



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 984/2025 Ciudad de Ceuta 7/2025

Resolución nº 1362/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 2 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.P.M.P. en representación de MARITIMA PEREGAR S.L., contra los pliegos rectores del procedimiento relativo al contrato de “*Servicio de gestión, organización y administración de la planta de transferencia de residuos domésticos de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 29/25, convocado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Decreto de la Consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Melilla, de fecha 2 de junio de 2025, se aprueban los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, así como el expediente para la contratación del servicio de gestión, organización y administración de la planta de transferencia de residuos domésticos de la Ciudad Autónoma de Ceuta; publicándose con fecha 4 de junio siguiente el correspondiente anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalizado el plazo de presentación de ofertas, se presentó a la licitación sólo la entidad URBASER, S.A.

Segundo. Estando disconforme con los citados pliegos de la contratación, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 9/2017, 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), en fecha 26 de junio del corriente año se presentó, por vía electrónica, en el Registro del órgano de contratación, por la entidad aquí recurrente, MARITIMA PEREGAR S.L., escrito de



interposición de recurso especial en materia de contratación, en el que se aducen los siguientes motivos de impugnación:

-Que el desglose total anual del presupuesto base de licitación del contrato, plasmado en el pliego de cláusulas administrativas particulares, permite advertir que de los 6.883.860,51 euros que se calculan para costes directos e indirectos, prácticamente un 36 % están asociados a la prestación de transporte marítimo-Terrestre de los residuos desde la Ciudad Autónoma de la Península (por tanto, los costes del transporte marítimo suponen una elevada proporción respecto del total de los costes previstos en el contrato).

-Pese a ello, el Órgano de Contratación no ha llevado a cabo el más mínimo desglose de los costes asociados a la prestación de transporte marítimo-terrestre de los residuos, habiendo optado por reflejar, simplemente, un importe a tanto alzado de 2.495.714,42 euros; sin que esta falta de desglose del PCAP se vea, en absoluto, compensada por la información contenida en el Informe Económico de la licitación, ni tampoco por la Memoria Justificativa.

-Que a la vista de la aludida falta de desglose y justificación de los costes del servicio de transporte marítimo reflejados en el presupuesto base de licitación, MARÍTIMA PEREGAR dirigió al Órgano de Contratación una solicitud de aclaración del PCAP, solicitando un desglose o detalle del importe atribuido en la cláusula 5 del PCAP al transporte marítimo y preguntándole específicamente si se ha incluido en dicho importe el coste de los ETS o recargo por emisiones. Y en de qué manera se ha contemplado la revisión de estos costes, para cada uno de los años del periodo de contratación establecido en los pliegos.

-Que el órgano de contratación únicamente ha dado respuesta a la tercera de las cuestiones planteadas, obviando las dos primeras de forma deliberada; resultando del silencio del órgano de contratación a las cuestiones planteadas, en su informe de aclaración, una confirmación explícita acerca de que es consciente de que ha infravalorado la prestación del servicio de transporte marítimo, pero que los licitadores pueden compensar estas infravaloraciones computando un menor beneficio industrial o unos menores gastos generales.



-Por lo que concluye que se ha dado incumplimiento de la obligación legal que recae sobre el órgano de contratación de desglosar adecuadamente los costes en el presupuesto base de licitación, siendo así que, constituyendo el transporte marítimo-terrestre una de las tres prestaciones principales objeto de licitación de acuerdo con la cláusula 1.1 del PCAP, se ha limitado a proporcionar una cifra total del coste asociado a esta prestación, sin incluir el más mínimo desglose entre costes directos e indirectos.

-Y, en segundo lugar, se da una falta de justificación y adecuación a precios de mercado del presupuesto base de licitación.

Tercero. Consta informe del órgano de contratación, de fecha 11 de julio de 2025, oponiéndose a la estimación de este recurso con base en un informe elaborado por Técnico Economista redactor del estudio económico y adscrito a la Intervención de la Ciudad Autónoma de Ceuta, cuyo tenor literal se reproduce, afirmando que el precio de licitación de un contrato debe tenerse en cuenta en su conjunto y no valorar individualmente cada apartado o subapartado, dado que, y como no puede ser de otra manera, pueden existir sesgos tanto positivos como negativos, fruto de la cuantificación de contratos complejos, como es este caso. Es decir, en un subapartado pueden existir infravaloraciones, pero a la vez en otros lo contrario y existir sobrevaloraciones. Y más si tenemos en cuenta que el fin último de esta licitación es establecer un precio unitario por tonelada que recoja todos los costes en su conjunto.

Por lo tanto, dice, tratar de tomar un apartado, el transporte marítimo, como algo aislado del resto del informe (sic) no es posible porque el informe (sic) en sí es un todo, de lo contrario estaríamos en un contrato por lotes y no es el caso.

En esa misma dirección, añade que como el precio de licitación debe ser tomado en su conjunto y sabiendo que, en todo contrato complejo, como claramente es este, hay posibles infravaloraciones, existe un gran bloque que viene a subsanarlas, y no es otro que el “beneficio industrial y gastos generales”, que es un porcentaje sobre el total del coste tomado como un bloque uniforme, siendo en este caso el 15% del total del coste se destina a este fin.



Trascribe a continuación un informe emitido por el Técnico Economista adscrito a la Intervención de la Ciudad Autónoma y redactor del estudio económico del contrato en el que se explica pormenorizadamente los cálculos realizados para fijar el precio del transporte de los residuos contemplado en el Presupuesto Base de Licitación.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal en fecha 14 de julio de 2025 dio traslado del recurso interpuesto a los interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Sin que ninguno haya hecho uso de su derecho.

Quinto. En fecha 17 de julio de 2025, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. A la licitación le resulta de aplicación la LCSP, correspondiendo la competencia para resolver a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.3 de la LCSP, así como en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad Autónoma de Ceuta sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, suscrito el 24 de octubre de 2024 (BOE de 24 de noviembre).

Segundo. Se impugnan los pliegos que han de regir el contrato relativo al “*servicio de gestión, organización y administración de la planta de transferencia de residuos domésticos de la Ciudad Autónoma de Ceuta*” -expediente 29/25- con un valor estimado que asciende a 79.164.395,9 euros. Se recurre, por lo tanto, un acto contemplado en el artículo 44.2.a) de la LCSP, que se adopta en el desarrollo del procedimiento de licitación de un contrato de servicios de valor estimado superior a los 100.000 euros, cuyos actos son recurribles en esta vía de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44.1.a) de la LCSP.



Tercero. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48 de la LCSP, “[p]odrá *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*”.

Consta en el expediente que la recurrente no ha presentado oferta, según expusimos en los antecedentes. La doctrina de este Tribunal, sobre la legitimación en esos casos, se refleja, entre otras, en la Resolución nº1313/2024 de 24 de octubre, donde se dice que:

“para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe –como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP– haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer –excepcionalmente– tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso”.

Resulta evidente, por lo tanto, que para que una o varias cláusulas de los pliegos le impidan a un empresario presentar su proposición a la licitación, es presupuesto fundamental que, al menos potencialmente, pueda participar en aquella, lo que supone que tenga aptitud para contratar o que, no teniéndola, combata precisamente las cláusulas que le privan de ella.

En el caso que nos ocupa la empresa recurrente tiene como objeto, según se recoge en la escritura de poder que adjunta a su recurso, “(...) *la consignación de buques nacionales y extranjeros, la estiba, desestiba, arrumbos y acarreos, la agencia de aduanas, y en general lo relacionado con los tránsitos y transporte ya sean marítimos, aéreos o terrestres; la actividad de naviero y la de armador, así como el fletamiento de buques nacionales o extranjeros. Actividades todas ellas a ejercen (sic) en la Ciudad de Melilla, sin perjuicio de extenderlas a otros puntos o a la totalidad del territorio nacional e incluso otros países. La compra y venta de bienes inmuebles, la construcción de edificaciones de todas clases para*



destinarlas a su venta o régimen de alquiler o cesión temporal o definitiva por otro título; el estudio y representación logística de la actividad marítima; la emisión de dictámenes, valoraciones y el asesoramiento en relación con organización de agencias de transportes y logística, buques, actividades técnico-marítimas y aduanas. La importación, exportación de mercaderías, elementos para la construcción, el transporte terrestre, aéreo o marítimo y tecnología”.

Por su parte, el objeto del contrato, según se recoge en la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares, es el siguiente,

“El objeto del contrato al que se refiere el presente pliego es la ejecución del servicio de gestión, organización y administración de la planta de transferencia de residuos domésticos de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Dicha prestación se centra en el tratamiento de residuos que se realiza en la Planta e implicará la realización de operaciones tales como la admisión de residuos domésticos y consiguiente registro de datos (identificación, codificación, procedencia y pesaje de residuos, identificación de vehículos, etc), realización de operaciones previas de valorización más acordes a la naturaleza y tipología del residuo (trituration, compactación, acondicionamiento, etc) y el transporte marítimo-terrestre de residuos a la Península para su posterior tratamiento en instalaciones autorizadas.

Asimismo, el objeto del contrato recoge como prestación accesoria la modernización y renovación de maquinaria y equipos necesarios para la realización de la prestación principal, ya que el actual servicio cuenta con unos medios materiales envejecidos y deteriorados que implican no poder seguir prestando un servicio adecuado, encontrándose amortizados técnica y económicamente. Por último, se precisa la realización de trabajos referidos al acondicionamiento y mejora de algunas partes que componen el conjunto de instalaciones de la Planta, consistentes en obras de acondicionamiento junto con la retirada de placas de fibrocemento de la cubierta del edificio de servicios de la Planta”.

Resulta, pues, que el recurrente carece de aptitud para contratar, en tanto una parte sustancial de las prestaciones que contempla el objeto del contrato no están comprendidas dentro de “(...) los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios”, según exige el artículo 66.1 de la LCSP. La recurrente



fundamenta su legitimación en que es, según afirma, “(...) *la actual prestataria del servicio de transporte marítimo incluido dentro del objeto de la Licitación, siendo así que tiene una intención directa de continuar con la prestación del servicio y, por tanto, de participar en la Licitación en condiciones de igualdad con otros licitadores, a través de alguna de las fórmulas previstas en la normativa vigente o en la cláusula 14 del PCAP*”. En tanto consta, según hemos señalado anteriormente, que sólo un licitador (URBASER) ha presentado proposición a la licitación, la críptica referencia de la recurrente no puede referirse a que pretende concurrir con otras empresas con el compromiso de constituir una Unión Temporal de Empresas. Así las cosas, el recurrente no podría concurrir a la licitación incluso en la eventualidad de que sus pretensiones fueran acogidas, lo que le priva del interés que fundamenta la legitimación para la interposición del recurso. La ventaja que invoca, su condición de subcontratista del adjudicatario para el transporte de residuos a la península para su tratamiento, es puramente hipotética, en tanto ni su condición de actual prestador supone que durante la vigencia del contrato mantendrá esta condición, ni el precio que deba obtener por sus eventuales servicios tiene una relación directa y unívoca con la valoración que a los mismos se da en el presupuesto base de licitación, en tanto depende de la negociación que a tal efecto desarrolle con el adjudicatario, cuestión esta ajena a ámbito estricto del contrato.

Procede, por lo tanto, inadmitir el recurso, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 55.b) de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J.P.M.P. en representación de MARITIMA PEREGAR S.L., contra los pliegos rectores del procedimiento relativo al contrato de “*Servicio de gestión, organización y administración de la planta de transferencia de residuos domésticos de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 29/25, convocado por la Ciudad Autónoma de Ceuta.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en 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 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 Andalucía, Ceuta y Melilla, 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