



Recurso nº 2201/2025 C.A. Castilla-La Mancha 205/2025

Resolución nº 464/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.P.R., en representación de la mercantil AQUONA, GESTIÓN DE AGUAS DE CASTILLA, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento del “*Contrato de servicios de depuración de aguas residuales de Lillo*”, con expediente 156/2025, convocado por el Pleno del Ayuntamiento de Lillo; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Tras la aprobación del expediente de contratación y de los pliegos del contrato arriba nominado, el anuncio de licitación y los pliegos fueron enviados al DOUE y publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) con fecha 16 de diciembre de 2025. El contrato fue anunciado con un valor estimado de 1.950.159,41 euros y con los siguientes códigos de clasificación CPV:

90481000 - Explotación de una planta de tratamiento de aguas residuales.

45252130 - Equipo de planta depuradora de aguas residuales.

45259100 - Reparación y mantenimiento de planta depuradora de aguas residuales.

90420000 - Servicios de tratamiento de aguas residuales.

El plazo máximo para la presentación de las proposiciones quedó fijado hasta las 23:49 horas del día 14 de enero de 2026.



Segundo. El procedimiento abierto de adjudicación se rige por los trámites que para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada regula la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Tercero. Dentro del plazo señalado para la presentación de ofertas y tal y como certifica la Plataforma de Contratación del Sector Públicos se han formalizado las siguientes:

1.-AQLARA INFRAESTRUCTURAS, S.A.U. y

2.- FCC AQUALIA, S.A.

Cuarto. Con fecha 27 de diciembre de 2025, se formalizó en sede electrónica el presente recurso especial en materia de contratación contra los pliegos por parte de AQUONA GESTIÓN DE AGUAS DE CASTILLA, S.A.U., (en adelante, AQUONA) invocando vicios de nulidad de pleno Derecho ex artículo 39 de la LCSP y por remisión de esta del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y subsidiariamente vicios de anulabilidad al amparo del artículo 48 del mismo texto legal.

Se centra la recurrente no licitadora en la impugnación de los siguientes aspectos del pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP). A saber:

1. Falta de concreción de las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad (ENS). Entiende la defensa de la recurrente que no se especifica la categoría del ENS.
2. Omisión del valor estimado del contrato (VEC) completo. Considera la impugnante que no se tiene en cuenta en el VEC las posibles modificaciones al alza.
3. Incongruencia en los requisitos de solvencia técnica (Normas ISO/UNE): a juicio de la recurrente existe una contradicción insubsanable entre la cláusula 8.3.2 del PCAP, que exige tener los certificados en vigor al presentar la oferta, y la cláusula 10.10 del pliego de



prescripciones técnicas (en adelante, PPT), que otorga un plazo de 6 meses tras el inicio para su implantación.

4. Indeterminación de la retribución (abonados versus días de prestación): afirma la recurrente que la base del negocio jurídico es incierta, pues mientras la cláusula 15 del PCAP vincula los ingresos fijos al "número de abonados", la cláusula 37 establece que se pagará por "días efectivos de prestación".

5. Incoherencia en el régimen de revisión de precios. La recurrente esgrime que la documentación integrante de este contrato ofrece hasta cuatro versiones contradictorias sobre el inicio de la revisión de precios (tras 1 año y 20% de ejecución, tras 1 año, a partir del 2º año o a partir del 3º año).

6. Infracción de la cláusula 50 del PCAP sobre la prórroga forzosa indefinida, al no concretarla al máximo de los nueve meses previstos en el artículo 29.4 de la LCSP.

En fin, suplica a este Tribunal que estime el recurso especial y anule los pliegos, ordenando la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los pliegos rectores y el anuncio de licitación.

Quinto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Sexto. La Secretaría de este Tribunal abrió trámite de audiencia concediendo un plazo común de cinco días a las licitadoras concurrentes que habían presentado oferta para formular alegaciones. Presentó alegaciones en tiempo y forma, AQLARA INFRAESTRUCTURAS S.A.U., quien insta la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la recurrente y subsidiariamente, su desestimación pues a su juicio, las cláusulas impugnadas son ajustadas a Derecho.



Séptimo. Por resolución de la Secretaria General del Tribunal de fecha 29 de enero de 2026, dictada por delegación de éste, resolvió 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. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP, y 22.1. 1º del RPERMC, y el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales, suscrito el 25 de septiembre de 2024 (BOE 3 de octubre de 2024).

Segundo. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 b) de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la publicación de los pliegos y la formalización del recurso especial en materia de contratación.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera con creces el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, y se contrae a una de las actuaciones impugnables ex artículo 44.2, a) del mismo cuerpo legal, los pliegos.

Cuarto. La recurrente, AQUONA, no ha presentado oferta en esta licitación, por lo que hemos de interrogarnos si goza del concepto de interesada para la impugnación de dicha actuación al amparo del artículo 48 de la LCSP.

De acuerdo con el artículo 48 de la LCSP:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto



perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

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”.

Es doctrina de este Tribunal reflejada en resoluciones como la número 200/2023 o la número 1242/2024, que 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 que se no se haya podido presentar proposición como consecuencia de condiciones discriminatorias en el pliego.

Lo cierto es que, no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

Pues bien, en el presente caso, de acuerdo con el antecedente de hecho tercero, la recurrente no ha presentado oferta a la licitación, pero sí impugna una serie de cláusulas de los pliegos que pueden ser restrictivas de su derecho de acceso a la licitación (en especial, las relativas a una incorrecta determinación del valor estimado del contrato, indeterminación de la retribución, revisión de precios o incongruencia y desproporcionalidad en cuanto a los requisitos de solvencia técnica), por lo que procede reconocerle legitimación y por ende, entrar a analizar las alegaciones de la recurrente.

Quinto. La defensa de la recurrente considera que el PCAP contiene cláusulas que merecen un reproche de vicio de nulidad de pleno Derecho y en su caso, de anulabilidad y por ello impugna las siguientes:

1. La cláusula 23 del PCAP que establece la obligación de respetar el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y la normativa nacional vigente en la materia.

En esta cláusula, el recurso esgrime que falta la concreción de las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y afirma la recurrente que:

“En consecuencia, desde la perspectiva estricta de la LODP, la exigencia de cumplimiento del ENS está vinculada al tratamiento de datos personales y las medidas necesarias para su protección. La obligación de cómo se debe cumplir el ENS para otros tipos o sistemas de información vendría determinada por otra normativa específica, como el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, que extiende su ámbito de aplicación a todas las entidades del sector público y también a todos los sistemas de información utilizados por las empresas del sector privado cuando tales sistemas contribuyen a la realización de las competencias o funciones públicas legal o estatutariamente señaladas para las entidades públicas contratantes, debiendo incluir dicha exigencia como prescripción técnica o como obligación de la empresa contratista según el tipo de servicio, que de no acreditarse supondría la exclusión del adjudicatario por este incumplimiento de no estar certificado.

(...).

*Sin embargo, el **PCAP omite completamente especificar la categoría de seguridad aplicable del Esquema Nacional de Seguridad** (básica, media o alta), generando una ambigüedad insostenible que impide a los licitadores evaluar y presupuestar adecuadamente las inversiones y los medios técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones de seguridad.*

La falta de una categoría ENS definida en el PCAP afecta directamente la capacidad de los licitadores para cumplir con las obligaciones esenciales introducidas por el Real Decreto-Ley 14/2019.

(...).

Sin especificar la categoría del ENS, los licitadores se encuentran en una posición de incertidumbre absoluta, ya que no pueden determinar:

- *el nivel de seguridad requerido para la infraestructura que alojará los datos;*
- *las restricciones geográficas específicas que deben aplicar a sus sistemas;*
- *el presupuesto necesario para implementar las medidas de seguridad correspondientes; y*
- *los procedimientos y controles técnicos específicos a implementar.*

(...).

Por todo ello, debe declararse que la omisión de la categoría ENS en el PCAP constituye un defecto esencial que impide la formulación de ofertas en condiciones de certeza, exigiendo que en los nuevos pliegos se especifique expresamente dicha categoría conforme a la metodología de valoración de activos establecida en el Real Decreto 311/2022.

Como decimos, la falta de esta especificación clara genera una incertidumbre significativa y afecta el principio de igualdad de condiciones entre los licitadores al no poder elaborar ofertas con una base homogénea y bien definida en este aspecto fundamental.

En definitiva, la Administración debe determinar en el pliego QUÉ NIVEL de seguridad requiere (o tiene actualmente) su sistema (Básico, Medio o Alto), dejando para la fase de ejecución del contrato únicamente la concreción de CÓMO se implementarán las medidas técnicas y organizativas específicas que correspondan a dicho nivel. Confundir ambos planos —como hace el PCAP impugnado— supone trasladar indebidamente al licitador una decisión que corresponde exclusivamente al titular de los datos y sistemas de información, vulnerando los principios de transparencia, seguridad jurídica e igualdad de trato que deben regir toda contratación pública”.



2. La cláusula 25, por contener un VEC incompleto. En la motivación de la impugnación de esta cláusula la defensa de AQUONA argumenta que no se ha tenido en cuenta el modificado convencional contenido en el pliego y así manifiesta:

*“El PCAP, en su cláusula 25, prevé explícitamente que el contrato podrá ser modificado **hasta un 15% sobre el importe de adjudicación** por diversas causas, como el incremento del caudal tratado o necesidades de reposición técnica.*

Dado que el VEC declarado (1.950.159,41 €) coincide exactamente con la suma de las anualidades sin margen adicional, se deduce que se ha omitido el 15% de modificaciones previstas en el cómputo global. Para cumplir con la LCSP, el VEC debería haber sido incrementado en dicho porcentaje, situándose aproximadamente en 2.242.683,32 € (VEC de la cláusula 4 del PCAP + 15% de posibles modificaciones).

Si bien el documento volcado en la PCSP, denominado «Memoria Justificativa» sostiene que el cálculo del VEC se ajusta al artículo 101 de la LCSP, el análisis aritmético previamente expuesto evidencia que únicamente se han tenido en cuenta la duración y los costes e ingresos, omitiendo el límite económico establecido por las cláusulas de modificación del propio PCAP, en concordancia con lo exigido por la cláusula 101.2.c) del PCAP.

*A mayor abundamiento, el VEC adolece de una **infravaloración por la exclusión** deliberada de costes previsibles y significativos. En primer lugar, existe una arbitrariedad palmaria en la fijación de los Gastos Generales (GG) y el Beneficio Industrial (BI). Mientras que el Informe de Estructura de Costes califica (último párrafo del punto 3.1) la propuesta del operador ACCIONA como la más coherente con un 10,00% (de GG + BI) el Ayuntamiento impone en la **cláusula 15 del PCAP** uno del 12,00% (7% GG + 5% BI) **sin desglose ni motivación técnica** que justifique este incremento del 2% sobre el modelo de referencia que consideraba como más coherente para la presente licitación. Esta inflación artificial del presupuesto, carente de base técnica, vulnera el art. 35 de la LPAC y el art. 100.2 de la LCSP.*

Asimismo, el presupuesto base de licitación ignora el coste real de la gestión de lodos. La cláusula 9.1 del PPT obliga al adjudicatario a gestionar los lodos en vertedero o

incineración (opción más costosa) si no son aptos para agricultura, pero simultáneamente prohíbe incluir este sobrecoste en el estudio de costes de la oferta (antepenúltimo párrafo de la cláusula 9.1 del PPT), obligando a presupuestar únicamente la opción agrícola. Teniendo en cuenta que el propio Anteproyecto y la Memoria Técnica (punto 3.3) reconoce un deterioro grave en la línea de fangos, es altamente probable que el uso agrícola sea inviable desde el inicio. Excluir este coste del cálculo del VEC, por tanto, del estudio económico, supone una vulneración del principio de realidad y del art. 101.2 de la LCSP.

Ello implicaría la nulidad ex artículo 101.2.c) de la LCSP en relación con el artículo 47.1.e) LPAC o subsidiario de anulabilidad ex artículo 40 LCSP”.

3. La cláusula 8 del PCAP por exigencia de certificados como criterios de solvencia. A juicio de la recurrente los pliegos incurren en una contradicción insubsanable sobre el momento de su acreditación y subraya la recurrente:

“Existe una discrepancia relevante entre los documentos que rigen la licitación sobre cuándo se deben poseer los certificados de calidad, medio ambiente y prevención (ISO 9001, 14001 y 45001) que actúan como medios de acreditar la solvencia técnica:

- El PCAP (cláusula 8.3.2.b, c y d) exige estos certificados como requisitos de solvencia técnica, indicando expresamente que deberán estar «en vigor a fecha de presentación de la oferta».*
- Por el contrario, el PPT (cláusula 10.10) establece que el adjudicatario está «obligado a implantar» dichos sistemas en un plazo «no superior a 6 meses desde la fecha de inicio» del servicio.*

Esta contradicción genera una inseguridad jurídica absoluta: ¿debe el licitador tener el certificado para poder participar (solvencia) o puede obtenerlo una vez adjudicado el contrato (ejecución)? Al ser el PCAP el documento prevalente según su cláusula 2, cualquier empresa que confíe en el plazo de 6 meses del PPT se enfrenta a una exclusión directa en la Mesa de Contratación, lo cual resulta arbitrario y vulnera el principio de transparencia”.

Además, el recurso en torno a esta alegación insiste en que esta cláusula 8 del PCAP supone una restricción ilegal de medios de prueba para la norma UNE 166002 (I+D+i):

“El PCAP (cláusula 8.3.2.f) incurre en una vulneración directa de los artículos 93 y 94 de la LCSP. Mientras que para el resto de normas UNE el PCAP acepta «otras pruebas de medidas equivalentes», para la certificación de Gestión de la I+D+i (UNE 166002:2021), el PCAP limita la acreditación únicamente a «certificados equivalentes», omitiendo la posibilidad legal de aportar otros medios de prueba adecuados de no tenerse el certificado exigido u otro certificado equivalente”.

A todo ello, le suma un reproche de desproporcionalidad e insiste la recurrente en que, la exigencia de normas de energía I+D+i resultan desproporcionadas y ello porque:

“Se exige como requisito de solvencia obligatoria las normas ISO 50001 (Gestión Energética) y UNE 166002 (I+D+i). Teniendo en cuenta, conforme al Anexo II, punto 1, del PPT, que el objeto del contrato es la depuración de una planta de tan solo 4.235 h.e. (habitantes equivalentes), y con un presupuesto anual moderado, estas exigencias resultan desproporcionadas.

Imponer certificaciones tan costosas y especializadas como requisitos de «entrada» (solvencia) supone un obstáculo para las empresas vulnerando el artículo 74.2 de la LCSP, que obliga a que los requisitos de solvencia sean proporcionales al objeto del contrato.

Por otra parte, la UNE 166002 establece los requisitos de un sistema de gestión de la I+D+i, cuya finalidad es asegurar que los proyectos innovadores se desarrollen con una metodología clara, trazable y verificable, garantizando una planificación, organización, ejecución y control adecuados de actividades de investigación, desarrollo e innovación.

*Sin embargo, el objeto del presente contrato es la gestión ordinaria y explotación de una estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de 4.235 habitantes equivalentes, conforme al Anexo II, punto 1, del PPT. Se trata de una actividad de explotación y mantenimiento rutinario de infraestructuras existentes, que **no constituye en sí misma un proyecto de I+D+i** ni requiere el desarrollo de actividades innovadoras para su correcta ejecución.*

La gestión de una EDAR implica operaciones estandarizadas de tratamiento de aguas residuales mediante procesos técnicos consolidados y ampliamente conocidos en el sector: pretratamiento, tratamiento primario, secundario, línea de fangos, y control de parámetros de vertido. Estas actividades, aunque técnicamente especializadas, no requieren investigación ni desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas, sino la aplicación de conocimientos y procedimientos ya establecidos en el sector del agua.

Exigir como requisito de solvencia obligatoria la certificación en gestión de I+D+i para un contrato de explotación ordinaria supone imponer una barrera desproporcionada que:

(i) Carece de conexión directa con las capacidades técnicas realmente necesarias para ejecutar el contrato, que son las propias de la gestión de servicios de depuración (conocimiento de procesos de tratamiento, mantenimiento electromecánico, control analítico, cumplimiento normativo ambiental).

(ii) Excluye injustificadamente a operadores especializados en gestión de agua que, aun contando con amplia experiencia y solvencia técnica demostrada en la explotación de EDAR, no disponen de certificación en I+D+i por no ser necesaria para su actividad ordinaria.

(iii) Vulnera el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 74.2 de la LCSP, que exige que los requisitos de solvencia guarden relación directa con el objeto del contrato y sean proporcionados a su naturaleza y dimensión.

Las exigencias de solvencia deben estar justificadas por la naturaleza específica del contrato y no pueden constituir barreras artificiales a la competencia. En este caso, la imposición de la UNE 166002 como requisito de entrada (solvencia) para un contrato de gestión ordinaria de una pequeña depuradora constituye una restricción injustificada de la concurrencia que no encuentra amparo en el objeto contractual”

4. La cláusula 27 del PCAP y la traslación ilegal en el contratista del riesgo operacional en la prestación del servicio. En esta alegación, AQUONA considera que, los pliegos trasladan ilegalmente el riesgo operacional al contratista como si fuera una concesión del servicio y expresa:

*“En la Memoria Justificativa (apartado 3.1, en relación con su apartado 3.1.1) se señala que el contrato es de servicios y no de concesión basándose exclusivamente en que **no existe transferencia del riesgo operacional** (apartado 3.1, cuarto párrafo). Sin embargo, la cláusula 27 (tercer párrafo) del PCAP vulnera esta premisa al imputar expresamente al adjudicatario el **riesgo operacional** por variaciones de personal.*

Mientras que el PCAP (pág. 55, primer párrafo) justifica la exclusión del beneficio industrial en el cálculo de la revisión de precios basándose en el "principio de riesgo y ventura" (propio de la ejecución de servicios), también utiliza el PCAP (cláusula 27) el término "riesgo operacional" (propio de las concesiones), generando una confusión de regímenes jurídicos que impide a los licitadores evaluar correctamente sus riesgos económicos

Esta contradicción genera una indefensión palmaria, pues la LCSP (art. 15.2) establece que el riesgo operacional es el elemento definitorio de la concesión. Asimismo, en el apartado IV del Preámbulo de la LCSP se indica:

(...).

Es decir, la LCSP, además de señalar (como lo hace la Memoria Justificativa) que en los contratos de servicios no opera el riesgo operacional (que no es lo mismo que el riesgo y ventura que sí va asociado a todo contrato), también establece que los contratos de servicios que implican la gestión de un servicio público deben regirse por el artículo 312 de la LCSP. Este artículo contiene normas específicas sobre el régimen sustantivo del servicio público que son comunes tanto para contratos de concesión de servicios (cuando hay asunción de riesgo operacional) como para contratos de servicios (cuando no hay asunción de riesgo operacional). En definitiva, el criterio diferenciador clave es la asunción o no del riesgo operacional para el empresario. En ambos casos, el empresario gestiona un servicio de titularidad pública: contratos que antes se califican como de gestión de servicios públicos sin riesgo operacional, ahora se califican como contratos de servicios, pero mantienen la misma estructura de relaciones jurídicas y se rigen por las normas del artículo 312 LCSP.

No puede la Administración beneficiarse de una duración excepcionalmente larga de 15 años bajo la etiqueta de “servicios” y, simultáneamente, trasladar al contratista un riesgo



operacional que ella misma declara inexistente para evitar la calificación de concesión. Esta incoherencia vicia de nulidad el PCAP por falta de claridad en el régimen de responsabilidad y equilibrio económico-financiero que debe regir la ejecución.

5. Las cláusulas 15 y 37 del pliego, sobre la inseguridad jurídica sobre la base de cálculo de la retribución al contratista.

Afirma la impugnante que:

“Existe una discrepancia económica esencial sobre qué es lo que el contratista va a cobrar, lo que impide realizar una oferta económica seria y fundada:

- El PCAP (cláusula 15, pág.22 del PCAP) indica que los ingresos fijos resultan de aplicar la cuota fija al número de abonados.*
- El PCAP (cláusula 37), al definir el algoritmo de pago, establece que el Término Fijo se calculará multiplicando la cuota fija por el número de días al año en que la planta esté funcionando.*

Esta contradicción sitúa al licitador ante dos escenarios económicos radicalmente opuestos: un modelo basado en la demanda (abonados), propio de una concesión de servicios (riesgo operacional), o un modelo basado en la disponibilidad técnica (días de planta), propio de un contrato de servicios (riesgo y ventura). La falta de claridad en el objeto de la retribución vulnera el principio de transparencia del artículo 1 de la LCSP.

A ello suma, un juico de incoherencia en el régimen de revisión de precios y alega:

“El expediente ofrece hasta cuatro versiones distintas sobre el momento en que procede la revisión de precios, lo que genera una indefensión total para el cálculo de la viabilidad financiera a largo plazo (15 años):

1. Versión PCAP (cláusulas 15 y 36): La revisión procede tras un año de ejecución y haber alcanzado el 20% del importe del contrato.



2. *Versión del informe sobre la Estructura de Costes en su Apartado 5, párrafo primero: Afirma que la revisión tendrá lugar al transcurrir un año "sin que sea necesario ejecutar el 20% de la prestación".*

3. *Versión del informe sobre la Estructura de Costes en su Apartado 5, párrafo final: Señala que la revisión se realizará a partir del segundo año de contrato.*

Según la LCSP, los términos no son intercambiables: el Contrato de Servicios se rige por un "precio cierto" (art. 102 LCSP), que el Ayuntamiento paga al contratista por la prestación. El Contrato de Concesión se rige por "tarifas" (art. 289.2 LCSP), que tienen la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario".

En opinión de la recurrente el contrato de servicios encubre un contrato de concesión de servicios y se ha obviado el trámite preceptivo del informe sobre su viabilidad económico-financiera que ha de emitir la ONE adscrita a la OIRESCON y así afirma:

*"En efecto, según el **artículo 333.3 de la LCSP**, es preceptivo el informe de la **Oficina Nacional de Evaluación (ONE)** para concesiones de servicios con un valor estimado superior al millón de euros donde la tarifa sea asumida por la Administración. Dado que el valor estimado del presente contrato asciende a **1.950.159,41 €** y que, como se ha expuesto en este recurso, la estructura de cobro por abonados y el traslado del riesgo operacional, de haberse definido en esta licitación como una concesión de servicios cuyo pago se realizará por el Ayuntamiento, sería necesario dicho informe".*

6. La cláusula 50 sobre la duración de la prórroga legal forzosa y así expone la recurrente que:

*"La citada cláusula impone al adjudicatario la obligación de continuar prestando el servicio tras la finalización del contrato "hasta que tenga lugar una nueva adjudicación". Esta redacción ignora el límite infranqueable establecido en el último párrafo del artículo 29.4 de la LCSP, que restringe dicha prórroga excepcional a un **plazo máximo de nueve meses**.*

Asimismo, la Administración omite en el PCAP el requisito de procedibilidad que exige la Ley: para que dicha prórroga sea válida, el nuevo anuncio de licitación debe haberse



*publicado al menos **tres meses antes** del vencimiento del contrato. Al no recoger esta garantía, el Ayuntamiento pretende trasladar al contratista las consecuencias de una posible inactividad administrativa, imponiéndole una carga que excede los límites legales de la contratación pública.*

(...).

*En consecuencia, si el licitador participa en el procedimiento sin cuestionar la ilegalidad de esta prórroga forzosa indeterminada, se expone a que, al finalizar el contrato, se le deniegue cualquier compensación por el **precio real del servicio** bajo el argumento de que **asumió voluntariamente el riesgo** de una continuidad indefinida, bajo las normas del PCAP, al no haber reaccionado contra la cláusula en la fase de licitación”.*

7. Cláusula 27 sobre la insuficiencia de los medios personales previstos en el PCAP para la ejecución del contrato, y así afirma que:

“El PCAP (cláusula 27) y demás documentación contractual imponen al adjudicatario la obligación de prestar el servicio de forma ininterrumpida los 365 días del año. Sin embargo, la estructura de costes sólo prevé:

- 1 Jefe de Planta (15% dedicación).*
- 1 Oficial Electromecánico (25% dedicación).*
- 1 Operario (100% dedicación).*
- 1 Analista (5% dedicación).*

En consecuencia, la suma total de dedicación es de apenas 1,45 trabajadores a jornada completa (FTE). Un año tiene 8.760 horas. Según el Convenio Colectivo del sector citado en la Memoria Técnico - Económica (página 21), la jornada anual ordinaria de un trabajador es de aproximadamente 1.750 horas. Para cubrir una sola posición las 24 horas del día, los 365 días del año (contando descansos legales, fines de semana, festivos, vacaciones y bajas), se requiere un mínimo de 5 trabajadores.



Resulta técnicamente temerario pretender que un solo operario al 100% y apoyos parciales cubran un servicio 24/365. El PCAP obliga a tener personal "en activo durante los 365 días del año, independientemente de cualquier clase de absentismo, incluidas las vacaciones". Con 1,45 personas, es legalmente imposible cumplir el cuadrante de trabajo sin vulnerar sistemáticamente el descanso semanal y las jornadas máximas de la normativa laboral".

Y argumenta:

"El Ayuntamiento ha diseñado una trampa perfecta: obliga al licitador a ofertar sobre una plantilla que reconoce insuficiente, pero traslada todo el riesgo (operacional) de esa insuficiencia al contratista mediante la cláusula 27 del PCAP ("las variaciones al alza del personal estarán dentro del riesgo operacional del Adjudicatario") cuando estamos ante un contrato de servicios. Es decir, el Ayuntamiento sabe que la plantilla no da para cumplir el servicio 24/365 ni respetar los convenios colectivos, pero advierte al contratista: si necesitas contratar más personal para no incumplir la ley laboral —lo cual es inevitable—, págalo tú".

En definitiva, considera la recurrente que no basta la mera modificación de las cláusulas impugnadas, sino que a su juicio y dado que están aquejadas de vicios de nulidad insta a que se estime el recurso con anulación del pliego y reanudación de las actuaciones al inicio del procedimiento de contratación con la redacción de los pliegos conforme a Derecho.

Sexto. Por su parte, el informe del ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LILLO de fecha 31 de diciembre de 2025, siguiendo las alegaciones de la recurrente da respuesta a cada una de ellas en liza con las cláusulas del PCAP impugnadas y suplica la desestimación del recurso.

1. Sobre la impugnación de la cláusula 23 del PCAP por indeterminación de nivel de seguridad exigido en el ENS.

En contra de AQUONA, el informe del órgano de contratación expone que:

"De acuerdo a como indica AQUONA la nueva redacción dada al artículo 122.2 de la LCSP, por el Real Decreto-Ley 14/2019, introduce la obligación para la empresa adjudicataria de

presentar, antes de la formalización del contrato, una declaración donde especifique dónde estarán ubicados los servidores y desde dónde se prestarán los servicios asociados a los mismos. Por tanto, simplemente con firmar una declaración por la empresa adjudicataria antes de la formalización del contrato (ya se conoce que el software y hardware de operación de la planta depuradora estará en la misma planta) donde se indique donde estarían en todo caso copias de seguridad, informes o ficheros de intercambio se salvaría la exigencia del Esquema Nacional de Seguridad en el caso de que fuera necesario.

Como se ha indicado, el Ayuntamiento analizó el riesgo y se consideró que no se requería exigencia específica en los pliegos, y que el coste que suponía para el licitador los sistemas informáticos y de seguridad debido al tipo y ubicación están dentro de los costes de explotación del operador incluidos en el Informe de Viabilidad y no suponen un sobrecoste, no contemplado para los licitadores.

Por tanto, al no tratarse de datos personales, conocerse las aplicaciones y el hardware que deben residir en la planta no se ha indicado en los pliegos la exigencia de una categoría, ni especificación de la aplicación del ENS”.

2. Sobre la impugnación de la cláusula 25 del PCAP sobre el valor estimado de contrato y la inclusión del modificado convencional.

Rebate la tesis de la recurrente y así el informe del Ayuntamiento de Lillo manifiesta:

“De acuerdo con el artículo 101 de la LCSP se ha considerado el Valor Estimado del Contrato de 1.950.159,41 € (UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS), ya que no se prevén modificaciones al alza.

Respecto a la infravaloración por la exclusión deliberada de costes previsibles y significativos, se ha considerado un valor conjunto del 12% de gastos generales y beneficio industrial en el Informe de Viabilidad (valor habitual en las licitaciones de este tipo de servicios) que el licitador podrá disminuir en el caso que lo estime conveniente dentro del estudio económico que debe de presentar en el Sobre 3, que de por sí, es habitual que los licitadores disminuyan, en este caso con el fin de incrementar el criterio evaluable mediante

fórmulas “fondo anual destinado a la renovación y actualización de los equipos”. Por tanto, no hay infravaloración ya que es habitual que los licitadores absorban costes que no se hubieran previstos (no se han detectado en el proceso de licitación) contra sus gastos generales y beneficio industrial.

*De igual manera respecto a la gestión de fangos en vertederos, las aguas residuales que recibe la Edar son urbanas, sin aportaciones industriales/comerciales significativas que provoquen modificaciones respecto a la calidad de aguas recibidas y tratamiento de fangos, por lo que el adjudicatario podrá seguir enviando los fangos a la agricultura, mientras no exista un cambio de normativa. Por tanto, no es previsible, siempre que el adjudicatario gestione adecuadamente la Edar, en la que el Ayuntamiento a su cargo ha hecho mejoras durante este año para mejorar el funcionamiento de la Edar y el tratamiento actual que realiza, y a estas inversiones se añadirían las mejoras que el adjudicatario debe realizar obligatoriamente de acuerdo con los anteproyectos incluidos en la licitación, por lo que no hay argumentos que hagan pensar que no se van a poder llevar los **fangos a la agricultura**.*

Por tanto, no hay justificación para que el Valor Estimado del Contrato no sea el incluido en el PCAP ya que no existen razones que indiquen que se van a producir variaciones en las condiciones de operación y explotación del contrato”.

3. Sobre la impugnación de la cláusula 8 del PCAP e incongruencia de los requisitos de solvencia técnica (normas ISO/UNE).

Puntualiza el informe del órgano de contratación que:

“3.1.-Contradicción insubsanable sobre el momento de acreditación

Respecto a las certificados de calidad (ISO 9001, 14001 y 45001) no hay ningún tipo de incongruencia. En el PCAP (cláusula 8.3.2.b, c y d) se exigen estos certificados como requisitos de solvencia técnica, indicando expresamente que deberán estar «en vigor a fecha de presentación de la oferta» coherente con que el licitador disponga de estos certificados a nivel de empresa, y respecto al el PPT (cláusula 10.10) establece que el adjudicatario está «obligado a implantar» dichos sistemas en un plazo «no superior a 6

meses desde la fecha de inicio» del servicio, se refiere a que se obtengan las certificaciones dentro del contrato de prestación del servicio en la Edar de Lillo. Por tanto, el primero es criterio de solvencia técnica, y el segundo es criterio de ejecución del contrato.

3.2.-Restricción ilegal de medios de prueba para la norma UNE 166002 (I+D+i).

Debido a que este tipo de normativa no se corresponde con una norma ISO sino con una norma UNE y que existen certificaciones equivalentes en el caso de la disposición de certificados I+D+i se dice claramente que el certificado deberá corresponderse con una "entidad acreditada por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro"..... o "certificados equivalentes" en su punto f) Acreditación del Sistema de Gestión de I+D+i. se ciñe claramente a lo que indica la LCSP en el apartado 93 y 94, y tal como se indica en la propia Memoria Justificativa (apartado 3.4) se indica que se aceptará para esta norma UNE «cualquier otro medio adecuado», por lo tanto está permitido dentro de los documentos de la licitación como se puede justificar los medios de prueba de la norma UNE 166002.

3.3.-Falta de proporcionalidad en la exigencia de normas de Energía e I+D+i.

La exigencia de que el licitador disponga de una solvencia obligatoria de las normas ISO 50001 (Gestión Energética) y UNE 166002 (I+D+i) deriva de la inquietud del Ayuntamiento de contar con una empresa que implante las mejores tecnologías para eficiencia y ahorro de costes en la gestión energética de la planta, considerando que esta planta no es nueva y ya ha tenido un cierto periodo de vida útil y la necesidad de aplicar tecnologías de I+D+i que permitan con tecnologías punteras que se apliquen a la planta mantener el funcionamiento operativo óptimo de la EDAR. Las empresas que se dedican a este tipo de prestación de servicios disponen habitualmente de este tipo de certificaciones, como del resto exigidas, por lo que no supone una barrera para que los licitadores interesados no cumplan los requisitos de solvencia técnica.

Por tanto, en concordancia con el tipo de licitación no hay contradicciones en los certificados ISO medioambientales y de seguridad y salud laboral, ni los correspondientes a gestión energética e I+D+i que sean barreras a la libre competencia del mercado".

4. Sobre la impugnación de la cláusula 27 del PCAP y el traslado del riesgo operacional en el contratista que ha de asumir las variaciones de personal.

En contra de lo alegado por AQUONA, el informe del Ayuntamiento matiza:

“Este contrato es un “contrato de servicios” por tanto como se conoce la principal diferencia entre ambos contratos concesión de servicios y contrato de servicios, es que en el contrato de concesión de servicios, la Administración transmite el riesgo operacional al contratista. Esto no ocurre con el contrato de servicios, a pesar de que el contratista siempre opera a riesgo y ventura igualmente (art. 197 LCSP).

Respecto al cálculo de revisión de precios para el cálculo del plazo de años de contrato en el flujo de caja procedente de las actividades de explotación, incluyendo cobros y pagos derivados de cánones y tributos, se excluye el beneficio del contratista.

Pero para el estudio económico del licitador se aplica el artículo 10 del RD 55/2017, de desindexación de la economía española, indica que se entiende por periodo de recuperación de la inversión del contrato, aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

Por tanto, en el estudio económico del licitador, deberá de incluir el beneficio económico.

No existen contradicciones, ya que como indica la documentación del contrato, es un contrato de servicios y está perfectamente claro cuáles son los riesgos de este tipo de contratos que prevé la LCSP, y en la documentación incluida en la licitación es claro en este tipo de procesos, según indica la ley, cuando no hay que considerar el beneficio en el cálculo de revisión de precios y cuando si se debe de tener en cuenta en el estudio de explotación, tal y como aparece en la memoria técnico-económica y en los flujos de caja que se adjuntan”.



5. Sobre la impugnación de las cláusulas 15 y 37 del PCAP y la inseguridad sobre el cálculo de las retribuciones a contratista.

El informe del órgano de contratación expone en contra de las tesis de AQUONA, lo siguiente:

“5.1.-Inseguridad jurídica sobre la base de cálculo de la retribución.

Existía una discrepancia entre la forma de retribución de la cuota fija como se retribuía si sobre abonado o sobre días al año y el día 29 de diciembre de 2025 se contestó a esta pregunta formulada por un licitador, aclarando que la base es los días del año.

Se contesto previamente a recibir el recurso y se adjunta la pregunta y la contestación que se dio dentro de la Plataforma de Contratacion del Estado en la correspondiente licitación de Lillo.

(...).

5.2.-Incoherencia en el régimen de revisión de precios.

El contrato es un contrato de servicios y de acuerdo con la LCSP en su artículo 103.5 la revisión de precios se aplica a partir del segundo año y una vez ejecutado el 20% del contrato, tal y como se adjunta.

5. Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión.

En el caso de que hubiera alguna contradicción la LCSP es clara en la aplicación de la revisión de precios respecto a cuando se aplica”.

5.3.-Indeterminación del sistema de retribución y contradicción en la naturaleza del pago.

Aunque en algunos puntos del documento pudiera aparecer el término “tarifa” más aplicable a contrato de concesión de servicios, frente al contrato de servicios, prevalece en todo momento que es un contrato de servicios y en el Pliego de Cláusulas Administrativas en el punto III. ARCHIVO N°3: DOCUMENTACIÓN EVALUABLE MEDIANTE FORMULAS del PCAP se indica claramente para obtener la retribución del concesionario como se aplican la cuota fija y variable, y el valor de cada una de ella.

(...)

Y en la cláusula 37. VALORACIÓN Y ABONO AL ADJUDICATARIO del PCAP se indica claramente como se calcula la retribución:

(...).

En ningún momento, en ningún documento aparece nunca una ordenanza o tarifa aplicable al contrato, por lo que aunque pueda aparecer algún texto en la documentación de la licitación el término “tarifa”, es evidente a lo largo de la diversa documentación que nunca aparece un cálculo de ingresos a partir de tarifas. Si en algún momento se habla de tarifa siempre se corresponde con los términos cuota fija y cuota variable con los que se retribuye al adjudicatario.

En este punto se vuelve a tratar el tema de si la cuota fija se multiplica por abonados o días, pero como ya se ha explicado durante el proceso de licitación se ha preguntado al respecto y ya fue contestada en la Plataforma de Contratación del Estado, tal y como previamente se ha indicado.

Por otro lado, se habla de la necesidad de informe de la Oficina Nacional de Evaluación debido a que por el valor del contrato por ser superior a un millón de euros y por la estructura de cobro de los abonados, pero como ya se ha explicado la cuota fija se multiplica por los números de días de explotación no por los abonados, por tanto, no es necesario dicho informe.

5.4.-La fórmula de revisión de precios y el principio non bis in ídem.

El 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, en su Artículo 7. Principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas, indica

8. Las fórmulas de revisión podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, tales como:

a) Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.

Y así se nos ha ido pidiendo la aplicación de mecanismos en función de la eficiencia dentro de las fórmulas de revisión de precios cuando se remiten los informes de estructuras de costes a las diferentes Juntas Consultivas de las Comunidades Autónomas, donde reiteradamente se nos indica la utilización de estos mecanismos incentivadores en la fórmula.

En el caso de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha se ha venido pidiendo que se utilicen este tipo de mecanismos recientemente en otros expedientes en marcha como ha sido en el Ayuntamiento de Daimiel o el de Manzanares del que adjuntamos notas del Acuerdo 3/2025, de 5 de junio, del Pleno de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre el Asunto: Petición de informe preceptivo sobre estructura de costes. Ayuntamiento de Manzanares emitido por la Junta Central de Contratación:

(...).

Por tanto es necesario incluir en la fórmulas de revisión de precios coeficientes tales como el “coeficiente del valor modulador en función de la calidad del agua vertida” que se ha incluido en la fórmula de revisión de precios de este contrato que incentiven el cumplimiento de ciertos aspectos del contrato como un mecanismo de incentivo de eficiencia.



No se considera como un coeficiente sancionador, sino que lo que busca es el mayor cumplimiento de la calidad del agua vertida con la normativa vigente y se adecua a los requerimientos que viene haciendo la administración a este tipo de contratos con fórmulas de revisión de precios.

Por tanto, los principios de transparencia y seguridad jurídica se han mantenido en todo el proceso ya que por encima de cualquier cuestionamiento este contrato es de servicios, y las dudas o contradicciones que han surgido durante el proceso como la de abonados vs días respecto a cuota fija, se han aclarado o bien el resto de licitadores no han tenido dichas dudas, ya que todas las preguntas se han ido respondiendo en la Plataforma de Contratación a lo largo del proceso de la licitación a todas las preguntas formuladas en tiempo y forma”.

6. Sobre la impugnación de la cláusula 50 del PCAP alrededor de la prórroga legal forzosa.

En contra de lo argumentado por la recurrente sobre esta cláusula analizada al abrigo del artículo 29.4 de la LCSP, el informe del órgano de contratación expone cuanto sigue:

“La cláusula 50 es clara y se reproduce a continuación:

CLÁUSULA 50. CONTINUIDAD DEL SERVICIO.

El Adjudicatario quedará obligado con el Ayuntamiento a continuar prestando servicio una vez finalizado el plazo del Contrato, por un periodo adicional hasta que tenga lugar una nueva adjudicación o una resolución del contrato, hasta que tenga lugar una nueva adjudicación o se resuelva prestarlo por otro sistema o forma de gestión, según lo establecido en el artículo 29.4. Durante este período, serán de aplicación las mismas normas que se establecen en el presente Pliego y en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Ya que se ciñe al artículo 29.4 donde indica el plazo máximo de nueve meses y que por tanto el Ayuntamiento deberá de realizar con antelación todo el proceso para licitar y adjudicar, no existiendo tal y como indica la cláusula indefensión, ya que no se indica en ningún caso que el servicio se deba de producir de forma indefinida si el Ayuntamiento no



ha sido previsor en los procesos administrativos para disponer de un nuevo adjudicatario al final del contrato en licitación”.

7. Sobre la impugnación de la cláusula 27 del PCAP y la insuficiencia de medios personales.

Aclara el informe del órgano de contratación que:

“Se alude a un tema básico que en ningún momento se ha declarado en los pliegos y es que tenga que haber 365 días un trabajador en planta, ya que como se indica en la estructura se propone una estructura de un operario al 100% y 3 técnicos con dedicación parcial.

En el apartado 5.1. Personal del Servicio del PPTP se indica la dedicación del personal:

<<El adjudicatario deberá contar al menos con el siguiente personal en relación de dependencia para cumplir con el servicio requerido:

PERSONAL	NUMERO	DEDICACION
<i>Jefe de planta</i>	<i>1</i>	<i>15,00%</i>
<i>Oficial electromecánico</i>	<i>1</i>	<i>25,00%</i>
<i>Operario</i>	<i>1</i>	<i>100,00%</i>
<i>Analista</i>	<i>1</i>	<i>5,00%</i>

Pero en el PCAP en su cláusula 15. Contenido de las proposiciones se pide a los licitadores que detalle la organización del personal.

<<El archivo nº 2 deberá incluir, necesariamente, los siguientes apartados y deberá de elaborar su oferta de acuerdo y con el orden y contenido mínimo indicado en cada apartado:

1) ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO (máximo de 25 páginas).

El licitador describirá detalladamente la organización de todo el personal que será adscrito al contrato. Se tendrá en cuenta todo lo relacionado con horarios, visitas, turnos, guardias, festivos, bajas y vacaciones>>.

El licitador debe explicar en su oferta el personal con que va a prestar adecuadamente el servicio, ya que es evidente que para poder prestar el servicio los licitadores dispondrán además del operario, de técnicos con dedicación parcial a este contrato.

Pero, de lo que no se puede partir es de una premisa de que haya que cubrir el servicio 24/365, ya que en ningún documento de la licitación se ha exigido contar con personal continuo en la EDAR. Obviamente lo que si deberá de haber 24/365 guardias o retenes disponibles ante emergencias, pero nunca se ha dicho que sea presencial en planta.

Pero no existe insuficiencia de medios personales para la prestación del servicio”.

En conclusión y analizadas las cláusulas impugnadas por AQUONA, el informe del órgano de contratación ratifica que la calificación del contrato es de servicios y no de concesión de servicios y que, por ende no requiere un informe de la ONE e insta la desestimación total del recurso con confirmación de la legalidad del pliego.

Séptimo. La recurrente alega, en primer lugar, la falta de concreción de las exigencias del esquema nacional de seguridad, en contravención de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD) y del artículo 122.2 de la LCSP. En ausencia de una categoría, los licitadores, afirma, se encuentran en una posición de incertidumbre absoluta, ya que no pueden determinar el nivel de seguridad requerido, las restricciones geográficas, el presupuesto necesario para implementar las medidas correspondientes y los procedimientos y controles técnicos a implementar.

De esta forma, se impugna la cláusula 23 del PCAP cuyo tenor literal advierte:

“El contrato respetará en su integridad el Reglamento Europeo 2016/679, de 27 de abril de 2016, que entró en vigor el 24 de mayo de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)”.



Para dar solución a la falta de concreción del nivel de seguridad del ENS alegado por la recurrente, hemos de citar la normativa sobre esta materia:

El artículo 28.1 de la LOPD establece lo siguiente,

“Los responsables y encargados, teniendo en cuenta los elementos enumerados en los artículos 24 y 25 del Reglamento (UE) 2016/679, determinarán las medidas técnicas y organizativas apropiadas que deben aplicar a fin de garantizar y acreditar que el tratamiento es conforme con el citado reglamento, con la presente ley orgánica, sus normas de desarrollo y la legislación sectorial aplicable. En particular valorarán si procede la realización de la evaluación de impacto en la protección de datos y la consulta previa a que se refiere la Sección 3 del Capítulo IV del citado reglamento”.

La disposición adicional primera de la LOPD establece lo siguiente:

“1. El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679.

2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetas al Derecho privado.

En los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato, las medidas de seguridad se corresponderán con las de la Administración pública de origen y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad”.

Por su parte, el artículo 2.2 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS en adelante), determina que,

“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”.

Para los sistemas de información que traten datos personales, el artículo 3 del ENS establece:

1. Cuando un sistema de información trate datos personales le será de aplicación lo dispuesto en el 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 a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, o, en su caso, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, el resto de normativa de aplicación, así como los criterios que se establezcan por la Agencia Española de Protección de Datos o en su ámbito competencial, por las autoridades autonómicas de protección de datos, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente real decreto.

2. En estos supuestos, el responsable o el 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.

3. En todo caso, prevalecerán las medidas a implantar como consecuencia del análisis de riesgos y, en su caso, de la evaluación de impacto a los que se refiere el apartado anterior, en caso de resultar agravadas respecto de las previstas en el presente real decreto”.

Nuevamente nos encontramos ante dos preceptos que requieren de una interpretación integradora para la resolución del recurso y es que como será el adjudicatario quien proponga los propios medios materiales y aplicaciones informáticas para la gestión de la EDAR (como se especifica en el apartado 5.4 del PPTP), también dependerá de la disposición de estos medios las medidas de seguridad que deberán aportarse, por lo que, la cláusula 23 del PCAP recurrida es conforme a Derecho ya 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.

La recurrente viene planteando de manera sistemática ante este Tribunal, en varios contratos, recursos alegando este mismo motivo por, sustancialmente, las mismas causas que ahora alega en su recurso, habiendo sido desestimada esta pretensión con argumentos como los expresados en la resolución 125/2026, de 29 de enero de 2026, entre otras:

“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.

Pues bien, atendido el objeto del contrato se prevé en el PPT en la cláusula 14 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 tres meses desde la firma del contrato.

De manera que, de conformidad con la cláusula 40 del PCAP que impone al concesionario la obligación de cumplir lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de protección de datos personales, y 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.”

Por otra parte, apela la recurrente a la exigencia de un determinado nivel ENS pero, en modo alguno, justifica y menos prueba las razones que conducen a esa exigencia frente a la afirmación del órgano de contratación de que *“al no tratarse de datos personales, conocerse las aplicaciones y el hardware que deben residir en la planta no se ha indicado en los pliegos la exigencia de una categoría, ni especificación de la aplicación del ENS”*.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Octavo. Considera la recurrente que, el valor estimado del contrato resulta incompleto pues la cláusula 25 del PCAP prevé modificados que, no se han tenido en cuenta.

Esta cláusula indica:

“El contrato sólo podrá modificarse en las condiciones y con los requisitos establecidos en los artículos de 203 a 205 de la LCSP.

Podrá ser objeto de modificación del contrato la incorporación al mismo de las zonas de nueva urbanización, obras e instalaciones que reciba el Ayuntamiento para su adscripción al servicio, entrando a formar parte del objeto de este contrato. También se incluirán en el contrato las obras e instalaciones que ejecute o reciba el Ayuntamiento para su adscripción al Servicio encomendado durante el periodo de ejecución del contrato, comprometiéndose tanto el Ayuntamiento como el Adjudicatario a adoptar las modificaciones técnico-económicas necesarias para garantizar su gestión.

Sin embargo, el contrato podrá ser modificado hasta un 15% sobre el importe de adjudicación en el caso de incremento del caudal tratado sobre el previsto, por necesidad de reposiciones técnicas o por cambios por decisión del Ayuntamiento de Lillo en la operación de la depuradora que incrementen los gastos previstos en el estudio económico presentado por el adjudicatario”.

Por otra parte, la cláusula 4 del PCAP sobre el valor estimado del contrato establece:



“El Valor Estimado del Contrato regulado en el presente Pliego, atendiendo a la duración del mismo prevista en 15 años, asciende a la cantidad de 1.950.159,41 € (UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS), atendiendo a lo establecido en el artículo 101 de la LCSP, siendo éste el importe neto de la cifra de negocios que estima el órgano de contratación generará la empresa adjudicataria durante la ejecución del contrato.

Se ha tenido en cuenta para el cálculo del valor estimado del contrato, el Artículo 101. Valor estimado de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. De acuerdo con el apartado 2 del Artículo 101, para la valoración del precio estimado de contrato se ha considerado que el coste correspondiente a la mano de obra es relevante sobre la totalidad de costes por lo que se han tenido en cuenta la normativa laboral vigente respecto al convenio colectivo del sector y se han incluido los costes laborales calculados para el personal que se indica en el apartado 4.2.4.1.1 de la Memoria Técnica Económica.

El cálculo de los ingresos previstos, junto con los costes directos e indirectos, se encuentra detallado en el apartado 4.3. Proyección económica del contrato de la Memoria Técnico Económica del Expediente de Contratación del Contrato Administrativo de la Depuración de Aguas Residuales Industriales de Lillo.

El Presupuesto Base de Licitación será de 2.145.175,35 € (DOS MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CINCO EUROS CON TREINTA Y CINCO CÉNTIMOS), correspondientes a 1.950.159,41 € (UN MILLÓN NOVECIENTOS CINCUENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y NUEVE EUROS CON CUARENTA Y UN CÉNTIMOS), al que se le adicionará el Impuesto sobre el Valor Añadido (10%) de 195.015,94 € (CIENTO NOVENTA Y CINCO MIL QUINCE EUROS CON NOVENTA Y CUATRO CÉNTIMOS)”.

Lo cierto es que, el artículo 101.2 de la LCSP exige:

“c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato



el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas”.

Lo cierto es que, si la cláusula 25 del PCAP prevé la posibilidad de modificados convencionales hasta un 15% sobre el importe de adjudicación en el caso de incremento del caudal tratado sobre el previsto, por necesidad de reposiciones técnicas o por cambios por decisión del Ayuntamiento de Lillo en la operación de la depuradora que incrementen los gastos previstos en el estudio económico presentado por el adjudicatario, el importe del modificado convencional aislada o conjuntamente hasta el 15 % del importe de adjudicación se haya tenido en cuenta para el cálculo del valor estimado del contrato.

Pues bien, ni la cláusula 4 del PCAP ni la memoria técnica-económica del contrato recogen el modificado convencional del artículo 204 de la LCSP, por lo que procede acoger el motivo de la recurrente que ha de exigir al órgano de contratación replantearse una nueva redacción de la cláusula 25 del PCAP si mantiene la posibilidad del modificado y su reflejo en la cláusula 4 del PCAP.

Noveno. Sobre los certificados de solvencia y contradicción de los pliegos, la recurrente vertebra este motivo de impugnación en dos: primero, en el momento de exigir los certificados ante una aparente contradicción entre la cláusula 8.3.2, b), c) y d) del PCAP con la cláusula 10.10 del PPT, y segundo, por la desproporcionalidad en la exigencia de los certificados ISO 5001 y UNE 166002 de I+D+i.

Por lo que se refiere a la solvencia técnica y profesional, la cláusula 8.3.2 del PCAP exige:

“b) Acreditación de tener implantado un Sistema de Gestión de la calidad.

Los licitadores deberán acreditar tener implantado un Sistema de Gestión de la Calidad acreditado según norma internacional UNE-EN ISO 9001:2015 u otra norma equivalente, o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplen los requisitos de calidad establecidos en el sistema antes citado en el ámbito de servicios de explotación, mantenimiento de redes de saneamiento y/o depuración de aguas residuales. Se acreditará mediante copia del certificado que deberá de haber sido emitido por una entidad acreditada



*por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro. **El certificado estará en vigor a fecha de presentación de la oferta.***

De acuerdo al artículo 93 de la LCSP se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.

c) Acreditación de tener implantado un Sistema de Gestión Ambiental.

*Los licitadores deberán acreditar tener establecido un Sistema de Gestión Ambiental acreditado según la norma internacional UNE-EN-ISO 14001:2015 u otra norma equivalente o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplen los requisitos de gestión ambiental establecidos en el sistema antes citado, en el ámbito de servicios de explotación, mantenimiento de redes de saneamiento y/o depuración de aguas residuales. Se acreditará mediante copia del certificado que deberá de haber sido emitido por una entidad acreditada por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro. **El certificado estará en vigor a fecha de presentación de la oferta.***

De acuerdo con el artículo 94 de la LCSP se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los empresarios.

d) Acreditación de tener implantado un Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales.

Los licitadores deberán acreditar tener establecido un Sistema de Gestión de la prevención de riesgos laborales acreditado según la norma ISO 45001:2018 u otra norma equivalente o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplen los requisitos de prevención de riesgos laborales en el sistema antes citado, en el ámbito de servicios de explotación, mantenimiento de redes de saneamiento y o depuración de aguas residuales.

Se acreditará mediante copia del certificado que deberá de haber sido emitido por una entidad acreditada por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro.

El certificado estará en vigor a fecha de presentación de la oferta.

Se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también se aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión de la prevención de riesgos laborales que presenten los empresarios.

e) Acreditación del Sistema de Gestión Energética.

Los licitadores deberán acreditar estar certificados según UNE-EN ISO 50001:2018 relativo al Sistema de Gestión Energética en las actividades de explotación, mantenimiento de saneamiento y depuración de aguas.

Se acreditará mediante copia del certificado que deberá de haber sido emitido por una entidad acreditada por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro.

El certificado estará en vigor a fecha de presentación de la oferta.

Se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también se aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión energética.

f) Acreditación del Sistema de Gestión de I+D+i.

Los licitadores deberán acreditar estar certificados según UNE 166002:2021 relativo al Sistema de Gestión de la I+D+i: Requisitos del Sistema de Gestión de la I+D+i, en actividades relacionadas con el ciclo integral del agua.

Se acreditará mediante copia del certificado que deberá de haber sido emitido por una entidad acreditada por ENAC o por un organismo internacional si está radicado en otro estado miembro.

El certificado estará en vigor a fecha de presentación de la oferta.

Se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea”.

Por su parte, la cláusula 10.10 del PPT prescribe que, el adjudicatario está «*obligado a implantar*» dichos sistemas en un plazo «*no superior a 6 meses desde la fecha de inicio*» del servicio, sin embargo, esto en contra de lo esgrimido por la recurrente no debe entenderse como una demora en la acreditación de la solvencia, la cual se determina en el apartado 8.3.2. del PCAP, sino como una obligación de ejecución para asegurar que los sistemas de gestión se apliquen de forma efectiva y verificada a la operativa específica de la EDAR de Lillo una vez iniciado el servicio, por lo que no podemos acoger esta alegación del recurso.

La segunda alegación en la que se vertebra este motivo de impugnación se centra en la desproporcionalidad en la exigencia de estas certificaciones y sobre todo, en el certificado UNE 166002 I+D+i.

La cláusula del pliego impugnada no restringe ilegalmente los medios de prueba, ya que en sus apartados relativos a certificados de calidad y medio ambiente hace referencia expresa a los artículos 93 y 94 de la LCSP, los cuales obligan a aceptar “*otras pruebas de medidas equivalentes*”. No restringe equivalencias a los certificados nombrados mientras estén expedidos por un organismo reconocido.

La alegación de “*restricción ilegal*” resulta infundada, ya que la recurrente confunde la mención a una norma de referencia (necesaria para definir el estándar de calidad) con la prohibición de presentar equivalencias, posibilidad que el pliego deja abierta conforme a la ley.



Pues bien, la exigencia de estos certificados queda en la esfera de las potestades del órgano de contratación siempre que su exigencia resulte adecuada y proporcionada a las prestaciones objeto del contrato. La exigencia de certificados de gestión energética (ISO 50001) y de I+D+i (UNE 166002) o equivalentes ha de estar plenamente justificada por la naturaleza del servicio, lo que hace indispensable que el contratista sea solvente en gestión energética para garantizar la eficiencia, cuestión esta que queda satisfecha en la necesaria obtención del certificado de gestión energética ISO 50001, pues argumentar que una EDAR de más de 4.000 h-e es "*pequeña*" para estas exigencias es un error técnico; la responsabilidad ambiental por vertidos a cauce público es idéntica independientemente del tamaño, y un operador "eficiente y bien gestionado" debe contar con estas certificaciones para operar en el mercado actual del ciclo integral del agua.

No obstante, resulta desproporcionada la exigencia del certificado de la cláusula 8.3.2 f) Acreditación del Sistema de Gestión de I+D+i., esto es, que los licitadores deberán acreditar estar certificados según UNE 166002:2021 relativo al Sistema de Gestión de la I+D+i: Requisitos del Sistema de Gestión de la I+D+i, en actividades relacionadas con el ciclo integral del agua, máxime si tenemos en cuenta el objeto del contrato de servicios centrado en la explotación de una planta de tratamiento de aguas residuales; en los servicios de tratamiento de aguas residuales y en la reparación y mantenimiento de planta depuradora de aguas residuales.

Asiste, por tanto, razón a la recurrente en este extremo, pues la exigencia de la norma UNE 166002 que define los requisitos que debe cumplir un sistema de gestión de la I+D+i, se excede a las prestaciones propias de este contrato, resultando desproporcionada y por ende, limitativa del acceso a la contratación a empresas dedicadas a las prestaciones objeto del contrato, pero que no han implantado los sistemas de gestión de I+D+i.

Procede por ende, anular la cláusula 8.3.2 letra f) del PCAP de acreditación del sistema de gestión de I+D+i.

Décimo. Sobre el traslado al contratista del riesgo operacional en las variaciones de la plantilla e insuficiencia de medios personales, la recurrente expone de forma detallada que en este extremo el contrato se acerca más a la concesión del servicio con un defecto



esencial cual es la inexistencia del informe de viabilidad económica financiera que ha de emitir la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) adscrita a la ORIESCON.

La cláusula 27 del PCAP sobre el personal, relacionada además en el motivo de oposición de la recurrente sobre la insuficiencia de medios personales para la prestación del servicio dispone:

“La Empresa adjudicataria estará obligada a cumplir en su totalidad lo expuesto en el CUADRO RESUMEN en cuanto a lo que se refiere en su punto 1, apartado 1.1 (criterios de organización, gestión y explotación del servicio) a proyecto de organización y gestión del servicio y más concretamente en Organización del personal.

El Adjudicatario atenderá la correcta prestación de los servicios empleando para ello el personal técnico, administrativo, operarios, etc., precisos en cada momento, viniendo obligado a mantener un personal mínimo, que deberá quedar plenamente reflejado y justificado en su oferta, conforme establece el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Las variaciones al alza del personal estarán dentro del riesgo operacional del Adjudicatario.

Al término del contrato, todo el personal adscrito al servicio conservará sus derechos laborales con el nuevo titular del mismo, que estará obligado a la subrogación conforme a la legislación vigente en cada momento.

Cualquier baja laboral por enfermedad, accidentes, maternidad, etc. se cubrirán con personal externo procedente de una bolsa de trabajo.

La Empresa adjudicataria se compromete a tener en activo a los empleados que marca el Pliego, durante los 365 días del año, independientemente de cualquier clase de absentismo, incluidas las vacaciones. De no hacerlo así y previo informe de quien corresponda y que demuestre esta circunstancia, el Ayuntamiento de Lillo podrá penalizar a la Empresa adjudicataria por incumplimientos, abriendo el oportuno expediente e incluso rescindiendo el contrato.

Debido a que en el contrato no se subroga personal, el adjudicatario podrá considerar en su contratación la utilización de bolsa de trabajo de personal empadronado en el municipio de Lillo”.

A pesar de la utilización de esta terminología “*dentro del riesgo operacional del adjudicatario*” de los pliegos se deduce que se ha configurado la prestación no como un contrato de concesión de servicios que traslada el riesgo operacional al contratista y que requiere del preceptivo informe de la ONE (artículo 333 de la LCSP), sino como un contrato de servicios, lo cual implica que la terminología se ha de reconducir al riesgo y ventura del contratista.

El pliego establece que la ejecución se realiza a riesgo y ventura del contratista, principio general de todos los contratos administrativos según el artículo 197 de la LCSP.

Para que existiera riesgo operacional según el artículo 14.4 de la LCSP, no debería estar garantizado que el contratista recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes incurridos en condiciones normales de funcionamiento.

En este caso, la retribución no depende de las incertidumbres del mercado o de la demanda de los usuarios, sino de la suma del término fijo + término variable, como se analizará en el siguiente fundamento de Derecho. Dado que el Ayuntamiento paga por días de funcionamiento y por agua depurada es la Administración quien asume la mayor parte del riesgo operacional, lo que confirma la naturaleza de contrato de servicios.

A pesar de los términos empleados en esta cláusula, el hecho de imputar al contratista que asuma las variaciones del personal al alza entra dentro del concepto de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista.

En conexión con este argumento, hemos de tener en cuenta que tampoco merece favorable acogida la tesis de la recurrente sobre la insuficiencia de medios personales previstos en los pliegos pues entra dentro de sus potestades discrecionales el diseño del servicio. En este sentido, el apartado 5.1. Personal del Servicio del PPT indica la dedicación del personal:



“El adjudicatario deberá contar al menos con el siguiente personal en relación de dependencia para cumplir con el servicio requerido:

PERSONAL	NUMERO	DEDICACION
<i>Jefe de planta</i>	<i>1</i>	<i>15,00%</i>
<i>Oficial electromecánico</i>	<i>1</i>	<i>25,00%</i>
<i>Operario</i>	<i>1</i>	<i>100,00%</i>
<i>Analista</i>	<i>1</i>	<i>5,00%</i>

Pero en el PCAP en su clausula 15. Contenido de las proposiciones se pide a los licitadores que detalle la organización del personal.

<<El archivo nº 2 deberá incluir, necesariamente, los siguientes apartados y deberá de elaborar su oferta de acuerdo y con el orden y contenido mínimo indicado en cada apartado:

1) ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO (máximo de 25 páginas).

El licitador describirá detalladamente la organización de todo el personal que será adscrito al contrato. Se tendrá en cuenta todo lo relacionado con horarios, visitas, turnos, guardias, festivos, bajas y vacaciones>>.

Y por ello, es el licitador quien debe explicar en su oferta, el personal con que va a prestar adecuadamente el servicio, ya que es evidente que para poder prestar el servicio los licitadores dispondrán además del operario, de técnicos con dedicación parcial a este contrato.

Pero y de acuerdo con el informe del órgano de contratación, de lo que no se puede partir es de una premisa incorrecta de la que parte la recurrente, de que haya que cubrir el servicio 24/365, ya que en ningún documento de la licitación se ha exigido contar con personal continuo en la EDAR. Obviamente lo que si deberá de haber 24/365 guardias o retenes disponibles ante emergencias, pero no figura en los documentos contractuales que sea presencial en planta.

En definitiva, no existe insuficiencia de medios personales para la prestación del servicio.



No puede aceptarse esta alegación de la recurrente que al socaire de la impugnación de esta cláusula 27 del PCAP pretende la transformación completa del contrato pasando al ámbito de la concesión de servicios.

Undécimo. Sobre la inseguridad jurídica en el cálculo de las retribuciones al contratista y revisión de precios, impugna en este argumento AQUONA las cláusulas 35, 36 y 37 del PCAP.

El tenor literal de estas reza así:

- Cláusula 35 del PCAP: Retribución del adjudicatario:

“La retribución del Adjudicatario estará constituida por los términos fijos y variables ofertados en la licitación, que se aplicaran a los días efectivos en que se realiza la prestación del servicio y a los volúmenes depurados.

La aprobación de las tarifas a aplicar se realizará anualmente por el Ayuntamiento a partir de la presentación de revisión de tarifas que realice el Adjudicatario para la aprobación de los nuevos términos fijos y variable.

a) Las tarifas que se establecen en la Memoria Técnico Económica se revisarán anualmente, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización, conforme al régimen de revisión de precios establecido en el presente Pliego.

b) La solicitud de modificación de las tarifas de depuración deberá ser presentada por el Adjudicatario al Ayuntamiento para su aprobación tres meses antes del cumplimiento de la fecha en que anualmente se cumpla el inicio del contrato.

c) Las nuevas tarifas se remitirán para su autorización por el órgano competente del Ayuntamiento de Lillo.

d) La demora o negativa del Ayuntamiento a modificar las tarifas, en los términos establecidos en los apartados anteriores, constituirá a éste en la obligación de compensar el desequilibrio económico en el que incurra el Adjudicatario.

A estos efectos, se entenderá como desequilibrio económico la diferencia entre la recaudación que debería haberse obtenido en el trimestre correspondiente aplicando las tarifas incrementadas de acuerdo con lo establecido en los apartados a), b) y c) anteriores y la recaudación realmente obtenida por el Adjudicatario mediante la aplicación de las tarifas vigentes.

El equilibrio económico del contrato se entiende logrado con las tarifas y demás conceptos fijados en la Memoria Técnico Económica y con las modificaciones posteriores de las mismas realizadas en los términos establecidos en los apartados a), b) y c) anteriores.

En tanto se apruebe por el Ayuntamiento el incremento de las tarifas en los términos previstos en la presente cláusula, el Adjudicatario no podrá invocar la existencia de desequilibrio económico, salvo cuando se produzcan cambios normativos o alteraciones técnicas que afecten sustancialmente a la prestación de los servicios.

El Adjudicatario podrá percibir los ingresos derivados de la contraprestación de obras vinculadas a la prestación de los servicios objeto del contrato realizado para particulares y a solicitud de estos”.

- Cláusula 36 del PCAP. Revisión de precios:

“Prevía justificación en el expediente, la revisión de precios del contrato tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (RDDEE) que desarrolla la ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (LDEE), cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización.

Tal y como se justifica en la Memoria justificativa de revisión de precios (ANEXO V) que acompaña al expediente de contratación, se dan las circunstancias establecidas en el artículo 9 del RDDEE para que proceda la revisión periódica y predeterminada de los precios, dado que el periodo de recuperación de la inversión del contrato es superior a cinco años y el presente Pliego así lo recoge y detalla la fórmula de revisión aplicable.

(...).

- Cláusula 37 del PCAP. Valoración y abono al adjudicatario.

“Se entiende por retribución del Adjudicatario el abono a realizar por parte del Ayuntamiento de Lillo a cambio de la prestación de los servicios contratados.

La retribución es expresada en forma binómica y se abonará mediante una certificación mensual para el conjunto de las EDAR objeto del contrato, siendo el algoritmo de cálculo a aplicar el siguiente:

RETRIBUCIÓN = TÉRMINO FIJO + TÉRMINO VARIABLE

RETRIBUCIÓN = TÉRMINO FIJO + TÉRMINO VARIABLE

En donde:

$$\text{Término Fijo} = \sum_{i=1}^{i=n} (F_i * D_i)$$

Dónde:

- **F** = cuota fija, expresada en € por día.
- **D_i** = número de días al año, en que la planta haya estado funcionando.

$$\text{Término Variable} = \sum_{i=1}^{i=n} (V_i * Q_{tratado_i})$$

Siendo:

- **V** = Cuota variable, en € por metro cúbico de agua depurada.
- **Q tratado** = Volumen tratado mensualmente en la EDAR (medido en el caudalímetro de agua tratada)

En el caso de avería del caudalímetro en la EDAR, el volumen de agua tratada durante el periodo que dure dicha avería se estimará a partir del valor registrado en el caudalímetro de agua bruta localizado a la entrada a la EDAR, afectado por un coeficiente R obtenido de la relación entre el valor del volumen de salida y el volumen de entrada totalizado del mes anterior. En caso de no poder obtener el citado coeficiente, se tomará el valor medio del volumen mensual de agua tratada correspondiente al mismo mes del año anterior junto con la de los meses inmediatamente anterior y posterior a ese año, sin perjuicio de lo establecido en el presente pliego en relación con la reparación de elementos esenciales de la depuradora y de lo establecido en el apartado de penalizaciones. En el caso de no poder aplicar una de las dos situaciones previstas anteriormente, quedará a juicio del Director de Explotación la estimación del volumen de agua tratada en el periodo de avería.



Se incluirá en la oferta un estudio económico de la EDAR, que se entregará debidamente firmado y se adjuntará junto con la propuesta económica. En el ANEXO II del PPT se aporta como datos informativos los valores de F (€/día) V (€/m³), y el volumen de licitación anual (m³ /año), que han servido de base para el cálculo del importe de licitación. Los precios F y V ofertados por el licitador para la EDAR, nunca serán superiores a los precios indicados en dicho Anexo.

Para proceder a la certificación de los servicios ejecutados, el Adjudicatario remitirá a la Ayuntamiento de Lillo el Parte Mensual de Explotación en el plazo de los siete primeros días del mes siguiente.

El Director de Explotación, a la vista de la información recibida del Adjudicatario y de la resultante de los análisis y controles oficiales, expedirá las certificaciones de valoración y abono correspondientes.

Asimismo, en dichas certificaciones se descontarán las penalizaciones en su caso procedentes, conforme a lo dispuesto en el apartado correspondiente del PPT.

Cumplido el contrato se procederá a certificar formalmente su recepción o conformidad en los términos establecidos en la legislación vigente.

En el caso de que durante la vigencia del contrato se procediera a la ejecución de actuaciones no previstas en las instalaciones, su abono se realizará de acuerdo con lo indicado en el apartado correspondiente del PPT”.

Pese a que, la recurrente difiere de este sistema de pago y vierte críticas sobre su inseguridad en su aplicación así como en la revisión de los precios, de una hermenéutica sensata de las cláusulas transcritas se infiere que, el órgano de contratación ha trazado con claridad la forma de facturación del servicio distinguiendo entre el término fijo y el término variable y que la revisión de precios se acoge a las fórmulas previstas en el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía, por lo que tampoco puede acogerse la impugnación de estas cláusulas 35, 36 y 37 del PCAP.



En definitiva, el sistema retributivo es un modelo de precio cierto basado en la prestación efectiva, con una fórmula de revisión objetiva, predeterminada y ajustada a la ley, que utiliza indicadores de calidad para proteger el interés público sin vulnerar los derechos económicos del contratista.

Por tanto, se desestima este motivo del recurso.

Decimosegundo. Por último, la recurrente también impugna la cláusula 50 del PCAP con reproche de una ilegalidad de la prórroga legal forzosa contenida en la misma.

La cláusula 50 del PCAP bajo el epígrafe de continuidad del servicio, dispone:

*“El Adjudicatario quedará obligado con el Ayuntamiento a continuar prestando servicio una vez finalizado el plazo del Contrato, **por un periodo adicional hasta que tenga lugar una nueva adjudicación o una resolución del contrato**, hasta que tenga lugar una nueva adjudicación o se resuelva prestarlo por otro sistema o forma de gestión, **según lo establecido en el artículo 29.4**. Durante este período, serán de aplicación las mismas normas que se establecen en el presente Pliego y en el Pliego de Prescripciones Técnicas”.*

En contra de lo expresado por la recurrente, no se vulnera en esta cláusula el artículo 29.4 de la LCSP de tal forma que se obligue a la contratista la permanencia ilimitada o sine día en la continuidad del servicio sino que se entiende que es “*según lo establecido en el artículo 29.4 de la LCSP*”, esto es, con un máximo de nueve meses y siempre que la siguiente licitación se haya anunciado con tres meses de antelación del vencimiento del contrato.

Es más, esta prórroga excepcional, que no se tiene que haber previsto en los pliegos y que opera al margen de las prórrogas ordinarias que, si procede, sí que se hayan previsto, obedece también a la finalidad de garantizar la continuidad de la prestación, cuando concurran razones de interés público para no interrumpirla.

Así, parece constituir un mecanismo para contratos de trato sucesivo, como lo es el que ahora nos ocupa, pues ciertamente carece de sentido en caso de contratos de resultado, como los de obras o los de suministros o servicios que no sean de trato sucesivo, para los



cuales no es procedente hablar de prórroga sino, si la hay, de ampliación del plazo de ejecución, similar a la obligación de continuación.

El legislador ha circunscrito la posibilidad de acordar la prórroga excepcional a la concurrencia de unas circunstancias concretas en una fase procedimental específica y avanzada del procedimiento de licitación del nuevo contrato. Para que la prórroga forzosa -obligatoria para el contratista- pueda acordarse, es preciso que concurren ciertos requisitos procedimentales y materiales establecidos en la Ley, entre los que destaca la existencia de circunstancias imprevisibles para el órgano de contratación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato y todo ello, será analizado en el período intermedio que transcurra entre la siguiente licitación y la ejecución del contrato puesto en marcha en los pliegos ahora recurridos. En todo caso, la cláusula 50 del PCAP no se extralimita de las normas de ius cogens previstas en el artículo 29.4 de la LCSP, porque hay una remisión expresa al citado precepto y, con ello, a todos sus requisitos.

Lógico corolario de todo lo anteriormente analizado, solo merecen favorable acogida dos impugnaciones instrumentadas por AQUONA y por ende, se estima parcialmente el recurso con anulación de la cláusula 4 para que tenga en cuenta en el valor estimado del contrato, el modificado convencional previsto en la cláusula 25 del PCAP, y con anulación de la cláusula 8.3.2 letra f) en cuanto a la exigencia de la acreditación del Sistema de Gestión de I+D+i, (UNE 166002 I+D+i), que restringe para esta licitación la concurrencia competitiva del sector. Por otra parte, al acordarse la anulación de algunas cláusulas del PCAP, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el último párrafo del apartado 2, del artículo 57 LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar en parte el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.P.R., en representación de la mercantil AQUONA, GESTIÓN DE AGUAS DE CASTILLA, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento “*Contrato de servicios de depuración de aguas residuales de Lillo*”, con anulación de las cláusulas 4 y 8.3.2 letra f)



del pliego de cláusulas administrativas particulares, de acuerdo con lo expuesto, respectivamente, en los fundamentos jurídicos octavo y noveno de esta resolución, así como la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de conformidad con lo previsto por 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 Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES