesa de contratación a última hora de la mañana, realizando la apertura de sobres a las 9:00h en el departamento de Contratación llevándose a cabo en sesión pública. Tanto el acto de valoración como como la apertura de sobres se realiza en sesión pública, pudiendo asistir cualquier interesado si así lo desea.

Ante la imposibilidad de preparar la documentación para el acto de valoración en el mismo día de la sesión dada la hora de la misma, en la convocatoria de la mesa se especifica que la apertura del archivo número tres, “sobre tres”, se realizará en



sesión pública a las nueve horas en el departamento de Contratación (planta 2ª) el día de antes, 25/11/2024.

El día 25/11/2024 antes de la apertura del archivo electrónico tres, "sobre tres", observamos que la convocatoria de la mesa no se había publicado en la Plataforma de Contratación por motivos ajenos a esta Administración que desconocemos, atendido la inestabilidad de las comunicaciones y la conexión a internet desde la catástrofe acontecida en fechas anteriores. Por lo tanto, ante tal circunstancia se envía a la PCSP de nuevo, publicándose a las 09:03. La licitadora Sociedad de Fomento Agrícola Castellonense, SA (FACSA) se puso en contacto para interesarse en asistir a la apertura, retrasando dicha apertura hasta la personación en el departamento de Contratación de D. F.V., en representación de FACSA, no constando por ninguna otra licitadora la intención de asistir a dicho acto.

Se inicia la sesión pública, procediendo a dar cuenta del informe de valoración emitido por el Comité de expertos y, a continuación, a la apertura del archivo electrónico tres, siendo las 11:36 minutos, corroborándose los extremos explicados del día 25/11/2024 por D. C.M., asistente telemático a esta sesión en representación de FACSA.

La asistente a la mesa, D. L.G.R., en representación de la empresa Hidraqua Gestión Integral de Aguas de Levante, SAU, solicita que conste en acta la trazabilidad descrita en relación con la apertura de los sobres. Accediendo a tal petición, consta como anexo a esta acta, el documento de apertura emitido por la Plataforma de Contratación del Sector Público que se adjunta.

Aclarada la cuestión, prosigue la sesión dando cuenta de la valoración de los criterios basados en juicios de valor.

Visto el informe emitido por el Comité de expertos, en fecha 23 de octubre de 2024, tras estudio detallado y valoración realizada de los puntos recogidos en la documentación presentada conforme a los establecido en el cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares, se da traslado de la puntuación

obtenida por parte de las empresas licitadoras en orden decreciente conforme la siguiente tabla resumida incluida en dicho informe:

LICITADORAS	Criterios tipo ambiental	Criterios innovación tecnológica	Criterios organización gestión y explotación	Avance del Plan Director	TOTAL PUNTOS
Aguas de Valencia	6,00	5,75	21,50	10,00	43,25
FACSA	6,00	5,75	21,25	10,00	43,00
FCC AQUALIA	6,00	4,50	19,25	10,00	39,75
HIDRAQUA	4,50	5,25	17,75	8,25	35,75
AQLARA-SOCAMEX	4,50	4,00	18,25	5,00	31,75

En atención a lo dispuesto en el art. 146 de la LCSP, dado que el expediente de contratación cuenta con criterios evaluables automáticamente y criterios dependientes de juicios de valor, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia.

Posteriormente se procede a la apertura de los criterios evaluables en cifras o porcentajes, presentada en el sobre tres. Aplicando los criterios de adjudicación contenidos en el cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares, la puntuación obtenida por cada licitadora es la siguiente:

LICITADORA	Inversión mínima (IM)	Puntuación (IM)	Fondo social (FS)	Puntuación (FS)	Reducción plazo	Vehículos eléctrico	Puntuación TOTAL
Aguas de Valencia, SA	8.447.585,00 €	45,00	10.000,00 €	1,00	3,00	2,00	51,00
Aqlara Ciclo Integral del Agua, SA	7.086.450,00 €	44,92	10.000,00 €	1,00	3,00	2,00	50,92
FCC Aqualia, SA	5.045.764,70 €	41,73	10.000,00 €	1,00	3,00	2,00	47,73
Hidraqua Gestión Integral de Aguas de Levante, SAU	4.875.000,00 €	41,02	10.000,00 €	1,00	3,00	2,00	47,02
Sdad. Fomento Agrícola Castellonense, SA	7.895.764,71 €	45,00	10.000,00 €	1,00	3,00	2,00	51,00

En la misma sesión, la mesa de contratación procedió a la integración de las puntuaciones de los criterios subjetivos con los objetivos, con los siguientes resultados:

Nº	LICITADORA	Criterios automáticos	Criterios juicio valor	Puntuación TOTAL
1	Aguas de Valencia, SA	51,00	43,25	94,25
2	Sdad. Fomento Agrícola Castellonense, SA	51,00	43,00	94,00
3	FCC Aqualia, SA	47,73	39,75	87,48
4	Hidraqua Gestión Integral de Aguas de Levante, SAU	47,02	35,75	82,77
5	Aqlara Ciclo Integral del Agua, SA	50,92	31,75	82,67

Queda declarada como mejor oferta la presentada por AGUAS DE VALENCIA, S.A., y comprobados el cumplimiento de los requisitos administrativos del artículo 150.2 de la LCSP, eleva como propuesta de adjudicación a esta licitadora.

Sexto. Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Carlet de 30 de enero de 2025 se acuerda la adjudicación del contrato de concesión de servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado a la empresa AGUAS DE VALENCIA, S.A., por quince años y se procede a la notificación y publicación de esta adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Séptimo. Disconforme con la resolución de adjudicación con fecha 20 de febrero de 2025 2024 se formaliza en sede electrónica el presente recurso especial contra la adjudicación por el representante de SOCIEDAD DE FOMENTO AGRICOLA CASTELLONENSE, S.A. (FACSA), solicitando la anulación del acuerdo de adjudicación con exclusión de la adjudicataria, y subsidiariamente, la retroacción de la licitación al momento de la correcta valoración de las ofertas en el criterio referido a “inversión mínima”.

Octavo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En especial se ha concedido a las licitadoras concurrentes un plazo común de cinco días para la presentación de alegaciones. Ha ejercido su derecho de audiencia, la adjudicataria del contrato de concesión AGUAS DE VALENCIA, suplicando la desestimación del recurso.

Noveno. El 6 de marzo de 2025, la secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, publicado por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de 27 de mayo de 2021 (B.O.E. núm. 131, de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra la adjudicación decretada en el seno del procedimiento para la contratación de la concesión del servicio público de abastecimiento de la red en alta de la Mancomunidad de Municipios de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Carlet.

El recurso supera el umbral cuantitativo previsto en el artículo 44.1.c) de la LCSP (3.000.000 euros para contratos de concesiones de servicios) y se refiere a actuaciones objeto de recurso previstas en el artículo 44.2, letra c) de la LCSP, el acuerdo de adjudicación del contrato de concesión.

Cuarto. El recurrente ha presentado oferta en esta licitación y ha quedado situada en el segundo lugar en el orden de prelación de ofertas, por lo que ostenta de legitimación para interponer el recurso ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. La recurrente solicita de este Tribunal que se anule la adjudicación de este contrato de concesión de servicio público de abastecimiento y mantenimiento de la red de agua y ello porque a su juicio la oferta de la adjudicataria AGUAS DE VALENCIA, S.A. incurre en varias infracciones de los pliegos.

De forma subsidiaria, alega que, con anulación de la adjudicación, se ordene en su caso, la retroacción del procedimiento al momento de la nueva valoración de los criterios de adjudicación del contrato pues considera que uno de ellos, en la oferta de la adjudicataria está mal puntuado.

1. Exclusión de la adjudicataria, AGUAS DE VALENCIA, S.A., por incumplimiento de los pliegos.

En esta consideración, la recurrente explica que la oferta de la adjudicataria incumple las prescripciones del PPT y así afirma:

“El Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el contrato (en adelante el “PPT”) establece en su Cláusula 17 las obras a realizar por del adjudicatario del contrato, y distingue tres grandes tipologías: (i) Inversiones Iniciales; (ii) Obras de reparación y; (iii) Obras de renovación, ampliación y mejora:

- Inversiones iniciales:

El concesionario queda obligado a realizar inversiones de mejora en los servicios por un importe total de 1.904.418,93 € de conformidad con las obras descritas en los anteproyectos que se adjuntan en el expediente de contratación, a realizar durante en el año 1, año 2 y año 3 del contrato.

En una de las consultas efectuadas por uno de los licitadores al órgano de contratación, este aclara que hay un error en la cifra, siendo correcta 1.895.764,70 €, así:

(...).

Del contenido del PPT, del PCAP y del Estudio de Viabilidad Económica del contrato podemos observar sin duda que las Inversiones Iniciales a realizar por los licitadores deben de llevarse a cabo dentro de los tres primeros años del contrato. Así se extrae de la literalidad de los pliegos y del propio término “inicial” que usan los mismos y que la propia RAE define como “Perteneiente o relativo al origen o principio de las cosas”, al margen de que el propio Pliego, conforme hemos visto, acota con toda claridad que dichas inversiones “iniciales” se deben acometer en el año 1, año 2 y año 3, por lo que esta cuestión parece claro que no abre debate”.

Y continúa la recurrente:

“Tal y como consta en los pliegos, en especial en el PCAP, se prevé una cantidad mínima en concepto de inversión inicial, 1.895.764,70 € y sobre la misma una mejora valorable que pueden hacer los licitadores:

(...)

Así pues, los licitadores pueden incrementar la cuantía de la inversión inicial a realizar durante los tres primeros años, obteniendo así mayor puntuación en aplicación para ello según la fórmula que se establece. Como vemos lo que es “mejorable” es la cuantía, no pudiendo alterarse el concepto de “inversión” inicial a acometer, necesariamente, año 1, año 2 y año 3, dado que, como resulta del todo lógico, de otro modo perdería su razón de ser como propia “inversión inicial”.

La mercantil FACSA oferto la cantidad de 7.895.764,71 €, y en su oferta dispuso la entrega de dicha cantidad, tal y como indican los pliegos de la licitación, dentro de los tres primeros años del contrato tal y como es de ver a continuación:

(...).

La mercantil adjudicataria, AGUAS DE VALENCIA, S.A ofertó la cantidad de 8.447.585 €, sin embargo, de lo que se ha podido consultar por mi representada en la revisión de la oferta de esta mercantil, altera o se aparta totalmente de los pliegos, desvirtuando por completo el concepto de “inversión inicial”, contemplando la entrega de esta cantidad, pero no dentro de los tres primeros años del contrato, tal y como marcan los pliegos, sino que se ha dispuesto dentro de los 15 años de duración del contrato. A continuación, se muestra el extracto de los flujos de caja de inversiones presentado al concurso por AGUAS DE VALENCIA SA.

(...).

Así, en el primer año Aguas de Valencia ha dispuesto como inversión la cantidad de 400.000 €; el segundo año la cantidad de 600.000 € y el tercer año la cantidad de 895.765 €, es decir 1.895.765 € en los tres primeros años, único importe que, con base pliegos, sería valorable por dicho concepto, muy lejos de los 8.447.585 euros y por los que ha obtenido, de forma incorrecta, la máxima puntuación atribuible, 45 puntos”.

La recurrente se apoya para defender esta tesis en un dictamen pericial que adjunta al escrito de formalización del recurso, en el que se concluye que:

“3.3 Conclusión sobre las inversiones incluidas en la oferta de Aguas de Valencia SA. “

De acuerdo a lo analizado en los apartados anteriores, Aguas de Valencia SA define y oferta como “inversiones iniciales” el total de inversiones previstas a ejecutar a lo largo del contrato, por un total de 8.447.585 €. Sin embargo, del análisis de su estudio económico-financiero, se desprende que:

- El importe de las inversiones iniciales, definidas tal y como establecen los pliegos, ascendería a 1.895.765 €.*

- *El resto de inversiones previstas, es decir, 6.551.820 € son inversiones diferidas a ejecutar a lo largo del contrato (a razón de 545.985 € desde los años 4 al 15)".*

Y con el aval de dicho dictamen pericial, la impugnante deduce que, la oferta de la adjudicataria debió excluirse por incumplimiento de los pliegos y así colige que:

"Por tanto, AGUAS DE VALENCIA, incumplió de forma flagrante el PPT que determinaba sin lugar a dudas que la cantidad que se oferta como inversión inicial se debe de materializar en los tres primeros años, ofertó una alternativa, una variante, llámese como se quiera, a resultas, una "opción" no prevista ni contemplada en Pliegos, que no era otra que ofrecer un determinado importe de mejoras pero a acometer a partir del año 4, cuando el importe a ofertar como "inversiones iniciales", con base a pliegos, lo era a acometer, necesariamente, los años 1, año 2 y año 3, así lo prevé expresamente y con meridiana claridad el pliego La consecuencia debió de ser la exclusión de la licitadora.

En este punto, hemos de enfatizar que el tenor literal de los pliegos sobre las Inversiones Iniciales es claro y no admiten posibles interpretaciones de los mismos: las inversiones iniciales deben acometerse de manera imperativa los 3 primeros años. El importe que se destine o comprometa a dichas "inversiones iniciales" se puede mejorar, pero el concepto, con base a pliegos, no varía ni puede alterarse, para que pueda valorarse la mejora de dicho importe debe quedar necesariamente acotado a inversiones a acometer los tres primeros años, pues de otro modo, como resulta evidente, no serían valorables por dicho concepto de "inversión inicial".

Lo expuesto no es una cuestión menor, pues de haberse excluido dicha oferta, ello hubiera determinado que la adjudicación del Contrato debería de efectuarse a favor de FACSA".

2. Puntuación de la licitadora AGUAS DE VALENCIA, S.A de acuerdo con la oferta realizada para los tres primeros años de contrato.

Esta alegación es empleada por FACSA de forma subsidiaria para el caso en que no se estime su pretensión principal de exclusión de la oferta de la adjudicataria por incumplimiento del PPT y manifiesta que:

“Subsidiariamente a la exclusión de la adjudicataria, para el caso de que el Tribunal entienda que esta contravención de pliegos no es de calado suficiente como para que pueda llevar aparejada la exclusión del licitador, lo que resulta incuestionable es que únicamente sería valorable por dicho concepto el importe comprometido de “inversiones iniciales” a acometer el año 1, año 2 y año 3, siendo esto lo previsto y exigido de manera clara por los pliegos.

La adjudicataria, como inversión inicial para los tres primeros años del contrato oferta 1.895.765 €, así es de ver su oferta (400.000 € el primer año; 600.000 € el segundo y; 895.765 € el tercero).

El hecho de que, por las circunstancias que fuera que desconocemos por completo, la licitadora Aguas de Valencia haya optado en su oferta, por ofertar un compromiso de inversiones, no iniciales, en términos distintos a los contemplados en el propio pliego como “valorables”, a acometer a partir del año 4, resulta absolutamente irrelevante a efectos de la valoración de dicho concepto de “inversiones iniciales” en los términos expresamente previstos en los pliegos.

Si el Pliego prevé expresamente, como valorable, la partida de “inversiones iniciales” a acometer el año 1, año 2 y año 3, resulta incuestionable que en modo alguno y, en ningún caso, podrá valorarse el importe que hipotéticamente, en su caso, pudiera haber comprometido cualquier licitador por distintos conceptos o a acometer años después, nada tendrá que ver con la valoración de dicho concepto prevista en Pliegos, aunque la licitadora Aguas de Valencia lo confunda en su oferta y por ello, incluso estimemos que pudiera ser determinante de su exclusión.

La mercantil FACSA oferta como inversión inicial para los tres primeros años 7.895.764,71 €, a razón de 2.631.921,57 € cada uno de los tres años.

Por tanto, hemos de aplicar la fórmula que se establece en la Pág. 4 del PCAP para valorar este criterio de inversiones iniciales (3 primeros años):

(...).

El PPT define las inversiones iniciales como las que se efectúan dentro de los 3 primeros años del contrato, "año 1, año 2 y año 3" y el PCP las valora aplicando una fórmula. Si aplicamos la fórmula a lo ofertado por la adjudicataria y FACSA tendríamos:

- *FACSA (7.895.764,71€ de inversión): 45 puntos, que es lo que le han otorgado en la licitación.*
- *AGUAS DE VALENCIA (1.895.765 € de inversión los tres primeros años): Según el pliego, 0 puntos, dado que, según indica la fórmula:*

<<Se otorgará cero puntos (0 puntos) a aquellas ofertas que propongan la inversión mínimo (Imínima=1.895.764,70 €).

(...).

Así pues, para el caso de que no se excluyese a la licitadora, sí debería de valorarse su oferta de inversiones iniciales en términos de igualdad (inversión de cada empresa durante los tres primeros años del contrato, que son los que marcan el PPT), y adjudicar a cada empresa los puntos que de esta valoración se arrojen.

A la vista de dicha valoración en términos de igualdad la puntuación de los "Criterios Automáticos" sería la siguiente:

- *AGUAS DE VALENCIA: 10 Puntos (0+5+3+2)*
- *FACSA: 55 Puntos (45+5+3+2).*

La adjudicataria del contrato debería de ser la mercantil FACSA".

3. Inviabilidad económica de la oferta de la adjudicataria en el caso de invertir en los tres primeros años del contrato la cantidad ofertada para las inversiones iniciales.

Utiliza este argumento FACSA para señalar la inviabilidad de la oferta de AGUAS DE VALENCIA, S.A. y subraya cuanto sigue:

“Finalmente, y como corolario a todo lo ya indicado, nos planteamos, aunque solo sea a efectos dialécticos, ya que esto sería legalmente imposible, que ocurriría si la adjudicataria, a la vista de que su actuación no se ajusta a pliegos, quisiese reconducir su oferta e invertir efectivamente esa cantidad ofertada de 8.447.585 en los tres primeros años de contrato. Si ello hipotéticamente fuese así, resultaría que la oferta presentada por AGUAS DE VALENCIA carecería de viabilidad económica, y por tanto tampoco podría ser admitida.

Nos remitimos especialmente en este motivo al contenido de Informe Pericial adjuntado como documento 3, concretamente a su Apartado 5, cuyo contenido damos por íntegramente reproducido en aras a la brevedad, y en que se explica con todo detalle y claridad la afirmación que antes hacíamos.

Solo destacamos las conclusiones del Apartado 5 del Informe:

“La previsión de flujos de caja de la oferta de Aguas de Valencia SA incluye un total de inversiones de 8.447.585€ con una previsión de ejecución a lo largo de todo el contrato. De este importe sólo de 1.895.765 € cabría considerar como “inversiones iniciales”, es decir, a ejecutar en los tres primeros años de la concesión. De esta previsión se obtiene una TIR del 3,1% y un VAN positivo de 17.954 €.

Si las inversiones que en el estudio económico financiero de Aguas de Valencia SA se incluyen en los años 4 a 15 se distribuyen por igual entre los tres primeros años de la concesión, pudiendo así ser consideradas realmente como “inversiones iniciales” según los pliegos, se obtendría una TIR del 0,15% y un VAN negativo de -916.206 €.

En consecuencia, bajo ese supuesto, la oferta de Aguas de Valencia SA carecería de viabilidad económica, lo cual se desprende tanto el VAN negativo (-916.206 €), como el hecho de la TIR (0,15%) es inferior a la tasa de descuento (2,21%)”.

En modo alguno podría ser admitida una oferta con estos parámetros económicos”.

En fin, finaliza la recurrente suplicando la estimación del recurso para que, con anulación de la adjudicación y exclusión de AGUAS DE VALENCIA, S.A., se ordene la retroacción de la licitación al momento de acordar la adjudicación a su favor, y de forma subsidiaria, para el supuesto de no exclusión de la adjudicataria se ordene la retroacción al momento de una correcta valoración del criterio objetivo de adjudicación del contrato de concesión sobre las “inversiones iniciales”.

Sexto. Por su parte el informe del órgano de contratación firmado por la Vicesecretaria del Ayuntamiento con fecha 28 de febrero de 2025 se opone a las pretensiones anulatorias de la impugnante y suplica a este Tribunal la confirmación de la legalidad de adjudicación del contrato de concesión de servicio público de abastecimiento y mantenimiento de la red en alta de la Mancomunidad de municipios, de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado de Carlet (Valencia), por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, varios criterios de adjudicación y un solo lote.

El informe del Ayuntamiento sigue el orden de examen de las alegaciones expuestas por la recurrente de la siguiente forma:

1. Sobre la exclusión de la adjudicataria AGUAS DE VALENCIA, S.A., por incumplimiento de los pliegos.

En contra de lo sostenido por FACSA, el informe del Ayuntamiento de Carlet expone:

“La recurrente cita la Cláusula 17 de Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que se refiere a las obra a realizar por el adjudicatario del contrato y distingue tres grandes tipologías: (i) Inversiones Iniciales; (ii) Obras de reparación y; (iii) Obras de renovación, ampliación y mejora:

Respecto a las inversiones Iniciales (que son las que constituyen el motivo de fondo sustancial del recurso), el PPT establece:

El concesionario queda obligado a realizar inversiones de mejora en los servicios por un importe total de 1.895.764,70€.

Cita también la recurrente la página 32 del Estudio de Viabilidad y Explotación, en concreto el apartado 4.1.2 Valoración Económica de las inversiones: Una vez desglosadas las inversiones necesarias, se muestra a continuación el cronograma para ejecutarlas a lo largo de la vigencia del contrato.

• Inversiones iniciales que ascenderán como mínimo a un total de 1.895.764,70€ 2 , lo que suponen 631.921,56€3 /año a aplicar en el año 1, año 2 y año 3.

(...).

En la página 57 del estudio de Viabilidad y Explotación, en lo relativo a la Viabilidad del Contrato se reproduce el texto anterior.

Finalmente, cita el recurrente el PCAP, concretamente el anexo de los criterios evaluables mediante fórmulas (hasta 55 puntos) en cuyo apartado 1.a) relativo a las inversiones Mínimas (máximo 45 puntos) establece:

Inversiones Mínimas: El mínimo de Inversión Inicial a ofertar será de 1.895.764,70€.

- 1. Importe corregido en el periodo de consultas tras detectarse el error.*
- 2. Importe corregido en el periodo de consultas tras detectarse el error.*
- 3. Al corregir el importe global, va de suyo que se corrija también la división anual.*

La valoración de este criterio se efectuará mediante el siguiente procedimiento:

• Se otorgará cero puntos (0 puntos) a aquellas ofertas que propongan la inversión mínima ($I_{\min} = 1.895.764,70€$).

- Se otorgará el máximo de puntuación (45 puntos) al licitador que en su oferta comprometa la mayor inversión inicial (Imax).
- El resto de las ofertas se valorarán según la siguiente fórmula: (...)

A la vista de estos tres documentos que hacen referencia a las Inversiones Iniciales a ofertar por las empresas licitadoras y tras acceder la recurrente al expediente, en particular FACSA solicitó la revisión del “Estudio económico y financiero de la oferta del propuesto como adjudicatario (AGUAS DE VALENCIA, S.A.) en aquellos documentos o apartados que no hayan sido declarados como confidenciales por los mismos, (...)”, la mercantil recurrente plantea que los 8.447.585 € ofertados por la Adjudicataria como Inversiones iniciales deben realizarse durante los 3 primeros años de vigencia del contrato y no dentro de los 15 años de duración del mismo. Aporta la recurrente al recurso, un Informe Pericial elaborado por el perito D. J.J.A.J., que estudia la viabilidad o inviabilidad de los datos recogidos en el Estudio Económico y Financiero de la oferta de la mercantil adjudicataria.

ANTE ESTA SITUACIÓN, que constituye el ÚNICO motivo sustancial que fundamenta el Recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo de adjudicación, plantea la mercantil FACSA las siguientes opciones:

En primer lugar, la procedencia de la **exclusión** de la oferta presentada por la empresa adjudicataria Aguas de Valencia S.A., por incumplimiento de pliegos.

La funcionaria que suscribe entiende que NO procede tal exclusión de la oferta de la licitadora Aguas de Valencia S.A., por los motivos que se argumentan a continuación:

Entiende la mercantil FACSA que el incremento que oferta la adjudicataria no sólo del importe de las inversiones iniciales, sino de los años durante los cuales se pueden ejecutar tales inversiones iniciales -tal como se desprende del cuadro de flujos de caja de inversiones presentado por Aguas de Valencia S.A.- suponen un “incumplimiento flagrante del PPT”, y entiende la recurrente que la adjudicataria

está realizando una contraoferta y que por tanto procede su exclusión, o como mínimo la no puntuación.

Tal como indica la propia mercantil recurrente, si únicamente se tuviese en cuenta las inversiones que Aguas de Valencia recoge en la Tabla de los Flujos de Caja de inversiones durante los tres primeros años (400.000€ el primer año; 600.000€ el segundo año y 895.765€ el tercer año, obtendríamos un total de 1.895.765€ que en ningún caso es inferior a las inversiones mínimas a realizar durante los 3 primeros años de vigencia del contrato, según lo previsto en los pliegos.

Por este motivo, la funcionaria que suscribe entiende que NO procedería atender esta solicitud de exclusión de la oferta presentada por Aguas de Valencia S.A. ya que en puridad no ha incurrido, a mi juicio, en un “incumplimiento flagrante” de los Pliegos.

2. Sobre la incorrecta valoración de las puntuaciones dadas a la adjudicataria en el criterio de adjudicación objetivo sobre las mejoras en las inversiones iniciales.

También se opone el informe del órgano de contratación a la pretensión subsidiaria de la recurrente y subraya:

“Según el criterio de la recurrente, FACSA, la puntuación que se debería haber otorgado a Aguas de Valencia, en el apartado de “Inversión Mínima” (IM), debía haber sido 0 puntos, siendo de este modo la cuantía más alta y por tanto la que obtendría 45 puntos, la ofertada por la recurrente que asciende a 7.895.764,71€.

Ante este planteamiento subsidiario que considera que el criterio correcto es tener en cuenta como Inversiones Mínimas (IM) ofertadas por la mercantil Aguas de Valencia S.A. únicamente 1.895.765€, la funcionaria que suscribe entiende lo siguiente:

Todas las proposiciones económicas se presentaron conforme al modelo previsto en el Anexo III del PCAP, que por lo que se refiere a las inversiones iniciales se limitaba a decir que la licitadora X se compromete:

(...)

3. A ofrecer un importe destinado a Inversión inicial de _____ €
(letra y número).

Conforme a este modelo, las diferentes licitadoras presentaron sus ofertas económicas, en particular se reproduce la de AGUAS de VALENCIA S.A. y la de FACSA.

Anexo III. PROPOSICIÓN ECONÓMICA AGUAS DE VALENCIA S.A.:

(...)

3. A ofrecer un importe destinado a Inversión Inicial de ocho millones cuatrocientos cuarenta y siete mil quinientos ochenta y cinco euros (8.447.585 €).

Anexo III. PROPOSICIÓN ECONÓMICA FACSA:

(...)

3. A ofrecer un importe destinado a Inversión Inicial de SIETE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO EUROS CON SETENTA Y UN CÉNTIMOS (7.895.764,71 €)".

Y el informe puntualiza:

“La Mesa de contratación valoró el importe ofertado como Inversión Mínima en el Anexo III por cada licitadora, entendiendo que esa inversión mínima deberá ejecutarse en los términos previstos en los Pliegos tanto PPT como PCAP y el concepto de “Inversiones Iniciales” debe interpretarse en los términos en que se definen en los citados pliegos.

De modo que, efectivamente si la adjudicataria ejecutase las inversiones iniciales a lo largo de los 15 años de vida del contrato no se estaría cumpliendo el objetivo de

“inversión inicial” a la que se refieren los pliegos, pero no es el caso, ya que el Responsable del Contrato debe exigir a la empresa adjudicataria de la Concesión la ejecución de las inversiones iniciales ofertadas en su proposición del Anexo III durante los 3 primeros años de vigencia del contrato.

La recurrente, ante este supuesto de que la adjudicataria, Aguas de Valencia S.A. invirtiese la cantidad ofertada (8.447.585€ en los tres primeros años de contrato, alega que el contrato carecería de Viabilidad Económica. Para ello, aporta un Informe Pericial que adjunta al recurso en el que se concluye que “Si las inversiones que en el estudio económico financiero de Aguas de Valencia S.A. se incluyen en los años 4 a 15 se distribuyen por igual entre los tres primeros años de la concesión, pudiendo así ser consideradas realmente como “inversiones iniciales” según los pliegos, se obtendría una TIR del 0,15% y un VAN negativo de -916.206 €”.

Y concluye:

“La funcionaria que suscribe no dispone de conocimientos suficientes para confirmar o rebatir la viabilidad o inviabilidad económica de las inversiones iniciales ofertadas por Aguas de Valencia S.A. ni por ninguna otra empresa licitadora.

Lo que sí es cierto es que las inversiones iniciales que oferte la empresa adjudicataria han de ejecutarse durante los tres primeros años de vigencia del contrato”.

En conclusión, suplica a este Tribunal la desestimación del recurso interpuesto.

Séptimo. En primer lugar, hemos de abordar el argumento de FACSA sobre la exclusión de la oferta de AGUAS DE VALENCIA, S.A., por incumplimiento del PPT.

En concreto, la recurrente reprocha que la oferta de AGUAS DE VALENCIA, S.A., no cumple la cláusula 17 del PPT, pues bien, el contenido literal de esta cláusula bajo el epígrafe de “obras a realizar por el adjudicatario” prescribe:

“El Concesionario comunicará al Ayuntamiento, cada vez que proceda, sus previsiones acerca de la evolución del Servicio, tales como aumentos del consumo general que justifiquen la ampliación de las conducciones existentes y resto de las infraestructuras del servicio, el establecimiento de obras nuevas o la ampliación de la red de distribución de agua.

Las obras o trabajos complementarios o accesorios necesarios e intrínsecos a la propia gestión del servicio público, de ampliación, renovación y mejora de las instalaciones del servicio, así como las obras de gran reforma que puedan producirse durante la vigencia del contrato, podrá realizarlas el Concesionario previo acuerdo del Ayuntamiento, vistos los informes técnicos pertinentes, dentro de las condiciones específicas del presente Pliego.

A estos efectos, se distinguen tres grandes tipologías de obras a realizar: obras de reparación, obras de renovación y obras de ampliación de redes e instalaciones hidráulicas, cuya regulación se efectúa de manera diferenciada.

17.1 Inversiones iniciales:

El Concesionario queda obligado a realizar inversiones de mejora en los servicios por un importe total de 1.904.418,93 € de conformidad con las obras descritas en los anteproyectos que se adjuntan en el expediente de contratación, a realizar durante en el año 1, año 2 y año 3 del contrato.

Si por cualquier causa no se ejecutara esta actuación por el Concesionario, esa inversión se reinvertirá en otra/s que el Ayuntamiento estime necesario según informe del Responsable del Contrato.

A los efectos de ejecución de obras con cargo a la partida de Inversión Inicial, se atenderá a lo establecido en el presente Pliego para obras de primer establecimiento, reforma y grandes reparaciones”.

El incumplimiento de esta cláusula del PPT sobre las inversiones iniciales propuestas por la adjudicataria, las conecta la recurrente con uno de los criterios de adjudicación objetivos

o cuantificables mediante fórmula matemática, a saber: el previsto en el apartado K) del cuadro resumen anejo al PCAP:

“Criterios evaluables mediante fórmulas: hasta 55 puntos.

1. Por el importe de inversiones iniciales en obras a realizar en el Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado, durante la vigencia del contrato, por parte del adjudicatario: 55 puntos:

1.a) Inversiones mínimas: 45 puntos:

El mínimo de Inversión Inicial a ofertar será de 1.895.764,70 €. La valoración de este criterio se efectuará mediante el siguiente procedimiento:

- *Se otorgará cero puntos (0 puntos) a aquellas ofertas que propongan la inversión mínima ($I_{min} = 1.895.764,70 \text{ €}$).*
- *Se otorgará el máximo de puntuación (45 puntos) al licitador que en su oferta comprometa la mayor inversión inicial (I_{max}).*
- *El resto de las ofertas se valorarán según la siguiente fórmula:*

(...)”.

Si acudimos a la oferta de la adjudicataria, AGUAS DE VALENCIA, S.A., en el punto 6.3 referido a las inversiones iniciales propone cuanto sigue:

*“El concesionario queda obligado a realizar inversiones de mejora en los servicios por un importe total de **1.895.764,70 €**, a realizar en el **año 1, año 2 y año 3** del contrato según se indica en la cláusula 17 del PPT y de conformidad con las obras descritas en los Anteproyectos que se adjuntan en el expediente de contratación.*

*Atendiendo al criterio nº1 evaluable mediante fórmulas establecido en el PCAP, donde se indica que se otorgará 0 puntos a aquellas ofertas que propongan la **inversión mínima de 1.895.764,70 €**, y se puntuará a los licitadores que comprometan una mayor inversión inicial en el servicio, a realizar por parte del*

*adjudicatario **durante la vigencia del contrato**, según la fórmula de puntuación establecida.*

Si por alguna causa no se ejecutara esta actuación por el Concesionario, esa inversión se reinvertirá en otra/s que el Ayuntamiento estime necesario según informe del Responsable del Contrato.

*AVSA se compromete a ejecutar un total de **8.447.585 €** en **Inversiones iniciales** a realizar en el servicio, durante la vigencia del contrato”.*

Esta oferta no implica en consecuencia un incumplimiento de la cláusula 17 del PPT, que define las “Inversiones iniciales” como aquellas que el concesionario viene obligado a ejecutar en los servicios y que viene definidas en los anteproyectos que se incorporan al expediente, por un importe de 1.895.764,70 €.

Las restantes obras que se ejecuten con cargo al importe adicional ofertado por los licitadores se determinarán por el Ayuntamiento una vez aprobado el Plan de Inversiones y su cronograma, debiendo ejecutarse cuando determine el Ayuntamiento, porque su ejecución no es una cuestión que dependa ni de la recurrente, ni del informe pericial redactada a instancia de la recurrente FACSA.

La recurrente está interpretando a futuro otra fase de la contratación de la concesión del servicio, cual es, la fase de ejecución, en la que la adjudicataria ha de cumplir con el cronograma propuesta y cumpliendo con las exigencias de los pliegos y del plan de inversiones.

Este Tribunal muestra una doctrina restrictiva a la exclusión de las ofertas por incumplimiento de las exigencias del PPT y máxime cuando se trata de la posible inadecuación de la oferta a uno de los criterios de adjudicación, pues en este caso, la consecuencia jurídica no ha de ser la exclusión sino la no valoración del referido criterio.

Por ende, esta pretensión, la principal de FACSA de proceder a la exclusión de la oferta de AGUAS DE VALENCIA, S.A., ha de ser desestimada, pues la oferta de la adjudicataria no incurre en un incumplimiento flagrante y claro de los pliegos.

Octavo. Pretende la recurrente que no se valore el criterio de adjudicación de “*inversiones iniciales*” de la adjudicataria AGUAS DE VALENCIA, S.A., puntuándole según el apartado K) del cuadro resumen del PCAP con 0 puntos, lo que implicaría para FACSA posicionarse en primer lugar, en el orden de prelación de las ofertas hechas por los licitadores concurrentes.

El mínimo de inversión inicial a ofertar será 1.895.746,70 € y conforme se prevé en el antedicho apartado K) del cuadro resumen, la valoración de este criterio se efectuará otorgando cero puntos a las ofertas que propongan la inversión mínima ($I_{\min}=1.895.764,70$ €), y otorgando la máxima puntuación al licitador que en su oferta comprometa la mayor inversión inicial, valorándose el resto de las ofertas conforme a la fórmula que allí se detalla.

Por ello, la mesa de contratación ha limitarse a valorar el criterio con estricta sujeción a cómo viene regulado en el PCAP y, después de esto, deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, conforme a los parámetros objetivos que se contemplan en los pliegos y con sujeción al procedimiento establecido en el artículo 149 LCSP, esto es: tratándose de una licitación en la que se emplean varios criterios de adjudicación, debe de estarse a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato.

Queda claro que, oferta de AVSA ha ofrecido en este criterio de “*inversiones iniciales*” la cantidad de 8.447.585,00 €, (frente a los 7.895.764,71 ofertados por la licitadora recurrente), por lo que se le ha otorgado la máxima puntuación, esto es 45 puntos, debiendo puntuar al resto de licitadores la puntuación que le corresponda por aplicación de la fórmula prevista en el pliegos que no han sido impugnados y que gozan del carácter de firmes y consentidos.

En fin, sobre tales hechos objetivos que obran en el expediente de contratación, ha de prevalecer la actuación de la mesa, sin que pueda atribuírsele un valor superior al dictamen pericial de parte aportado por la recurrente, pues en definitiva, la cuestión controvertida no es la viabilidad de la oferta, que no se encuentra en presunción de anormalidad, sino si la oferta se ajusta a lo dispuesto en los pliegos y si ha sido valorada correctamente.

No olvidemos que, nos encontramos ante un criterio automático de adjudicación, cuya valoración debe realizarse por la mera aplicación de la fórmula prevista en el pliego y la

oferta hecha por la adjudicataria y su puntuación se adecúa la fórmula prevista en el cuadro resumen anejo al PCAP.

Por último, sobre la inviabilidad de la oferta de AGUAS DE VALENCIA,S.A., implica la afirmación de una serie de premisas que entran de lleno en la siguiente fase del contrato de concesión, esto es, en la ejecución del servicio en los términos marcados en los pliegos; y por lo tanto, ajeno a esta sede de revisión de los actos de preparación y adjudicación del contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de la red en alta de la Mancomunidad de Municipios de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Carlet.

Lógica consecuencia de todo lo expuesto, nos conduce a la desestimación del recurso y a la confirmación de la legalidad del acuerdo de adjudicación impugnado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. P.J.M.J., en representación de SOCIEDAD FOMENTO AGRÍCOLA CASTELLONENSE, S.A (FACSA), contra el Acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento “Concesión del servicio público de abastecimiento de la red en alta de la Mancomunidad de Municipios de Carlet y Benimodo, abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Carlet” con expediente 2702/2020, convocado por el Pleno del Ayuntamiento de Carlet (Comunidad Valenciana), confirmando su legalidad.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de conformidad con lo previsto por el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. 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 sanción prevista en el artículo 58.2 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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES