



Recurso nº 914/2025 C. Valenciana nº 190/2025

Resolución nº 1203/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 3 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.R.V., contra los pliegos del procedimiento de contratación relativo al “*Servicio de Recogida, Recuperación y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos y Limpieza Viaria de los Espacios Públicos del municipio de La Romana (Alicante)*”, expediente 454/2025, convocado por el Ayuntamiento de la Romana; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, el Pleno del Ayuntamiento de La Romana, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 1 de junio de 2025, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante), el procedimiento para la contratación del servicio arriba nominado, con un valor estimado de 3.510.225,46 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, D. J.R.V. –concejal del Ayuntamiento de La Romana– interpuso en fecha 19 de junio de 2025, recurso especial en materia de contratación, solicitando se declarara la revisión de los pliegos, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.

Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante), se solicitó del órgano de

contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 3 de julio de 2025.

Cuarto. La Secretaría General de este Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores en fecha 9 de julio de 2025, a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes, sin que conste la presentación de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de fecha 2 de junio de 2025).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso fijado en el artículo 51.1. b) LCSP.

Tercero. Se recurre contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación del recurrente –concejal del Ayuntamiento de La Romana–, se debe partir de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuando dispone que:

“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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la

realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Este Tribunal en resoluciones como la 1277/2024, de 17 de octubre de 2024, ha reflejado su postura al respecto de la legitimación de los concejales con los siguientes razonamientos y fundamentos:

«Con carácter previo y antes de entrar en el fondo del asunto, hemos de recordar la doctrina de este Tribunal sobre las impugnaciones de los pliegos por parte de los concejales y Grupos Municipales en las Corporaciones Locales. Esta doctrina ha sido aplicada en la reciente Resolución de este Tribunal nº 320/2023, de 16 de marzo al afirmar que:

“En la reciente Resolución 777/2022, de 23 de junio de 2022, con cita de otra anterior, la 600/2022, de 26 de mayo, este Tribunal tuvo ocasión de señalar como: “Pues bien, sobre la legitimación de los concejales este Tribunal ha entendido en sus Resoluciones nº 512/2020 y 1196/2018, así como en la resolución 717/2020, relativa a este mismo expediente, que ha de negarse la legitimación a aquellos concejales que no formen parte del órgano que dictó el acto impugnado. Dijimos sobre esta cuestión en nuestra Resolución 512/2020:

“SEGUNDO. Procede ahora analizar la legitimación de la Concejala recurrente, en base al artículo 48 de la LCSP, y a la doctrina de este Tribunal. El artículo 48 de la LCSP establece que:

“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”.

D.M.D.C.M.O., es Concejala del Ayuntamiento de Bigastro, según consta en el acta del Pleno de dicho Ayuntamiento de fecha 12/12/2019.

La recurrente aduce, como justificación de su legitimación, que está obligada a desarrollar “actos de control de la acción de gobierno”.

Como ha reiterado este Tribunal en numerosas ocasiones, no es suficiente para ostentar legitimación para interponer un recurso especial en materia de contratación el mero interés por la legalidad, que es precisamente lo alegado por la concejala recurrente para intentar justificar su legitimación, o bien, un interés de oportunidad, de carácter político (por estar, como dice, en la oposición), que tampoco justificaría su legitimación para interponer el presente recurso.

Así lo dijimos, por ejemplo, en nuestra Resolución 57/2013:

“Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional -STS de 9 de julio de 1993, en la que se reproduce la STC 195/1992, 16 de noviembre-, insisten en que el criterio más amplio de interés legítimo se ha de identificar con “cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida” -SSTS 160/1985 y 24/1987, ATC 520/1987-. Por tanto y como ya indicado anteriormente esta Sala no basta - salvo en aquellos supuestos en que la Ley así lo disponga en los supuestos de acción pública, el mero interés a la legalidad, sino que es preciso incluso que exista un interés legítimo, una cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa. Interés que no se acierta a comprender en el presente caso, ya que se ignora la ventaja que obtiene el Grupo Parlamentario Popular con la adjudicación de la contrata al concursante preferido o con la repetición del procedimiento, salvo la genérica invocación de la preservación de la legalidad vigente. En suma, ningún beneficio se le rogaría al partido recurrente, caso de estimar el presente recurso. Por todo lo anterior, debe declararse inadmisibile el presente recurso”.

En definitiva, en el ámbito del recurso especial en materia de contratación, el artículo 48 de la LCSP exige un interés legítimo, que se plasma en la existencia de cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa, y que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad. Y el artículo 24 del RPERMC establece una regla especial, específicamente referida a la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 63 de la LRBRL, al que remite expresamente.

Este precepto reconoce una legitimación adicional a la prevista, con carácter general, en la LJCA, como se desprende de la locución empleada (“junto a los sujetos legitimados en

el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales...”), legitimación que, en lo que aquí interesa, se circunscribe únicamente a “...los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”. Siendo una norma especial o excepcional en materia de legitimación, limitada a los miembros de la corporación local disidentes con el acuerdo o acto de que se trate, no cabe efectuar una interpretación extensiva de la misma (artículo 4.2 del Código Civil).

Consta acreditado que el concejal recurrente integraba el órgano de contratación y votó en contra del acto impugnado, como también consta que éste recurre como tal concejal y no en calidad de portavoz del Grupo Municipal, por lo que el recurso debe ser admitido».

Específicamente, en materia legitimación de los miembros de entidades locales, el artículo 24.4 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 dispone que:

“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

El artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local establece un supuesto de legitimación, de carácter excepcional: *“Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: (...)*

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”.

En el supuesto que se examina, según consta en la documentación que aporta con el recurso, el recurrente es Concejal del Ayuntamiento de La Romana y forma parte del órgano de contratación –Pleno del Ayuntamiento– que ha adoptado el acuerdo impugnado,

oponiéndose a su adopción, como así consta en la certificación del Secretario del ayuntamiento de La Romana que adjunta a su escrito de recurso, reuniendo así los requisitos del artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, por lo que este Tribunal considera que se encuentra legitimado para la interposición del recurso.

Quinto. El recurrente impugna los pliegos rectores por los motivos que se exponen a continuación:

“(...) Se ha omitido la propuesta de estructura de costes y el trámite de información pública exigidos por el artículo 9.8 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Dicho precepto establece expresamente que el trámite de información pública debe realizarse con carácter previo a la aprobación de los pliegos.

La omisión denunciada determina, por sí sola, la nulidad de los pliegos, del expediente de contratación y del anuncio de licitación.

Sin perjuicio de lo anterior, y a mayor abundamiento, la inexistencia de propuesta de estructura de costes implica también una falta de motivación de la duración del contrato que, en el presente caso, duplica el plazo máximo previsto en el artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El referido precepto establece que el plazo máximo de cinco años sólo puede superarse cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y éstas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación.

Tales exigencias no aparecen debidamente cumplidas en el expediente de contratación, y ello es consecuencia, entre otras cosas, de la inexistencia de propuesta de estructura de

costes, debidamente elaborada por el órgano de contratación (el Pleno municipal), tal y como prevé el artículo 9.8 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo sostiene la conformidad a derecho de los pliegos impugnados.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, se debe partir de lo dispuesto en el artículo 9.8 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que preceptúa:

“8. Para los contratos con un precio inferior a cinco millones de euros, el órgano de contratación solicitará a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes. El órgano de contratación elaborará una propuesta de estructura de costes de la actividad. Para ello utilizará, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba. La propuesta de estructura de costes será sometida a un trámite de información pública por un plazo de 20 días, con carácter previo a la aprobación de los pliegos.

En caso de que se presenten alegaciones en dicho trámite, el órgano de contratación deberá valorar su aceptación o rechazo de forma motivada en la memoria.

En el caso de los contratos de concesión de obra pública, el órgano de contratación podrá optar por incluir este trámite de información como parte del previsto en el apartado 3 del artículo 128 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

El órgano de contratación deberá comunicar a efectos informativos al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado y, en su caso, al órgano autonómico consultivo correspondiente, la estructura de costes incluida en el pliego”.

El motivo impugnatorio se centra en el incumplimiento del citado precepto al sostener el recurrente que, en el expediente de licitación, se ha omitido la propuesta de estructura de costes y el trámite de información pública al que se refiere el citado artículo.

Pues bien, este Tribunal, examinado el expediente remitido ha podido comprobar que las omisiones denunciadas no son tales, como se constata al observar el informe de estructura de costes de 13 de diciembre de 2024 que se acompaña con el expediente remitido (documento n.º 18), así como el cumplimiento del trámite de información pública por el plazo de 20 días hábiles, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante de 30 de diciembre de 2024 (documento n.º 20).

Asimismo, procede traer a colación lo dispuesto por el órgano de contratación en su informe preceptivo, cuando afirma que:

“En el expediente 857/2019 del Contrato de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria de La Romana conforme establece el mencionado Real Decreto en su artículo 4, consta la solicitud de su estructura de costes a ocho operadores económicos significativos del sector, como son:

☐SA Agricultores de la Vega de Valencia (SAV): info@sav.es

☐Urbaser: info@urbaser.com

☐SAPESA: elvira@sapesapsg.com

☐Fomento Benicasim, S.A. (Fobesa): info@fobesa.com

☐Actúa Servicios y Medioambiente (ACTÚA): actua@actuasm.es

☐Técnicas y Tratamientos Medioambientales (Tetma): jmvillar@tetma.com

☐FCC Medio Ambiente, S.A.: ofertasma@fcc.es

☐Valoriza Medioambiente: facilities.licitaciones@sacyr.com

Habiendo recibido contestación con su estructura de costes por los siguientes tres operadores económicos:

☐Actúa Servicios y Medioambiente (ACTÚA).

□FCC Medio Ambiente, S.A.

□Valoriza Medioambiente.

A partir de estas estructuras de costes solicitadas y recibidas para el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria, se elaboró una propuesta de estructura de costes para dicho servicio en el municipio de La Romana, al objeto de poder someterla al preceptivo trámite de información pública por un plazo de 20 días con carácter previo a la aprobación de los pliegos, y, posteriormente, comunicar a efectos informativos al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado y, en su caso, al órgano autonómico consultivo correspondiente, la estructura de costes incluida en el pliego, siendo la siguiente:

CONCEPTO	PORCENTAJE
A) Gastos de personal	58,98%
B) Gastos en bienes corrientes y servicios	19,00%
B.1) Costes variables de maquinaria y equipos	13,64%
i) Carburantes y lubricantes	8,03%
ii) Mantenimiento y reparaciones	5,61%
B.2) Costes fijos de maquinaria y equipos	1,29%
i) Seguros, tasas e impuestos	1,29%
B.3) Otros costes	4,07%
i) Suministro	1,01%
ii) Instalaciones	1,29%
iii) Mantenimiento instalaciones	0,76%
iv) Vestuario de personal, EPI'S, etc.	0,47%
v) Aplicaciones informáticas	0,54%
C) Amortizaciones	13,46%
D)Gastos Generales	4,49%
E) Beneficio Industrial	4,07%
TOTAL	100%

Se consideran a efectos de revisión de precios aquellos costes superiores al 1%, fuera del control del contratista, y considerados de vital importancia para la adecuada prestación del servicio, descartando aquellos costes de menor entidad y menor importancia, quedando:

ESTRUCTURA DE COSTES	PORCENTAJE
Gastos de personal	58,98 %
Carburantes y lubricantes	8,03 %
Mantenimiento y reparaciones de maquinaria y equipos	5,61 %
Costes no revisables	27,38 %
TOTAL COSTE DIRECTO	100,00 %

El informe de estructura de costes del contrato, fue aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el 19 de diciembre de 2024, siendo sometido a información pública por el plazo de 20 días hábiles, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante (BOP nº 249, de 30 de diciembre de 2024) estando disponible durante dicho periodo en las oficinas de la Secretaria general del Ayuntamiento. También ha estado a disposición para su consulta por vía electrónica en el siguiente enlace de la web del Ayuntamiento de Alicante: (<https://aytolaromana.es/>). En el plazo de información pública no se presentaron alegaciones, tal y como consta en el certificado de Secretaría de fecha 24 de febrero de 2025. El informe fue comunicado a la Junta Consultiva de Contratación de la GVA así como a la Junta de Contratación del Estado”.

De otro lado, el recurrente se refiere a la falta de motivación de la duración del contrato, pero para sostener dicha alegación se basa en la inexistencia de la propuesta de estructura de costes. Dado que, como se ha indicado, queda acreditado en el expediente administrativo la existencia del informe de estructura de costes y su debida publicación, procede la desestimación del recurso también en este concreto motivo.

A mayor abundamiento, en el apartado 11 del informe de estructura de costes se motiva adecuadamente el plazo de duración de 10 años. Y, al respecto, en el informe del órgano de contratación se indica que:

“Quinto. En relación a la a duración del contrato y su justificación legal el contrato prevé una duración de diez (10) años, sin posibilidad de prórroga. Conforme al artículo 29.4 de la LCSP, Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante. Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación.

En este caso La memoria justificativa incluye cálculo técnico-económico que fija la recuperación de la inversión en 10 años.— Consta en el expediente estudio detallado de costes e inversiones conforme al artículo 10 del RD 55/2017.— El contrato está destinado a cubrir un servicio esencial, intensivo en medios técnicos y humanos, con inversiones no reutilizables en otros servicios”.

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 interpuesto por D. J.R.V., contra los pliegos del procedimiento de contratación relativo al *“Servicio de Recogida, Recuperación y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos y Limpieza Viaria de los Espacios Públicos del*

municipio de La Romana (Alicante)”, expediente 454/2025, convocado por el Ayuntamiento de la Romana.

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 58.2 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