



Recurso nº 2197/2025 C. Valenciana nº 437/2025

Resolución nº 631/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. E.F.C, en representación de AGUAS DEL CERRO, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el término municipal de Peñíscola*”, con expediente 2020/00003336K, convocado por el Ayuntamiento de Peñíscola; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante Decreto 1683/2020, de 6 de julio de 2020, se resolvió iniciar el oportuno expediente de contratación de GESTIÓN DE RED DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y RED DE SANEAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO DE PEÑÍSCOLA, por tramitación ordinaria con el expediente 3336K/2020 y valor estimado 60.470.100,66 €

Segundo. La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2024, previo dictamen de la Comisión Informativa de urbanismo, Servicios y medio Ambiente acordó someter a información pública por un plazo de veinte días el informe de estructura de costes y fórmula de revisión de precios del servicio. Los correspondientes anuncios se publicaron en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento el 26 de noviembre de 2024 y en el BOP de Castellón n.º 143, de 26 de noviembre de 2024.

Tercero. En fecha 13 de diciembre de 2024 la Junta de Gobierno Local, acordó someter a información pública el Estudio de Viabilidad económico - financiera y las Memorias Valoradas de las obras cuya ejecución será obligatoria para la empresa adjudicataria.

Cuarto. En fecha 2 de enero de 2025 la mercantil AGUAS DEL CERRO, S.L. presentó escrito de alegaciones al Estudio de Viabilidad económico-financiera y las Memorias Valoradas del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de Peñíscola, solicitando, en virtud de las mismas, *“modificar el estudio de viabilidad económico financiera y las memorias valoradas de las obras, así como también las condiciones del futuro contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de manera que se respeten en todo caso tanto la propiedad del pozo e instalaciones de las cuales es titular AGUAS DEL CERRO, S.L., como los contratos actualmente en vigor de los cuales es concesionaria dicha mercantil”*.

En fecha 24 de febrero de 2025 la empresa INGENIO, GESTIÓN Y TÉCNICA, S.L., contratada por el Ayuntamiento para la asistencia técnica integral para la tramitación del expediente de contratación de la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento, emitió informe jurídico, que consta en el expediente, sobre las alegaciones presentadas por la mercantil AGUAS DEL CERRO S.L. en el que concluye que:

1. No existe un derecho exclusivo de Aguas del Cerro, S.L. sobre el servicio público de abastecimiento de agua en Peñíscola. La titularidad de dicho servicio recae exclusivamente en el Ayuntamiento, que puede decidir su forma de gestión.
2. La anexión de las urbanizaciones a la red municipal está plenamente justificada por razones de interés público, eficiencia y equidad en la prestación del servicio.
3. No se ha producido una expropiación de facto. La planificación del servicio se enmarca dentro de las competencias municipales y no implica la incautación de bienes privados sin el procedimiento legal correspondiente.
4. No se vulneran derechos adquiridos. La existencia de contratos privados con promotoras urbanísticas o comunidades de propietarios no otorga a Aguas del Cerro, S.L. un derecho perpetuo sobre la explotación del servicio.
5. Las inversiones previstas están justificadas conforme a criterios técnicos y económicos, con el objetivo de mejorar el servicio y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

6. El Ayuntamiento de Peñíscola tiene la obligación legal e indisponible de incluir la totalidad del término municipal en el procedimiento de licitación para la prestación del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento

Quinto. A la vista de lo anterior, la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 8 de mayo de 2025, previo dictamen de la Comisión informativa de urbanismo, Servicios y medio Ambiente acordó desestimar las alegaciones presentadas por la mercantil AGUAS DEL CERRO S.L.

Sexto. Contra el anterior acuerdo desestimatorio, la mercantil AGUAS DEL CERRO, S.L. presentó recurso de reposición el 10 de mayo de 2025.

Séptimo. La Junta de Gobierno Local en sesión de 26 de noviembre de 2025 acordó:

“PRIMERO.- Desestimar en su totalidad el recurso de reposición interpuesto por la mercantil AGUAS DEL CERRO, S.L. contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión de 8 de mayo de 2025, desestimatorio de las alegaciones formuladas por dicha mercantil al Estudio de Viabilidad económico-financiera y las Memorias Valoradas del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de Peñíscola, en virtud de los razonamientos contenidos en el apartado Cuarto del informe emitido en fecha 10 de noviembre de 2025 por el Secretario Acctal del Ayuntamiento, que consta en el expediente.

SEGUNDO.- Aprobar el expediente, el pliego de prescripciones técnicas redactado por el Ingeniero municipal y el Pliego de cláusulas particulares redactado por la empresa INGENIO, GESTIÓN Y TÉCNICA SL, contratada por el Ayuntamiento para la asistencia técnica integral para la tramitación del expediente de contratación de la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento, validado por el Secretario Acctal del Ayuntamiento para la contratación, mediante procedimiento abierto, de la CONCESIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE PEÑÍSCOLA,

TERCERO.- Iniciar el procedimiento de adjudicación del referido expediente señalando como plazo para presentación de ofertas el de 60 días naturales desde el día siguiente a

la publicación del anuncio de licitación en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Peñíscola integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Las proposiciones deberán presentarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Si el último día del plazo fuera sábado, domingo o inhábil a efectos administrativos, el plazo se entenderá prorrogado hasta el siguiente día hábil.

CUARTO.- Anunciar la licitación para la adjudicación de la presente concesión mediante publicación en el perfil del contratante y la plataforma de contratos del sector público, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la LCSP. Los interesados en participar en el procedimiento podrán solicitar al órgano de contratación la información o documentación relacionada con el contrato a través del correo electrónico que figurará en el Anuncio de Licitación, según lo establecido en los Artículos 136 y 138 de la LCSP(...).

Octavo. El 7 y 8 de diciembre de 2025 se publica en la PLACSP, respectivamente, el anuncio de licitación y los pliegos del contrato “*Concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el término municipal de Peñíscola*”. El 9 de diciembre se publica en la PLACSP una rectificación del pliego.

El plazo de presentación de ofertas finalizó el 04/02/2026 a las 23:59.

Noveno. Contra los citados pliegos, D. E.F.C, en representación de AGUAS DEL CERRO, S.L., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación, que ha tenido entrada en el Registro de este Tribunal el 23 de diciembre de 2025 y que es objeto de la presente resolución.

Décimo. Con fecha 29 de diciembre de 2025 se interpone por AQLARA CICLO INTEGRAL DEL AGUA, S.A.U., recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, recurso que se sigue con número 2203/2025.

Undécimo. Se ha recibido el expediente y el informe del órgano de contratación al que se refiere 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).



Duodécimo. Se ha dado traslado del recurso a los demás licitadores interesados a fin que en el plazo de cinco días presentasen alegaciones que a su derecho convinieran, sin que a la fecha se hubiera hecho uso de tal derecho por ninguno de ellos.

Décimo tercero. Según la relación de licitadores remitida por el órgano de contratación, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, se han presentado a la licitación tres licitadores, ninguno de ellos el recurrente.

Décimo cuarto. Por resolución de 6 de febrero de 2026, este Tribunal ha acordado 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de acuerdo con el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de 2 de junio).

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles del artículo 50.1.b) LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de concesión de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1 c) de la LCSP y además el acto recurrido, los pliegos, se refiere a una actuación susceptible de revisión ex artículo 44.2. a) de la LCSP.

Cuarto. En relación con la legitimación, el artículo 48 de la LCSP, primer párrafo, determina 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».

Pues bien, recurriéndose los pliegos rectores de una contratación y aplicando la doctrina de este Tribunal, reflejada en resoluciones como la número 200/2023 o la número 1242/2024, la recurrente ostentaría legitimación. En efecto, según la citada doctrina, para recurrir los pliegos de una licitación es necesario:

- que se haya presentado proposición, en tanto que solo en ese caso se adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo; o bien
- que se no se haya podido presentar proposición como consecuencia de condiciones discriminatorias en el pliego.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, con base en la doctrina que se cita, si bien la actora no ha presentado proposición a la licitación, ni alega ningún motivo por el que se entendiera que en el pliego existieran condiciones discriminatorias que le hubieren impedido presentarla, en la medida que formula varios motivos de impugnación contra dos criterios de adjudicación, que representan un porcentaje relevante de la puntuación total, lo que podría impedirle que resultara adjudicataria de la licitación, cabría reconocerle legitimación ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Entrando a analizar el fondo del recurso, la recurrente se alza contra los pliegos rectores de la licitación con base en diversos motivos de impugnación:

- La licitación tiene por objeto prestaciones que coinciden con las incluidas en un título privado que está vigente y que es válido y eficaz. Municipalización por la vía de hecho de un negocio privado o, en su caso, una expropiación de facto al margen de todo procedimiento.
- Incumplimiento del artículo 122 de la LCSP y del art. 28 RGDP en cuanto al contenido mínimo del PCAP en materia de protección de datos.
- Incumplimiento de la obligación de exigir el cumplimiento del esquema nacional de seguridad (ENS) y de la definición de sus elementos esenciales: categoría o nivel y alcance.



- Incumplimiento del deber de nombramiento de un comité de expertos (con vulneración del artículo 145 y 146 de la LCSP)

Por su parte, el órgano de contratación se opone al recurso interpuesto interesando su íntegra desestimación.

Sexto. Comenzando por la primera de las alegaciones de la actora, ésta alega que la licitación tiene por objeto prestaciones que coinciden con las incluidas en un título privado que está vigente y que es válido y eficaz. Sostiene que concurre un supuesto de fraude contractual contrario a la buena fe, a los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia en la contratación del sector público, que supone una municipalización por la vía de hecho de un negocio privado o, en su caso, una expropiación de facto al margen de todo procedimiento y sin indemnización de bienes y derechos privados.

En este punto, la actora alega que viene prestando servicio de extracción y suministro de agua potable en la Urbanización Cerromar desde el año 1982 siendo titular del pozo, con bomba de extracción de agua subterránea, depósito, sistema de bombeo y red de tuberías; igualmente viene asumiendo el suministro de agua potable a la Urbanización Nerea en virtud de un contrato privado suscrito el 10 de julio de 2002 al igual que sucede con la urbanización San Antonio desde el año 2005.

Así las cosas, la recurrente que alega que en el Anexo VI Mejoras del servicio del documento “Memorias Valoradas” se propone la anexión de las urbanizaciones Cerromar y Nerea a la nueva red de agua potable municipal, pese a que ambas urbanizaciones disponen desde hace décadas de suministro de agua potable y de una red en correcto estado de funcionamiento y debidamente mantenida, lo que supone, a su juicio, una suerte de expropiación o municipalización de facto carente de justificación.

De esta manera, la recurrente entiende que ello se lleva a cabo al margen de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa y del procedimiento de municipalización con monopolio del artículo 97 del Real decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Añade que en el apartado 1.3 “justificación de la solución adoptada” del Estudio de Viabilidad “se limita a describir los nuevos puntos dese donde se abastecerían ambas urbanizaciones, así como a describir los trabajos a realizar e incluso a fijar un plazo y un presupuesto de dichas obras, pero NO SE JUSTIFICA en modo alguno la necesidad de realizar en ambas urbanizaciones una nueva red municipal que vendría a sustituir a la existente en la actualidad, por lo que resulta contrario al uso eficiente de recursos públicos. Considera que el documento es arbitrario en este punto y falta la motivación de una inversión de casi un millón de euros para la creación de una infraestructura innecesaria por redundante con la actualmente existente”. E indica que en el apartado “AFECCIONES” “se viene a reconocer que las obras afectarían, entre otros, a “servicios y servidumbres de empresas suministradoras”, entendemos que en referencia, precisamente, a la empresa AGUAS DEL CERRO, S.L., lo que supondría la desafección del pozo, depósitos, bombas y red de tuberías de la misma, en una suerte de expropiación forzosa unida a una resolución unilateral de los contratos de suministro que desde hace años viene cumpliendo esta parte como empresa concesionaria del servicio en la urbanización Cerromar, así como también, mediante contrato privado, en otras tantas (Nerea y San Antonio).

Curiosamente, las afecciones ni se detallan en el documento, ni tampoco se valoran en absoluto, lo que evidencia la falta de motivación y consiguiente nulidad del documento en lo tocante a la anexión a la red municipal de las urbanizaciones actualmente gestionadas por AGUAS DEL CERRO, S.L.

Los documentos carecen, en definitiva, tanto de una justificación real para la anexión de las urbanizaciones mencionadas a la red municipal, como de la previsión de la municipalización del servicio conforme al procedimiento legalmente establecido no conteniendo, además, previsión alguna de un posible acuerdo con la actual concesionaria Aguas del Cerro, S.L., pese a tener ésta la explotación de las aguas privadas como mínimo hasta 2036 conforme al régimen transitorio de la Ley del Suelo, así como no contemplando siquiera la fijación de un justiprecio en el caso de que se plantease la expropiación de las instalaciones y/o la rescisión de los contratos actualmente en vigor, lo cual entendemos es de todo punto inadmisibles”.

En definitiva, concluye la actora afirmando que *“se ha procedido de facto, a través de los pliegos a la expropiación de facto del negocio preexistente de la mercantil, incurriendo en nulidad por omitir los trámites previos que requerirían la previa expropiación del negocio o, en su caso, la municipalización de un servicio de titularidad privada, en caso de resultar necesario”*.

A la vista de esta alegación, debe señalarse que, aunque las urbanizaciones a las que se refiere la recurrente figuran contempladas en el Anejo VI del Estudio de Viabilidad Económico-Financiera y en la documentación preparatoria se haga constar que determinados depósitos y pozos no son de titularidad municipal, la controversia suscitada por la recurrente no se refiere propiamente sobre la legalidad contractual de los pliegos, sino sobre la eventual afectación de derechos e instalaciones, de los que afirma ostentar su titularidad.

Así, la cuestión relativa a si la inclusión de tales urbanizaciones en el objeto del futuro contrato resulta o no compatible con un supuesto derecho de explotación, así como la referente a los eventuales procedimientos que, en su caso, hubieran de tramitarse respecto de bienes o instalaciones de titularidad no municipal, tales como pozos o depósitos, remite a controversias cuya resolución solo puede enjuiciarse por este Tribunal, cuando comprometan de forma efectiva y acreditada la licitación.

El órgano de contratación en su informe sostiene:

“1.-Los pliegos no operan como mecanismo de adquisición forzosa de activos privados. La arquitectura contractual del expediente no “incauta” instalaciones privadas ni extingue derechos por vía de hecho. Muy al contrario:

1. El PPTP prevé la transferencia/subrogación de contratos de usuarios y la prestación conforme a ordenanzas/reglamento municipal, configurando un marco de gestión concesional del servicio municipal, no una expropiación encubierta.

2. Y, de forma especialmente relevante, el PCAP contempla que, si fuese necesaria la adquisición de bienes o derechos para el funcionamiento del servicio, ello se canalice por la vía legal correspondiente, pudiendo el concesionario solicitar al Ayuntamiento el

ejercicio de potestades de expropiación, servidumbres y desahucio administrativo, “sin perjuicio” de las facultades legales del concesionario como beneficiario.

Esto es incompatible con una “vía de hecho”: el pliego no expropia, sino que prevé —solo en su caso— el uso de instrumentos ordinarios con garantías.

2. La ausencia de “justiprecio” en pliegos no es un vicio del PCAP/PPTP

La recurrente reprocha que no se detallan ni valoren afecciones ni se fije justiprecio. Pero un justiprecio presupone un acto expropiatorio (necesidad de ocupación, procedimiento y garantías), inexistente en este expediente. Si en el futuro fuese necesario expropiar o imponer servidumbre, deberá tramitarse por su procedimiento específico, con sus garantías, precisamente lo contrario de lo que se afirma”.

Por todo ello, procede desestimar este motivo de impugnación, pues los pliegos prevén el procedimiento para coordinar lo pretendido por el recurrente con la preparación y adjudicación del contrato.

Séptimo. En segundo lugar, la recurrente alega el incumplimiento del artículo 122 de la LCSP y del art. 28 RGDP en cuanto al contenido mínimo del PCAP en materia de protección de datos.

Afirma que en aquellos contratos que conlleven tratamiento de datos por el contratista – encargado de tratamiento- por cuenta del Ayuntamiento – responsable de tratamiento- el artículo 122 de la LCSP exige que se haga constar la información mínima (finalidad del tratamiento, sometimiento a normativa, ubicación de servidores, subcontratación de servidores) en materia de protección de datos personales, información que no consta en los pliegos que se impugnan. Y en coherencia con el artículo 28 RGPD en el pliego debería constar el objeto, duración, naturaleza, finalidad del tratamiento, tipo de datos, categorías de interesados y obligaciones y derechos del responsable, lo que no consta en los pliegos.

De igual manera, la actora señala el incumplimiento de la obligación de contar con una condición especial de ejecución en materia de protección de datos a los que estaría obligado el pliego al implicar cesión de datos.

Pues bien el artículo 122.2 de la LCSP señala:

“2. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.

Los pliegos podrán también especificar si va a exigirse la transferencia de derechos de propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 308 respecto de los contratos de servicios.

Los pliegos deberán mencionar expresamente la obligación del futuro contratista de respetar la normativa vigente en materia de protección de datos.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28.2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en aquellos contratos cuya ejecución requiera el tratamiento por el contratista de datos personales por cuenta del responsable del tratamiento, adicionalmente en el pliego se hará constar:

a) La finalidad para la cual se cederán dichos datos.

b) La obligación del futuro contratista de someterse en todo caso a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del apartado 1 del artículo 202.

c) La obligación de la empresa adjudicataria de presentar antes de la formalización del contrato una declaración en la que ponga de manifiesto dónde van a estar ubicados los servidores y desde dónde se van a prestar los servicios asociados a los mismos.

d) La obligación de comunicar cualquier cambio que se produzca, a lo largo de la vida del contrato, de la información facilitada en la declaración a que se refiere la letra c) anterior.

e) La obligación de los licitadores de indicar en su oferta, si tienen previsto subcontratar los servidores o los servicios asociados a los mismos, el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.

En los pliegos correspondientes a los contratos a que se refiere el párrafo anterior las obligaciones recogidas en las letras a) a e) anteriores en todo caso deberán ser calificadas como esenciales a los efectos de lo previsto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.”

Y, por su parte, el art. 39.1.h de la LCSP:

“1. Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

h) La falta de mención en los pliegos de lo previsto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2 del artículo 122”.

Pues bien, el objeto específico del presente contrato de concesión de servicios se define en la cláusula 1º del PPT, en los que se dispone que “Es objeto del contrato la prestación por gestión indirecta mediante concesión de los servicios asociados al servicio de abastecimiento domiciliario de Agua Potable y Alcantarillado en el Municipio de Peñíscola en los términos y con el alcance establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas, así como en el resto de la documentación que tenga carácter contractual de acuerdo con las previsiones del presente Pliego.

En el presente Pliego de Prescripciones Técnicas los aspectos técnicos que regirán la explotación del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Peñíscola (Castellón), que constituyen, junto con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Reglamento municipal del Servicio y Ordenanzas, las disposiciones especiales que lo regularán.

La explotación de los Servicios incluye, asimismo, la gestión administrativa del mismo, con el alcance y funciones que se especifican en el presente Pliego y en el Pliego de Cláusulas Administrativas que rige este contrato”.

Aunque no resulta una cuestión controvertida, pues el propio órgano de contratación reconoce que hay tratamiento de tales datos, ya que afirma que el PPTP prevé la utilización del padrón de usuarios, base para facturación y cobro, con obligaciones típicas de gestión comercial y relación directa con abonados. A este respecto, el art. 4 del RGPD define al dato personal como *“toda información sobre una persona física identificada o identificable; se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”*.

Ello es así, pero sin referencia alguna en el PCAP a la obligación o sometimiento del contratista a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, extremo que niega el órgano de contratación en su informe de recurso especial, afirmando que no tiene la mencionada obligación, pues “el PPTP prevé expresamente que Ayuntamiento y concesionario darán cumplimiento a la normativa de protección de datos, firmando el contrato correspondiente antes de la cesión de los datos del padrón de abonados”, lo que viene a ser una remisión posterior al cumplimiento de la citada normativa aun reconociendo su ausencia en los pliegos.

Sin embargo, examinada la normativa en la materia, ha de concluirse que el pliego debió hacer mención a tal sujeción, de conformidad con lo establecido en el art. 122 de la LCSP. Efectivamente, los artículos 2.1 de la LOPD (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de

Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), y del RGPD disponen que *“El presente Reglamento (o la presente LOPD) se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero”*. En cuanto a qué ha de entenderse por *“tratamiento de datos”*, éste se encuentra definido legalmente en el artículo 4.2 RGPD de la siguiente forma: *“cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”*.

De lo anterior se deduce claramente que una concesión de servicio de abastecimiento de agua y saneamiento ha de tener la consideración de actividad en la que se involucra o requiere tratamiento de datos, pues esos datos están en el soporte físico, la documentación, a la que tiene que acceder el contratista en ejecución del contrato (art. 122 LCSP), y por ello, deberá ser de aplicación la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

Por lo expuesto, este motivo de impugnación debe ser acogido, debiendo el órgano de contratación incluir en los pliegos las obligaciones que respecto del tratamiento de datos de carácter personal exige el artículo 122 de la LCSP, ya que será la aplicación de tal normativa la que garantice el cumplimiento de las exigencias de protección, en los términos que la misma establezca. El artículo 39.2.h) de la LCSP establece como causa de nulidad radical *“la falta de mención en los pliegos de lo previsto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2 del artículo 122”*, por lo que ha de procederse a la retroacción del procedimiento hasta el momento anterior a la aprobación de los pliegos, y la de todos aquellos actos de trámite que vulneren el contenido de las cuestiones tratadas en el presente recurso.

Octavo. En tercer lugar, la actora alega la falta de inclusión de la obligación de exigir el cumplimiento del esquema nacional de seguridad (ENS) y de la definición de sus elementos esenciales: categoría o nivel y alcance.

Por el contrario, el órgano de contratación se opone a esta alegación señalando que *“El RD 311/2022, en su art. 2.3, dispone que los pliegos contemplarán requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS “tales como” la presentación de declaraciones o certificaciones de conformidad. La propia expresión “tales como” evidencia que no se impone una técnica única e invariable, sino que el pliego debe incorporar exigencias adecuadas para asegurar la conformidad.*

2. El PPTP ya incorpora obligaciones funcionales de seguridad y control en relación con el software y el acceso municipal, exigiendo que el sistema garantice disponibilidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y conservación de la información y servicios.

Por tanto, no existe el “silencio absoluto” que pretende la recurrente, y la impugnación se apoya en una lectura maximalista (certificación cerrada y predeterminación rígida) que no se deduce del tenor del precepto”.

Pues bien, sobre esta cuestión, hemos de partir de la normativa reguladora del ENS que se contiene en los artículos 46.3 y 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, que define en el artículo 2 su ámbito de aplicación:

“1. El presente real decreto es de aplicación a todo el sector público, en los términos en que este se define por el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 156.2 de la misma. (...)

3. Este real decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas.

La política de seguridad a que se refiere el artículo 12 será aprobada en el caso de estas entidades por el órgano que ostente las máximas competencias ejecutivas.

Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS.

Esta cautela se extenderá también a la cadena de suministro de dichos contratistas, en la medida que sea necesario y de acuerdo con los resultados del correspondiente análisis de riesgos”.

Conforme a la regulación expuesta, deberá exigirse el cumplimiento del ENS - cuyo fin es establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el sector público - en las contrataciones de servicios del sector público en los que tales servicios implican o conllevan el empleo de sistemas de información relacionados con el ejercicio de derechos o con el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, o con el acceso por medios electrónicos de los interesados a la información y al procedimiento administrativo.

Ahora bien, no consta que el Ayuntamiento se encuentre clasificado a efectos de identificar el nivel y alcance del ENS exigible y, por otra parte, atendido el objeto del contrato se prevé en la cláusula 9 y 14 del PPT como herramientas de gestión, un sistema de información geográfica del sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado que será utilizado en la gestión del servicio, y un software de gestión comercial a implementar en el plazo máximo de un año desde la firma del contrato.

De manera que, de conformidad con lo expuesto anteriormente en cuanto que en el ámbito del contrato cabe hablar de tratamiento de datos de carácter personal y de conformidad con la Disposición adicional primera de la citada Ley Orgánica 3/2018, que establece que el ENS incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales, ninguna duda suscita la necesidad de adecuarse al ENS.

Ahora bien se trata de obligaciones a verificar durante la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la previsión del artículo 3 del RD 311/2022 sobre los sistemas de información que traten datos personales, que el responsable o encargado del tratamiento, asesorado

por el delegado de protección de datos, realizarán un análisis de riesgos conforme al artículo 24 del Reglamento general de protección de datos y, en los supuestos de su artículo 35, una evaluación de impacto en la protección de datos. Por tanto, la categorización de nivel exigido dependerá del análisis de riesgos, determinándose la categoría de seguridad en función de la valoración del impacto que tendría un incidente que afectase a la seguridad de la información, o de los servicios con perjuicio para la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad o trazabilidad, y de acuerdo con el procedimiento descrito en el Anexo I. Evaluación que deberá realizarse en la fase de ejecución en el periodo de implantación del sistema de información.

En este mismo sentido nos pronunciamos en la Resolución 1622/2025 *“En definitiva, y en tanto el contrato en cuestión exige el tratamiento de datos personales, es preciso determinar las medidas de protección de estos, que incluirán, si, como es previsible, son objeto de tratamiento automatizado, algunas de las contempladas en el ENS. Sin embargo, la dicción del artículo 28.1 de la LOPD apunta a que las medidas a adoptar deben ser definidas por el responsable y el encargado previos los análisis que impone el artículo 24 del RGPD. Así las cosas, no se aprecia en la cláusula considerada falta de determinación y, específicamente, no considera el Tribunal que la categoría de seguridad conforme al ENS deba ser definida, en tanto, si no es prima facie descartable que esta pueda ser exigida, deberá serlo en la fase de ejecución del contrato, a la vista de las exigencias de seguridad que sean establecidas por el responsable y el encargado del tratamiento previo cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 24 de la RGPD”*.

Procede, por lo tanto, desestimar este motivo.

Noveno. Por último, por la actora se defiende el incumplimiento del deber de nombramiento de un comité de expertos con vulneración del artículo 145 y 146 de la LCSP. Afirmar que la cláusula 12 del PCAP contraviene el artículo 145 y 146 de la LCSP en cuanto invierte la preponderancia que debe existir entre los criterios objetivos y subjetivos mediante la inclusión de umbrales de saciedad que alteran la prioridad legalmente establecida.

Concluye la actora, tras transcribir el artículo 145 y 146 de la LCSP que estos preceptos exigen dar preponderancia a los criterios objetivos valorables mediante cifras o aplicación de fórmulas sobre los criterios subjetivos; para el caso contrario, se requiere que la valoración se realice por un comité de expertos y que la evaluación de las ofertas conforme a criterios automáticos se realice una vez efectuada la valoración de los criterios que dependan de juicio de valor.

En primer lugar, debemos analizar la denuncia del recurrente sobre los supuestos umbrales de saciedad que afectarían a los criterios “Ejecución de Inversiones Recomendables” (30 puntos) y “Criterios Sociales” (3 puntos).

Para ello se debe discernir si los supuestos umbrales de saciedad son tales o, por el contrario, no responden a la caracterización de esta figura. Nuestra doctrina define los umbrales de saciedad en los términos establecidos por el Tribunal Supremo en la STS de 5 de marzo de 2024 (STS 381/2024, rec. 7797/2020). Así, en dicha Sentencia y en relación con el criterio precio define el umbral de saciedad de la siguiente forma: *“Por umbrales de saciedad entendemos aquellos criterios de valoración en la contratación pública que establecen límites a partir de los cuales un precio inferior (o superior, según los casos) no redunda en una mayor puntuación para los licitadores”*.

Es decir, no existe un umbral de saciedad cuando la fórmula premie a las mejores ofertas sobre las peores, incluso cuando la recompensa obtenida sea reducida (Resolución 1494/2024 de 21 de noviembre), en tanto para que exista aquel es preciso que, a partir de un determinado importe o elemento a valorar, la mejora de la oferta no suponga un incremento de puntuación.

En el expediente examinado, señala el PCAP en la cláusula 12 los criterios de adjudicación, que se desglosan en criterios sujetos a un juicio de valor (hasta 42 puntos) y criterios económicos (hasta 58 puntos). Dentro de estos últimos, se incluyen los dos siguientes, respecto de los cuales la recurrente alega que presentan umbrales de saciedad:

1.1 Ejecución de Inversiones Recomendables. Hasta 30 puntos. Se otorgará la mayor puntuación al licitador que haya reflejado la totalidad de estas inversiones en su oferta

económica, restando proporcionalmente conforme al porcentaje asignado a cada actuación de las inversiones no comprometidas.

1.1.- Sectorización e instalación de estaciones remotas para telecontrol (74.524,16 €) 1,29 puntos

1.2.- Registrador datos para consumos municipales (24.083,19 €) 0,42 puntos

1.3.- Delimitación y sustitución de antiguos colectores del castillo (63.177,66 €) 1,10 puntos

1.4.- Planta de tratamiento de aguas de manantial de Font de Fins (723.720,00 €) 12,43 puntos

1.5.- Mejoras en estaciones de bombeo de aguas residuales fase I (86.870,97 €) 1,50 puntos

1.6.- Monitorización estaciones de bombeo de aguas residuales (79.363,67 €) 1,38 puntos

1.7.- Monitorización vertidos de la red de alcantarillado (62.565,37 €) 1,08 puntos

1.8.- Instalación grupos electrógenos en estaciones de bombeo de aguas residuales y pluviales (68.608,70 €) 1,20 puntos

1.9.- Reparación general red de pluviales y residuales de la zona de Llandells (110.318,70 €) 1,89 puntos

1.10.- Adecuación zona colector barranco Rabosa (Font Nova) (132.309,31 €) 2,25 puntos

1.11.- Sustitución colector calle Irla (123.022,14 €) 2,10 puntos

1.12.- Adecuación imbornales de la avenida Papa Luna (48.009,32 €) 0,90 puntos

1.13.- Red separativa zona calle de la playa/ plaza Zaragoza (49.481,26 €) 0,90 puntos

1.14.- Monitorización calidad vertidos agua en la zona de la playa (90.890,24 €) 1,56 puntos

TOTAL 1.736.944,69 € y 30 puntos.

3.- Criterios sociales

3.1 Bonificación de la tarifa para grupos desfavorecidos, Hasta 3 puntos

Se valorará hasta con 3 puntos al licitador o licitadores que mayor porcentaje de bonificación propongan sobre la “Cuota de Servicio” de la tarifa de uso doméstico para usuarios en situación de exclusión social. Obtendrá 0 puntos el licitador que ofrezca un 0%, el resto se valorará proporcionalmente.

$$\text{Puntuación} = 3 \times (\text{BO} - \text{Bmin}) / (\text{Bmax} - \text{Bmin})$$

Boi % de bonificación ofertado por licitador i

El PCAP indica que “Las fórmulas elegidas han sido seleccionadas teniendo en cuenta, en la elección de sus criterios de puntuación, poder fijar un valor donde se pueda puntuar a los licitadores y que no tenga una incidencia lesiva para la Administración contratante sobre la calidad y garantía del servicio a prestar en función de cada una de las ofertas presentadas.

Según todo lo anterior y teniendo en cuenta los flujos de caja procedentes de las actividades de explotación y de inversión en el caso específico del Contrato, y que se ofrecen en el Estudio de Viabilidad del presente expediente, el periodo de recuperación de la inversión, en concreto el plazo que debe tener el contrato para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, será de 25 años”.

A la vista de estos criterios, la actora señala que encuentran acotados los siguientes criterios mediante fórmulas con base en las siguientes afirmaciones:

- Ejecución de Inversiones Recomendables (30 puntos). La puntuación máxima se otorga al licitador que se comprometa a ejecutar la totalidad de las inversiones. Una vez que se compromete la totalidad, la puntuación se satura en 30 puntos. Por lo que se encuentra limitado o saciado el esfuerzo exigible a los licitadores para la obtención de la

puntuación máxima, por lo que es más que previsible que todos los licitadores alcancen los 30 puntos.

- Bonificación de la tarifa para grupos desfavorecidos (3 puntos): si bien el porcentaje de bonificación se encuentra tasado al 100% de bonificación de tarifas a los grupos desfavorecidos, por lo que se limita a un importe concreto saciándose por tanto este criterio a dicho importe.

El órgano de contratación únicamente señala que *“La recurrente se limita a alusiones genéricas sobre ‘umbrales de saciedad’ y reproches a criterios cualitativos.*

1. La estructura del PCAP responde a un diseño típico de contratos complejos: coexisten criterios evaluables mediante juicio de valor y criterios automáticos, con predominio de estos últimos, lo que es coherente con la LCSP.

2. La existencia de máximos de puntuación y escalas que evitan sobre puntuación no es, por sí misma, un vicio invalidante: se trata de técnicas habituales para preservar proporcionalidad, comparabilidad y evitar que mejoras marginales concentren puntuación desmesurada, siempre que sean transparentes y aplicables por igual”.

A la vista de los criterios de adjudicación controvertidos, y a la luz de la definición de umbral de saciedad recogida en la STS anteriormente citada, no cabe apreciar su concurrencia en el presente caso.

Así, en el criterio “Ejecución de Inversiones Recomendables” (30 puntos), el hecho de que el órgano de contratación haya predeterminado las catorce inversiones susceptibles de valoración no implica, por sí mismo, la existencia de un umbral de saciedad. Lo que hace el pliego es configurar un catálogo cerrado de inversiones admisibles, asignando a cada una de ellas una puntuación concreta. Para que pudiera hablarse propiamente de umbral de saciedad sería preciso que, dentro de ese mismo ámbito de inversiones definidas por el pliego, el criterio dejara de puntuar a partir de un determinado número de inversiones o de un determinado importe de inversión, pese a seguir siendo posibles inversiones susceptibles de valoración. Y no es eso lo que aquí sucede.

En cuanto al criterio “Criterios Sociales” (3 puntos), referido a la bonificación de la tarifa para grupos desfavorecidos, tampoco el hecho de que la bonificación esté materialmente acotada en el 100 % supone la introducción de un umbral de saciedad. Tal límite no responde a una restricción introducida por el pliego, sino al tope natural y lógico del propio criterio, de modo que, alcanzado ese máximo, bonificaciones adicionales no solo no aportarían un valor añadido, sino que resultarían carentes de sentido atendiendo al propio criterio.

En consecuencia, no nos hallamos ante supuestos en los que, alcanzado un determinado nivel, el pliego deje sin valorar mejoras en las ofertas, sino ante criterios que, bien delimitan de forma cerrada qué inversiones y en qué cuantía considera el órgano de contratación que deben puntuarse, bien incorporan un límite inherente a la propia naturaleza del criterio.

Por ello, no apreciándose la existencia de umbrales de saciedad en los criterios denunciados, no procede siquiera entrar a analizar si concurren los requisitos que, de conformidad con la STS de 5 de marzo de 2024, no hay impedimento a la fijación de umbrales de saciedad en los criterios de adjudicación. En particular, se indica: *“siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”*.

Sentado lo anterior, debemos abordar la crítica que formula la recurrente al hecho de que los criterios, tal y como se han definido, determinen que se equipare la puntuación de todas las ofertas hasta la puntuación máxima de valoración y se consiga desincentivar a los licitadores a presentar ofertas superiores al máximo establecido. Señala que esa previsibilidad de la puntuación (la máxima, un total de 33 puntos), logra la exclusión de los criterios objetivos de valoración, provocando que los criterios subjetivos (42 puntos) superen en ponderación a los objetivos sin umbral (25 puntos).

Respecto de la previsibilidad en el comportamiento de los licitadores ligada a la existencia de umbrales de saciedad -que, en nuestro caso, ya hemos dicho que no se produce-, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 205/2026, de 23 de febrero, que, en relación con criterios automáticos distintos del precio -supuesto que nos ocupa- señala:

“Como hemos expuesto, la normativa reguladora de los contratos en el ámbito del sector público establece los principios esenciales que debe tener en cuenta el órgano de contratación para elegir al licitador que mejor cumpla la relación calidad-precio, atendiendo para ello a criterios de adjudicación que deben apoyarse en los principios de transparencia, igualdad de trato entre los licitadores y proporcionalidad.

(...)

La recurrente, que no comparte el criterio de la Sala de instancia, apoya la interposición del recurso de casación indicando exclusivamente que los métodos de valoración fijados en esas cláusulas -12.1.1 y 12.1.2- son tan previsibles que determinará que la oferta que presenten todos los licitadores sea idéntica, y, además, permitirá a todos los licitadores obtener la máxima puntuación en la valoración de los criterios de adjudicación expuestos en esas cláusulas. De todo lo cual, la recurrente concluye que los criterios de adjudicación de carácter económico recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 no son útiles como elemento diferenciador de las ofertas porque todas serán iguales; y ello, según refiere, supondrá que los criterios de valoración mediante juicios de valor sean los determinantes en la adjudicación del contrato que, en su caso, debieron valorarse por un comité de expertos y no por la mesa de contratación.

En definitiva, la recurrente considera que la previsibilidad de las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 determina, según expone, que no puedan aceptarse como criterios de valoración objetivos y deben anularse porque no permiten establecer diferencias entre los licitadores que presentarán la oferta máxima para poder así obtener la máxima puntuación.

Esta Sala no comparte las alegaciones de la recurrente.

La previsibilidad en el comportamiento de los potenciales licitadores que invoca la recurrente no implica en sí misma una irregularidad determinante de nulidad de las cláusulas que fijan los criterios de adjudicación de carácter económico con mecanismos de valoración atendiendo a fórmulas matemáticas. Únicamente, la característica de previsibilidad que la recurrente invoca podrá determinar la nulidad de las cláusulas contractuales si vulnera alguno de los principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público, anteriormente expuestos.

En el concreto supuesto que se plantea en el presente debate casacional, esta Sala rechaza como causa de nulidad de las cláusulas la previsibilidad invocada por la recurrente, porque no ha supuesto la inclusión de cláusulas abusivas, ni tampoco la inclusión de cláusulas que sean contrarias a los principios que son esenciales en el ámbito de los contratos públicos, anteriormente referidos.

En primer lugar, esa previsibilidad no ha supuesto en el caso examinado ni un trato discriminatorio entre los licitadores, ni tampoco una vulneración del derecho de competencia efectiva entre las empresas licitadoras, como exige el artículo 145.5 en los apartados b) y c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en el ejercicio de su libertad en el ámbito de su actividad económica han tomado las decisiones empresariales que mejor se acomodaban a sus intereses empresariales para obtener o no, según sus conveniencias, la máxima puntuación fijada en los criterios económicos de adjudicación, atendiendo a lo que, para cada uno de ellos, fuera más conveniente para el desarrollo de su actividad económica.

En segundo lugar, los criterios de adjudicación recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 referidos están relacionados con el objeto del contrato y con su ejecución, respetándose así el requisito fijado en el artículo 145.5, apartado a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en el que se indica que los criterios de adjudicación que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas y 'en todo caso estarán vinculados al objeto del contrato'.

En este sentido, destacamos que el objeto del contrato era la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, de gestión del alcantarillado y el control de vertidos y depuración en el municipio de Riba-Roja del Turia, por lo que podemos concluir que los criterios de adjudicación tienen relación con ese objeto y con su rentabilidad. Así, en la cláusula 12.1.1 se valora hasta 30 puntos 'la reducción del importe de la tarifa finalista' propuesta por el licitador para la financiación de las obras objeto del contrato, que no podrá superar la tarifa finalista máxima fijada en el anteproyecto de explotación que alcanza 0,33 euros abonado y mes.

Idéntica relación con el objeto del contrato y su ejecución tiene la cláusula 12.1.2, que valora hasta 10 puntos el abono anual al Ayuntamiento en concepto de derechos de usos de las instalaciones.

Conceptos que, en ambos casos, se valoran atendiendo a la aplicación de fórmulas matemáticas que el recurrente como licitador conocía previamente a la presentación de su oferta y que, en ningún momento, ha puesto en duda ni ha discutido la corrección económica de los parámetros matemáticos que utilizan esas fórmulas de valoración de los criterios de adjudicación expuestos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2.

Por otra parte, el uso de esas fórmulas se admite en el artículo 146.2 de la Ley 9/2017, en el que se indica que

‘Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos’.

En tercer lugar, entendemos que las fórmulas matemáticas empleadas en las cláusulas referidas guardan una relación equilibrada con el objeto del contrato, por lo que tampoco se vulnera el principio de proporcionalidad garantizado en el artículo 145.5, apartado b, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

En definitiva, los criterios de adjudicación analizados y los métodos de valoración mediante fórmulas son adecuados y necesarios para la correcta ponderación de criterios buscando un equilibrio entre la objetividad y la finalidad del contrato, que permitían identificar la oferta que reflejase la mejor relación calidad-precio. Es decir, se está ante criterios que suponían un beneficio para el interés general que, en este caso, se concreta en una adecuada utilización de los fondos públicos al valorar, entre otros criterios, los importes que los licitadores ofrecían en relación con el abono anual al Ayuntamiento por el derecho de uso de las instalaciones necesarias para la ejecución del contrato, así como los importes relacionados con la tarifa que el licitador proponía para la financiación de las obras”.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la alegación de la recurrente parte de la premisa de que todos los licitadores presentarán, en ambos criterios, la oferta que les permita obtener la máxima puntuación, esto es, el compromiso de ejecutar las catorce inversiones adicionales y de aplicar una bonificación del 100 % en la tarifa para grupos desfavorecidos.

Para abordar esta cuestión, resulta preciso distinguir, en primer lugar, entre la previsibilidad de la puntuación a obtener y la previsibilidad de las ofertas que eventualmente puedan presentarse, conceptos que la recurrente señala que se dan en los criterios cuestionados.

En cuanto a la previsibilidad de la puntuación, debe precisarse que dicha circunstancia solo se produce en el criterio 1.1 Ejecución de Inversiones Recomendables, ya que el otro criterio cuestionado (3.1 Bonificación tarifa grupos desfavorecidos) sigue un sistema referencial respecto del rango de ofertas presentadas. El artículo 145 de la LCSP, como regla general, no prohíbe criterios de adjudicación que permitan al licitador conocer de antemano la puntuación que obtendrá en función de la oferta que formule. Sostener lo contrario conduciría, en la práctica, a excluir la posibilidad de establecer criterios vinculados a compromisos concretos que, a juicio del órgano de contratación, aporten un valor añadido a la prestación, y obligaría a acudir únicamente a sistemas de valoración referenciales respecto de las ofertas de los demás licitadores o a fórmulas cuya aplicación dependiera de variables futuras e inciertas en el momento de presentar oferta. No siendo ésta una exigencia derivada de la LCSP, la objeción no puede prosperar.

Cuestión distinta es la relativa a la previsibilidad del comportamiento de los licitadores, si bien esta debe ponerse en relación con la verdadera aptitud del criterio para operar como criterio de adjudicación, lo que exige analizar si aquello que se valora comporta un compromiso efectivo para el licitador o, por el contrario, consiste en una circunstancia que concurre de manera generalizada en todos ellos, o en un compromiso cuyo cumplimiento no implica esfuerzo alguno o implica un sacrificio tan insignificante que resulte razonable concluir que todos lo asumirán sin excepción.

Pues bien, en el presente caso la recurrente se limita a afirmar que todos los licitadores ofertarán la totalidad de las catorce inversiones adicionales y una bonificación del 100 % en la tarifa para grupos desfavorecidos. Sin embargo, tal afirmación no deja de ser una

mera anticipación del comportamiento futuro de los licitadores, carente de prueba alguna que permita sostener esa conclusión, ni siquiera de carácter estadístico que se base en comportamientos de licitaciones anteriores.

Además, no puede afirmarse que los compromisos valorados en ambos criterios carezcan de relevancia o supongan para los licitadores un esfuerzo inocuo o irrelevante. Así, la ejecución de catorce inversiones adicionales con un presupuesto de 1.736.944,69 € y la asunción de una bonificación tarifaria del 100 % comportan compromisos que, por su propio contenido, no pueden reputarse neutros o carentes de coste. Por ello, aun cuando sea lógico que los licitadores orienten su estrategia a la obtención de la máxima puntuación posible, ello no implica, sin más, que deba presumirse que todos presentarán necesariamente idéntica oferta en dichos criterios ni, menos aún, que los criterios controvertidos carezcan de aptitud para operar como verdaderos criterios de adjudicación.

Por tanto, el único argumento que formula la recurrente frente a ambos criterios de adjudicación y que, en esencia, se reconduce, en los términos señalados por la STS de 23 de febrero de 2026, a la eventual falta de aptitud competitiva de aquellos, debe ser desestimado, pues descansa en una mera hipótesis sobre el comportamiento futuro de los licitadores que, a la vista de la configuración de los criterios y de los compromisos que comporta su asunción, no permite concluir de forma fundada, categórica y exenta de toda duda, como sostiene la recurrente, que aquellos carezcan de aptitud real para distinguir entre ofertas o para favorecer una competencia efectiva.

Descartada la anterior alegación, igualmente debe desestimarse la tesis de la recurrente de que los dos criterios de adjudicación denunciados (por los umbrales de saciedad y su previsibilidad absoluta, que ya se ha dicho que no se dan), provocan que, en la práctica, los criterios evaluables mediante juicio de valor (42 puntos) adquieran un peso decisivo en la adjudicación. La recurrente sostiene que, aunque formalmente los criterios automáticos suman 58 puntos y los subjetivos 42, la previsibilidad absoluta en la puntuación de los criterios cuestionados, cuya puntuación asciende a 33 puntos, supone que los criterios que dependen de un juicio de valor predominen sobre los automáticos, lo que exige la constitución de un comité de expertos o la intervención de un organismo técnico especializado, conforme al art. 146.2 LCSP.

En el caso examinado, el PCAP atribuye 58 puntos a criterios evaluables mediante fórmulas y 42 puntos a criterios sometidos a juicio de valor, cumpliendo formalmente la regla general de preponderancia.

La previsibilidad invocada por la recurrente en la puntuación de dos criterios automáticos, por los motivos expuestos, no altera esta ponderación legal ni convierte los criterios cualitativos en mayoritarios.

Por tanto, no procede exigir la constitución de comité de expertos, sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda optar voluntariamente por reforzar la objetividad mediante informes técnicos externos. En consecuencia, se desestima esta alegación.

Décimo. La estimación del recurso es parcial, al acoger las alegaciones de la recurrente señaladas en el fundamento de derecho séptimo y en cuanto a sus efectos supone la retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 in fine 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. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. E.F.C, en representación de AGUAS DEL CERRO, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el término municipal de Peñíscola*”, con expediente 2020/00003336K, convocado por el Ayuntamiento de Peñíscola, de conformidad con el Fundamento de derecho décimo de la presente resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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

LAS VOCALES