Plaza de los Sitios, 7
50001 Zaragoza

976 715 049

tribunalcontratosaragon@aragon.es

RE 41/2026

Acuerdo 71/2026, de 12 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil "BUSCAMINAS GESTIÓN INTEGRAL, S.L." frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación denominado «Gestión integral de los residuos del Consorcio en su ámbito de actuación», promovido por el Consorcio Agrupación Nº 7 Alcañiz.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. – El día 16 de marzo de 2026 fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público –en adelante, PCSP- el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el procedimiento de contratación al que alude el encabezado del presente Acuerdo. Según figuraba en el mismo, la fecha límite de presentación de ofertas era el día 29 de abril de 2026. El día 20 de marzo el mismo anuncio fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, publicándose, a su vez, en esa misma fecha, una rectificación del anuncio de licitación modificando el plazo de presentación de ofertas, indicando que el mismo finalizaba el día 22 de abril de 2026. Asimismo, se han publicado anuncios de rectificación de pliegos los días 20, 23, 24 de marzo de 2026 y los días 9, 11 y 16 de abril de 2026.

Se trata de un contrato de concesión de servicios, tramitado de forma ordinaria mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y cuyo valor estimado es de 7.557.557,28 euros, IVA no incluido.

Segundo.- El día 8 de abril de 2026 fue interpuesto ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación por R.C.C., en nombre y representación de la mercantil "BUSCAMINAS GESTIÓN INTEGRAL, S.L.", frente al anuncio y los pliegos que rigen la licitación. Al recurso, atendiendo a su orden de llegada se le asignó el **número 41/2026.**

Tercero. - El día 9 de abril de 2026, este Tribunal dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación, requiriendo del mismo la remisión del expediente e informe a que alude el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La documentación requerida se recibió el día 11 de abril siguiente.

Cuarto – Mediante Resolución 26/2026, de 15 de abril, este Tribunal acordó la suspensión –de forma cautelar- del procedimiento, suspendiendo asimismo el plazo de presentación de ofertas.

Quinto.- No habiendo finalizado el plazo de presentación de ofertas y no constando interesados en el procedimiento, no se ha llevado a cabo el trámite de audiencia previsto en el artículo 56.3 LCSP.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - COMPETENCIA

La competencia para resolver este recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 118 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LUECPA).

SEGUNDO. - LEGITIMACIÓN

Se acredita en el expediente la legitimación de la mercantil “BUSCAMINAS GESTIÓN INTEGRAL, S.L.” para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, habida cuenta tanto del objeto social que figura en sus estatutos sociales —que engloba, entre otras, las actividades en que consiste el objeto del contrato—, como de las pretensiones ejercidas mediante el escrito de

recurso, relativas a las condiciones para participar en la licitación, que revelan que los pliegos pueden restringir sus opciones de concurrir a la misma.

El recurso ha sido presentado por representante legal, aportando poder suficiente.

TERCERO. - PLAZO, LUGAR Y FORMA

Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, lugar y forma de presentación del recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y en el artículo 128 de la LUECPA.

CUARTO. - ACTO RECURRIDO Y ALEGACIONES DE LAS PARTES

1.- Acto recurrido

Queda igualmente acreditado que el recurso se ha interpuesto contra contrato y actuación susceptible de impugnación ex artículo 44.1 c) y 44.2.a) de la LCSP, dado que, en sede de un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros, se recurre el anuncio y los pliegos que rigen el contrato.

2.- Alegaciones del recurrente

El recurrente impugna la presente licitación al entender, por una parte, que no consta el preceptivo informe de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) que evalúa la sostenibilidad o viabilidad financiera de la concesión, el cual es exigible de conformidad con el artículo 333.3 a) de la LCSP. En este sentido, alega que "*la determinación del informe como preceptivo, comporta la obligatoriedad de su cumplimiento y, por tanto, ha de solicitarse necesariamente, siendo fundamental para la elaboración de la documentación contractual que ha de regir la licitación.*

La consecuencia o los efectos de la no emisión del informe preceptivo ha de ser necesariamente la paralización de la tramitación del procedimiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 de la Ley 39/2015, y, en concreto, con su apartado 3, en su caso, la nulidad o anulabilidad del acuerdo que pueda dictarse con la falta del informe, tal como resulta también del artículo 48 de la Ley 39/2015."

Por otra parte, entiende que el estudio económico publicado no tiene el contenido necesario para ser considerado como estudio de viabilidad tal y como exige la LCSP. Sobre este aspecto indica: "*el órgano de contratación pública un tercer anuncio de la licitación mediante una modificación de los pliegos, incorporando -entre otros- un documento titulado "Estudio económico cláusula 2 PPT.pdf".*

Sin embargo, dicho documento no puede considerarse un estudio económico-financiero realmente o en sentido estricto, sino que se limita a un estudio parcial de costes, carente de los elementos mínimos exigibles en un contrato de concesión de servicios.

En particular, el documento no analiza:

- *Los ingresos a percibir por el concesionario.*
- *Una estimación de la proyección anual de flujos de caja durante la vida del contrato.*
- *El cálculo del VAN, la TIR y el período de recuperación (Pay-back) para el escenario base.*
- *La justificación de la tasa de descuento utilizada.*

Todo ello impide evaluar la viabilidad económica-financiera real de la concesión."

Asimismo, concreta las deficiencias sustanciales que presenta el estudio de costes, destacando la consideración exclusiva de los costes del primer año (en lugar de todo el periodo de la concesión), la infradotación de personal y ausencia total de consideración del absentismo, los errores manifiestos en la amortización de inversiones, así como la ausencia total de gastos generales y beneficio industrial.

De esta manera, considera que "*el documento denominado "Estudio económico cláusula 2 PPT":*

• ***No cumple los requisitos mínimos*** *de un estudio económico-financiero en un contrato de concesión de servicios,*
• *Presenta* ***deficiencias graves*** *en la estimación de costes,*
• *Omite elementos esenciales para evaluar la* ***viabilidad económica del contrato****,*
• *Y no permite justificar adecuadamente el canon de licitación establecido*."

En consecuencia, suplica la estimación del recurso, acordando la anulación de los anuncios y los Pliegos de condiciones y, por tanto, el procedimiento de licitación, declarando su nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente su anulabilidad con retroacción de las actuaciones al momento procedimental correspondiente a la solicitud del preceptivo informe a emitir por la ONE.

3.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe emitido al amparo del artículo 56.2 de la LCSP, tras exponer las dificultades que han tenido para publicar en la PCSP e indicar que la nueva licitación incluye nuevos servicios, como la gestión de la Planta de Compostaje, señala lo siguiente [el subrayado es nuestro]:

"*1. Es cierto que no se solicitó informe preceptivo a la Oficina Nacional de Evaluación. Tal y como dicho informe se requiere para contratos de Concesión de Servicios por valor superior a 1 millón de euros.*

2. Indican que en el anuncio de licitación del 16 de marzo figuraba como fecha final de presentación de ofertas el 29 de abril y en la del 20 de marzo se sustituyó por el 22 de abril. Esto se debe a que en ambos anuncios la fecha de apertura de ofertas era el 27 de abril, algo que no ha constatado el reclamante, lo que hacía que en el primer anuncio fuera erróneo. Por lo que se modifica la fecha de presentación de ofertas, que sigue estando dentro de los plazos legales. Se elige el 22 abril porque debido al puente de San Jorge es el anterior día laborable al 27 de abril.

3. Por un error organizativo el PPT se publica inicialmente pero el contenido del desglose de costes Punto 2º del PPT no se publica por haberse redactado en un documento a parte. Tras una pregunta en la licitación en la PLACSP preguntando por dicha documentación observamos el error y se publica en la Plataforma en la sección de documentación anexa a los pliegos, apareciendo como modificación de pliegos el 23 de marzo.

4. Tras varias preguntas técnicas de los licitadores interesados, se contesta a ellos subiendo varios documentos mas a la sección de anexos a los pliegos. Estas preguntas, por ejemplo las toneladas de residuos de cada tipo recibidos en cada uno de los puntos limpios el último año o el control volumétrico del vertedero, es información que solo conoce el adjudicatario y nos

envía FCC Medioambiente. Tras anexarlo, aparece como modificación de pliegos el 24 de marzo.

La única forma que conozco de contestar a las preguntas recibidas a través de documentación que pueda ver quien pregunta y el resto de licitadores es publicando dicha documentación en la sección de anexos al pliego. Para que dicha documentación sea accesible a los interesados debo publicar una "rectificación de pliegos", lo que no significa que suponga siquiera una rectificación de pliegos.

5. Sobre los comentarios al PPT y los costes:

a) La licitación no contempla actualización anual con respecto al IPC, por lo que el licitador debe valorarlo para repartir los costes a lo largo del contrato.

a) En el estudio de costes están detallado el personal y su dedicación a cada uno de los aspectos de las explotaciones consideradas en el pliego. Además hay una línea en la que se señala vacaciones en la que pueden encajar esas dedicaciones adicionales para vacaciones y otras cuestiones, absentismo entre ellas.

b) En la línea de amortizaciones se señalan tres equipos, pata de 800000 €, pala de 180000 € y retro de 89500 € es decir un total en equipos de 1069500 € que amortizados en 6 años suponen los 192053,28 € en cada año que en los 6 años supone un importe de 1152319,68 €. (significando un 7,74% de costes financieros)

c) Los Gastos Generales y el Beneficio industrial están incluidos en los valores obtenidos antes de aplicar el IVA."

QUINTO.- CONSIDERACIONES SOBRE LA CONFIGURACIÓN Y CONTENIDO DE LA LICITACIÓN.

Con carácter previo a resolver las cuestiones relativas al fondo del asunto y planteadas por el recurrente, este Tribunal debe efectuar una serie de consideraciones sobre la configuración y contenido de la licitación.

Así, debemos anticipar en este momento el sentido estimatorio del recurso, lo que conllevará, como veremos posteriormente, la anulación de la licitación. Y por este motivo, y aunque no hayan sido cuestiones alegadas por el recurrente, este Tribunal

entiende que resulta necesario efectuar, obiter dicta, una serie de consideraciones, con el ánimo de que, si persisten las necesidades del órgano de contratación, puedan ser tenidas en cuenta en la nueva licitación, y todo ello con el ánimo de que el interés público sea satisfecho de la mejor manera posible.

i) En primer lugar, debemos destacar que el contrato se configura como un contrato de concesión de servicios, que es aquel en el que, de conformidad con el artículo 15 de la LCSP), uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida viene constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio, resultando que el derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, el cual se regula en el artículo 14 de la LCSP.

El concepto de riesgo operacional como elemento definidor de las concesiones ha sido elaborado por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE). Sus conclusiones se han resumido en los Considerandos 18 a 20 de la Directiva 2014/23/UE:

"(18) Las dificultades relacionadas con la interpretación de los conceptos de concesión y de contrato público han generado una inseguridad jurídica continua para las partes interesadas y han dado lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por lo tanto, debe aclararse la definición de «concesión», en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional. La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los

costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato. Al mismo tiempo, hay que aclarar que ciertos regímenes en los que la remuneración procede exclusivamente del poder adjudicador o la entidad adjudicadora pueden considerarse concesiones si la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios depende de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios.

(19) Cuando la reglamentación específica del sector elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no debería considerarse concesión a efectos de la presente Directiva. El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en sectores con tarifas reglamentadas, o cuando se limita el riesgo operacional mediante regímenes contractuales que prevén una compensación parcial, incluida la compensación en caso de adelantarse la caducidad de la concesión por motivos atribuibles al poder o entidad adjudicador, o por causas de fuerza mayor.

(20) Un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro. Debe entenderse por «riesgo de demanda» el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por «riesgo de oferta» el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda. A efectos de la evaluación del riesgo operacional, puede tomarse en consideración, de manera coherente y uniforme, el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario."

Aplicando las anteriores consideraciones al contrato objeto del recurso, resulta que en el expediente de contratación no se justifica de modo alguno que exista dicha

transferencia de riesgo operacional en la explotación del servicio, el cual debe abarcar el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda, ni en que elemento concurren, lo cual es esencial para poder configurar el contrato adecuadamente. Es más, este Tribunal, s.e.u.o, no ha encontrado mención alguna a dicho concepto en ningún documento del expediente.

A lo anterior debemos añadir que, en atención al sistema de retribución establecido en la cláusula 5 del PCAP, en el que se observa, por una parte, una retribución fija en función de las toneladas de residuos, y por otra parte, lo percibido por la venta directa de residuos de los puntos limpios y de voluminosos, no se entiende (dado que no está en el expediente) cuál es el riesgo operacional para el concesionario, dado que parece que el adjudicatario no tiene una gran incertidumbre en los ingresos de demanda, habida cuenta de la aportación pública que se configura, ni que parece que existan grandes inversiones a realizar, sin perjuicio de que puedan existir otros elementos que sí que pudieran justificar dicha transferencia de riesgo operacional, lo cual, como vemos, resulta determinante para configurar el contrato como contrato de concesión de servicios (artículo 15 de la LCSP) o como contrato de servicios (artículo 17 de la LCSP), por lo que la falta de motivación de este aspecto resulta sumamente relevante.

(ii) Entre la documentación del expediente no consta que se haya justificado la necesidad e idoneidad del contrato en los términos del artículo 28 de la LCSP, ni que se hayan justificado los extremos que exige el artículo 116.4 de la LCSP.

(iii) En el informe emitido por el órgano de contratación se indica que, por un error organizativo, el PPT se publicó inicialmente pero el contenido del desglose de costes Punto 2º del PPT no se publica por haberse redactado en un documento a parte y que tras una pregunta en la licitación en la PCSP detectan el error y se publica en la Plataforma en la sección de documentación anexa a los pliegos, apareciendo como modificación de pliegos; a lo que añade que publicaron información adicional en posteriores ocasiones.

Pues bien, debe advertirse que la modificación de los Pliegos se contempla en los artículos 122.1 (para el PCAP), 124 (para el PPT) y 136 (supuestos de modificación significativa) de la LCSP. De esta manera, los Pliegos, una vez publicados, sólo pueden ser modificados, de acuerdo con los artículos 122.1 y 124 de la LCSP cuando exista error material, de hecho, o aritmético; dado que, en otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones. Por su parte, el artículo 136.2 de la LCSP indica que: "(…) *Los órganos de contratación deberán ampliar el plazo inicial de presentación de las ofertas y solicitudes de participación, asimismo, en el caso en que se introduzcan modificaciones significativas en los pliegos de la contratación, sin perjuicio de lo señalado en los artículos 122.1 y 124*.

En todo caso se considerará modificación significativa de los pliegos la que afecte a:

a) La clasificación requerida.

b) El importe y plazo del contrato.

c) Las obligaciones del adjudicatario.

d) Al cambio o variación del objeto del contrato."

En el presente supuesto se había omitido un documento que resultaba esencial para la presentación de las propuestas, afectando a las obligaciones del adjudicatario (cálculo de costes). A lo que añadimos que no se habían publicado diversos documentos relevantes para los licitadores en la confección de sus ofertas que fueron añadiéndose con posterioridad. Pues bien, es evidente que no estábamos ante un supuesto de mero error material o de hecho, sino que era una modificación significativa de la documentación que afectaba a la licitación, y, en consecuencia, se debería haber atendido a los establecido en los artículos 122.1, 124 y 136.2 de la LCSP, retrotrayendo las actuaciones y ampliando el plazo de presentación de ofertas.

(iv) Asimismo, debemos advertir de la gran confusión que generan varios aspectos de la licitación, lo cual deriva en una gran inseguridad jurídica, tanto en lo que respecta en la preparación de las ofertas, como en los términos en que se tiene que ejecutar del contrato. Así, entre otros aspectos, señalamos los siguientes:

iv.a) En la PCSP aparece un documento denominado "*Estudio Económico cláusula 2 del PPT"*. Pues bien, el contenido del mismo (con el título cálculo de costes)

parece identificarse con el estudio de viabilidad exigido en el artículo 285.2 de la LCSP, mientras que la cláusula 2 del PPT denominada "estudio económico-financiero", se refiere a un estudio que debe presentar el licitador tal y como se desprende (aunque no de manera clara) de los Pliegos. Por tanto, debería diferenciarse con claridad el estudio de viabilidad que debe preparar el órgano de contratación y al cual nos referiremos en el Fundamento Séptimo, de la documentación que debe ser elaborada por los licitadores. Sin embargo, se confunden términos y se mezclan documentos.

iv.b) Por otra parte, en relación al personal para prestar el servicio, teniendo en cuenta que cabe la subrogación del mismo y que el PPT (cláusula 3) señala que: "*Para la explotación de los servicios incluidos, la empresa adjudicataria dispondrá de personal suficiente para realizar los trabajos y obligaciones adquiridas en este pliego*.", hubiera sido conveniente incluir una cláusula relativa a las condiciones de los medios humanos, de manera que, sin exigir una adscripción de medios, se garantice el personal suficiente para la ejecución del contrato, ya sea través de la subrogación o de los medios que la empresa adjudicataria se obligue a aportar.

iv.c) Los apartados relativos a la compra de maquinaria nueva (pata de cabra, pala, retroexcavadora y camión con gancho) resultan sumamente confusos, dado que no se sabe con certeza si los va a adquirir el órgano de contratación o el licitador, existiendo contradicciones en la información que aparece en los Pliegos y en el documento denominado "cálculo de costes". Resultando igualmente confuso la amortización pretendida ("*Los equipos que se adquieren se amortizan en 6 años y en los restantes de prorroga se incrementa en un 2% del valor de compra para mantenimiento*.") y el reflejo que la misma tiene en el estudio de costes.

iv.d) Se recomienda una revisión completa del PPT para aclarar los términos de la ejecución. A modo de ejemplo, la cláusula 1 relativa a la gestión de la explotación indica que "*en la gestión del vertedero se tendrán en cuenta las cuestiones siguientes*", incluyendo durante 15 folios una mezcla confusa de cuestiones que concretan su afectación al contrato, como puede ser la forma en la que se van a ejecutar las obras que se mencionan (ampliación del vaso de vertidos, nueva balsa de lixiviados,

construcción de una nave en el vertedero), cuando se van a ejecutar y quien las va a ejecutar, careciendo, por tanto, de toda precisión necesaria, extremo que incide en las condiciones de la prestación del servicio.

iv.e) La cláusula 26 del PCAP, relativa a las condiciones de prestaciones del servicio (la cual debería estar numerada como cláusula 25) recoge las obligaciones generales del concesionario y las obligaciones específicas de la concesión, de una manera totalmente genérica, reproduciendo el literal del artículo 288 de la LCSP, sin añadir nada más, por lo que su contenido no se ajusta a la realidad concreta del contrato que se está licitando y que se va a ejecutar, lo cual podría generar problemas en fase de ejecución; resultando, asimismo, que el PPT recoge otro tipo de obligaciones. Dicha dispersión puede generar confusión, por lo que hubiera sido más recomendable unificar todas las obligaciones en un único apartado del PCAP, sin perjuicio de diferenciar en el apartado la tipología de la obligación en atención a su naturaleza.

v) El contenido de los Pliegos debe ajustarse a las previsiones de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este sentido, el contenido de la Declaración Responsable debería ajustar a la disposición adicional séptima y deberían observarse las previsiones que resulten aplicables del Capítulo III del Título II. Asimismo, en este contexto de contratación pública estratégica, sería recomendable repensar la configuración de los criterios de adjudicación para que la mejor oferta sea realmente la mejor oferta relación calidad-precio, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 145.2 de la LCSP.

SEXTO.- SOBRE EL INFORME DE LA ONE.

Efectuadas las consideraciones del Fundamento anterior, debemos atender al primer motivo de impugnación, referente a la falta de constancia del preceptivo informe de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) que evalúa la sostenibilidad o viabilidad financiera de la concesión.

Sobre este aspecto, el órgano de contratación admite que no ha solicitado dicho informe, y, sin embargo, no desiste de la licitación (artículo 152 de la LCSP); y, tal y como se redacta el informe del órgano de contratación, tampoco puede considerase que admita la pretensión del recurrente.

- **Sobre la necesidad del informe de la ONE**.

El artículo 333.3 a) de la LCSP dispone lo siguiente: "*3. La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:*

a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario." En términos similares se pronuncia el artículo 7.1.a) 1º) de la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE)

En consecuencia, el informe de la ONE es preceptivo cuando concurran los siguientes requisitos: (i) Se trate de un contrato de concesión de servicios celebrado por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales; (ii) el valor estimado sea superior a 1.000.000 de euros; y (iii) se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

Pues bien, en el presente supuesto concurren los tres requisitos:

(i) En primer lugar, el contrato está calificado como contrato de concesión de servicios (aunque, como hemos dicho anteriormente, faltan en el expediente numerosos aspectos que no se han concretado, por lo que no podemos afirmar sin ningún género de duda que exista la transferencia de riesgo operacional que exige un contrato de concesión de servicios), y se ha celebrado por un poder adjudicador de

una Corporación Local. Sobre este aspecto, no podemos olvidar que el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local (LBRL) atribuye a los municipios como competencia propia la gestión de los residuos sólidos urbanos. Por su parte el artículo 26 de la LBRL concreta que corresponde a todos los municipios la recogida de residuos, y aquellos de población superior de 5.000 habitantes, además deben prestar el tratamiento de residuos. Este artículo 26 también prevé que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes corresponderá a la Diputación provincial o entidad equivalente la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos. Por último, el artículo 86.3 de la LBRL reserva a favor de las entidades locales, entre otras potestades, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos.

En términos similares son atribuidas estas competencias a los municipios en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración local de Aragón en su artículo 44 que recoge entre los servicios municipales obligatorios en todos los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras administraciones públicas, los servicios de recogida, transporte y eliminación de residuos urbanos. Estos preceptos están desarrollados en el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en su artículo 12, apartado 5, atribuye a las entidades locales competencias en materia de residuos en los siguientes términos: "*a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo*

de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

(...)

e) Las anteriores autoridades competentes podrán:

(...)

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales."

Pues bien, en el presente caso, el contrato se celebra por una agrupación de municipios, constituida mediante la forma jurídica de consorcio. En consecuencia, ostenta la condición de poder adjudicador de conformidad con el artículo 2 de la Orden de 19 de enero de 2006, del Departamento de Medio Ambiente, por la que dispone la publicación del convenio de colaboración entre la Diputación General de Aragón y Ayuntamientos y Comarcas que forman parte de la Agrupación nº 7 Alcañiz para la constitución del Consorcio para la Gestión de los Residuos Urbanos. –BOA 8 de febrero de 2006- y de los artículos 3.1 d), 3.2 b) y 3 a) de la LCSP.

(ii) En segundo lugar, el valor estimado del contrato es superior a 1.000.000 de euros, dado que el mismo se fija en de 7.557.557,28 euros.

(iii) Se realizan aportaciones públicas a la explotación de la concesión, resultando que algunas de dichas aportaciones se concretan en el expediente, y otras no constan con la debida precisión, no determinándose si son o no son aportaciones. En este contexto se entiende por aportación pública aquélla que puede provenir de la Administración contratante o de otra Administración Pública (subvenciones, ayudas, …), considerándose como tales tanto las monetarias como aquellas que no sean estrictamente monetarias (gastos asumidos por la Administración como suministros, servicios tales como mantenimiento, limpieza, etc.), las cuales deberán ser valoradas e incluidas en el valor estimado de acuerdo con el artículo 101.3.e) de la LCSP (extremo que no consta en el presente expediente).

Así, en el Anexo I del PPT consta el inventario de bienes que aporta el consorcio, los cuales son, evidentemente aportaciones públicas a la concesión. En cuanto a las aportaciones públicas que generan duda, tal y como hemos indicado anteriormente, existe una serie de maquinaria que no se sabe si la adquiere el órgano de contratación o el adjudicatario, y otro tipo de inversiones por las obras que contempla la cláusula I del PPT que no se han valorado y que pueden afectar a este extremo.

En consecuencia, concurrían los requisitos para que el órgano de contratación solicitara el informe preceptivo de la ONE.

- **Sobre las consecuencias de la omisión del informe preceptivo de la ONE**.

Una vez concluido que el informe de la ONE era preceptivo, y, siendo evidente que no se solicitó, debemos atender a las consecuencias de la omisión del mismo, para lo cual debemos atender al Dictamen 460/2025 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, el cual señaló: "*Como resumen de lo anteriormente expuesto, la ONE es un órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, regulado en el artículo 333 de la ley 9/2017 y en la Orden HFP/1381/2021 de diciembre. Su finalidad principal es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, así como de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contrato, en los casos establecidos en el apartado tres del artículo 333 de la ley 9/2017.*

(...)

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido restrictiva al considerar que los defectos formales necesarios para aplicar la nulidad deben ser de tal magnitud que "es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites y resulta necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado, y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido" (SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000). En tal sentido se ha

señalado que, para que se dé el motivo de nulidad consistente en haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, no basta con que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendental que sea, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

También la jurisprudencia ha negado la virtualidad anulatoria de la omisión del informe cuando es razonablemente previsible que la presencia del informe omitido no hubiese alterado el contenido de la nueva resolución, o que el informe no fuera determinante para la resolución del procedimiento (SSTS de 20 de marzo de 2001 -recurso 236/1998-; 16 de julio de 2002; y 18 de mayo de 2011 -recurso 3107/2007-). La nulidad del contrato solo puede ocurrir si la ley o la normativa específica así lo establece. En general, la falta de informe no es una causa suficiente para declarar la nulidad del contrato. Para ello, es necesario que se cumplan otros requisitos legales o que se demuestre la existencia de un vicio en la contratación. Pero, en cambio, sí ha otorgado la Jurisprudencia eficacia anulatoria cuando ha considerado que la omisión de un trámite preceptivo pudiera haber influido en la decisión y ello debe determinar la nulidad de ésta. Así, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2023 (rec. 445/2021), o la de 8 de abril de 2021 (rec. 23/2020). Esta última estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto y declaró la anulación de los actos administrativos impugnados, ordenando la retroacción del procedimiento al momento en que debieron solicitarse los informes preceptivos previstos en la base quinta de la convocatoria. En su FFJJ 3º señala: "En definitiva, rechaza la Sala que pueda admitirse que el Pleno del Consejo entendiera que pese a aprobar la necesidad de unos informes preceptivos -que otra cosa hubiera sido que se hubiesen configurado como opcionales- el 28 de octubre, cubriera la plaza sin recabarlos, en contra de lo que preveía la base quinta, por considerarlos inútiles, el 28 de noviembre. Tales informes quizás no hubieran cambiado la decisión, pero si el Consejo había acordado que se solicitasen en porque entendía que su contenido podía ayudar a formar la decisión que había de adoptar, fuese o no distinta a la que adoptó con infracción del procedimiento previsto en las bases".

Y más concretamente, en relación con la ausencia del informe de la Oficina Nacional de Evaluación, recientemente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su resolución 356/2024, de 2 de septiembre, estimó parcialmente el recurso

especial en materia de contratación interpuesto contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato denominado «Contrato de Concesión de Servicios Energéticos para la gestión integral del servicio de Alumbrado Público Exterior del Término Municipal de Atarfe», estimando en su fundamento de derecho séptimo, final, que el informe de la ONE era preceptivo y que ello pudiera constituirse como causa de anulación: (...)

Este órgano consultivo considera que el informe a emitir por la Oficina Nacional de Evaluación, previo a la licitación, realiza un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero, que sí puede ser determinante para la posterior licitación, pues entre otros analiza:

-Los parámetros económicos

-El nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda facilitada

-Las condiciones económicas y el sistema de retribución previsto en el PCAP para el contratista

-El plazo de duración previsto para el contrato de concesión de servicios a fin de confirmar si dicho plazo está suficientemente amparado por la normativa aplicable

-La rentabilidad económico-financiera del proyecto para el contratista, y

-La evaluación de la existencia, o no, de transferencia del riesgo operacional al concesionario, en los términos exigidos en los artículos 14 y 15 de la LCSP, así como el impacto sobre la sostenibilidad del contrato que pueden tener los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas.

Por tanto, la ausencia del informe de la Oficina Independiente de Regularización y Supervisión (OIRS) en la contratación pública puede generar la nulidad del contrato, pero no de manera automática. La nulidad dependerá de la gravedad de la omisión del informe.

En resumen, la falta del informe de la OIRS puede tener consecuencias legales, incluyendo la nulidad del contrato, pero no de forma automática, para lo cual debería incoarse un procedimiento de revisión de oficio, ya que el cauce que arbitra el ordenamiento jurídico

administrativo ante supuestos de nulidad de los actos administrativo es la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, regulada en el artículo 106 en relación con el artículo 47 de la Ley 39/2015, cuya finalidad no es otra que la depuración de los vicios de nulidad absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, por tanto, ampliar las posibilidades impugnatorias, en equilibrio con la seguridad jurídica, evitando que una situación afectada por el grado de invalidez más grave quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio tan relevante. Por ello, ante la concurrencia de una causa de una nulidad de pleno derecho ex artículo 47.1 de la Ley 39/2015, LPAC, la Administración debe acordar de oficio o a instancia de parte el inicio del procedimiento de revisión de oficio por nulidad, conforme al artículo 106 de la citada Ley, sin perjuicio de la eventual concurrencia de los límites a las facultades de revisión de la Administración previstos en el artículo 110 de la Ley 39/2015."

Aplicando la doctrina expuesta, este Tribunal debe concluir que, dada la importancia del informe preceptivo de la ONE, la omisión del mismo constituye una causa de nulidad de pleno derecho de conformidad con el artículo 47. 1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable de acuerdo con el artículo 39.1 de la LCSP, ya que, en atención a los elementos que analiza la ONE, el contenido de dicho informe puede resultar esencial para adoptar una u otra decisión por el órgano de contratación en lo relativo a la configuración de la licitación y su contenido. Así, como elemento ilustrativo de su relevancia y de la incidencia que puede tener, ponemos de relieve que, de acuerdo con la Memoria de la ONE aprobada el 4 de febrero de 2026, referida al ejercicio 2025, se observa que, de los 29 informes emitidos (tanto de evaluación básica como ordinarios) en los que se evalúa la transferencia de riesgo operacional (no computamos aquellos de restablecimiento de equilibrio, dado que no se examina esta cuestión), en 9 casos no existía dicha transferencia de riesgo y en 1 había dudas sobre la sostenibilidad. En la Memoria aprobada el 24 de enero de 2025, referida al ejercicio de 2024, se observa que, de los 22 informes emitidos (tanto de evaluación básica como ordinarios) en los que se evalúa la transferencia de riesgo operacional, en 6 casos no existía dicha transferencia de riesgo y en 2 se consideró que no eran financieramente sostenibles.

En definitiva, procede la estimación de este motivo, dado que el órgano de contratación debería haber solicitado informe preceptivo a la ONE, por lo que procede declarar la nulidad del procedimiento de contratación.

SÉPTIMO.- SOBRE EL ESTUDIO DE VIABILIDAD

Si bien la estimación del primer motivo de impugnación conlleva la nulidad del procedimiento, debemos atender al segundo de los motivos de impugnación expuestos de conformidad con lo establecido en el artículo 57.2 de la LCSP ("*La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado*".), el cual versa sobre las deficiencias que presenta el mal denominado "cálculo de costes", considerando el recurrente que el mismo no se puede entender como un verdadero estudio de viabilidad.

- **Regulación y doctrina aplicable**.

Sobre los estudios de viabilidad en los contratos de concesión de servicios, el artículo 285.2 de la LCSP dispone lo siguiente:

"*En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. En los casos en que los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, la tramitación de aquel irá precedida, además, cuando proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.1, de la elaboración y aprobación administrativa del Anteproyecto de construcción y explotación de las obras que resulten precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización; y, además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de las obras.*

En los supuestos en que para la viabilidad de la concesión se contemplen ayudas a la construcción o explotación de la misma, el estudio de viabilidad se pronunciará sobre la existencia de una posible ayuda de Estado y la compatibilidad de la misma con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea."

En relación con la necesidad de elaboración del estudio de viabilidad, la Resolución 1236/2023, de 28 de septiembre, del TACRC , indica que "*Dada la particular naturaleza del contrato de concesión de servicios, que requiere la transmisión al concesionario del riesgo operacional (art. 15.2 LCSP), la propia LCSP exige que el expediente de contratación incluya un estudio de viabilidad, de modo que, si no es viable la ejecución de la concesión en las condiciones previstas, no podrá licitarse el contrato*". Igualmente, en la Resolución 1257/2025, de 11 de septiembre, el TACRC establece que, con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación, debe realizarse y aprobarse un estudio de viabilidad que incluya "*la valoración de la factibilidad económica de la concesión*".

Cabe citar, asimismo, la Resolución 18/2015, de 11 de febrero, del Suplente de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme a la cual "*hay que señalar la importancia de ese estudio que es del todo significativo y necesario para tener presente durante toda la vigencia del contrato el riesgo concesional que asumiría el adjudicatario y reflejar un principio fundamental como el del equilibrio económico.*

(...) la elección razonada de una u otra figura jurídica y la justificación de su idoneidad para el cumplimiento del interés público y de la misma viabilidad de la concesión es una cuestión capital, no solo por imperativo del citado artículo 22.1 TRLCSP, sino porque afecta a principios fundamentales de la contratación cuyo cumplimiento no se ha acreditado. (...)Además, la falta de una adecuada documentación preparatoria también infringe el principio de transparencia, pues no facilita a las empresas el trabajo de elaboración de las proposiciones, en contradicción con el carácter colaborativo del negocio concesional". La Resolución 201/2017, de 5 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se pronuncia sobre las consecuencias de su omisión, destacando que "*La falta de estudio de viabilidad o documentación que le sustituya impide que se garantice la igualdad y concurrencia de los licitadores con el debido conocimiento de las características del servicio al elaborar las ofertas. No se trata de una mera irregularidad formal, sino de la ausencia de un acto preparatorio necesario para proceder válidamente a la licitación y adjudicación de la concesión. Nos hallamos ante un requisito de procedimiento*

preceptivo cuya vulneración causa indefensión a los interesados que se ven obligados a formular sus ofertas sin datos básicos de referencia para efectuar sus proposiciones en condiciones de garantía de viabilidad, que tiene prevista una tramitación, y como, ni se ha elaborado estudio de viabilidad o documento sustitutivo, ni se ha sometido este a información pública, nos encontramos en un supuesto de nulidad del acuerdo de apertura del procedimiento de licitación para construir y explotar en régimen de concesión la obra pública."

Por tanto, podemos concluir que la elaboración (es más, la elaboración adecuada) de un estudio de viabilidad en los contratos de concesión de servicios ostenta carácter obligatorio, con el objeto de determinar si la explotación del servicio o de la obra resulta viable, por lo que debe contener los datos económicos y financieros que permitan a los potenciales licitadores evaluar los gastos e ingresos estimados y ponderar, así, el riesgo económico u operacional que resulta inherente a las concesiones.

- **Sobre el contenido del estudio de viabilidad**.

Siendo evidente la obligación que tiene el órgano de contratación en elaborar y publicar el estudio de viabilidad en un contrato de concesión de servicios, debemos analizar si el documento denominado "cálculo de costes" se puede considerar que reúne los requisitos para ser considerado como estudio de viabilidad. Para ello, debemos atender, en primer lugar, a cuál debe ser el contenido necesario de dicho estudio.

El artículo 297 de la LCSP señala que: "*En lo no previsto en el presente Capítulo respecto al contrato de concesión de servicios, le será de aplicación la regulación establecida en la presente Ley respecto al contrato de concesión de obras, siempre que resulte compatible con la naturaleza de aquel*."

Siendo que en el Capítulo relativo al contrato de concesión de servicios no se regula el contenido del estudio de viabilidad, debemos atender al artículo 247.2 de la LCSP, el cual regula el contenido del estudio de viabilidad del contrato de concesión de obra, disponiendo lo siguiente: "*El estudio de viabilidad deberá contener, al menos, los*

datos, análisis, informes o estudios que procedan sobre los puntos siguientes:

a) Finalidad y justificación de las obras, así como definición de sus características esenciales.

b) Justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión de obras frente a otros tipos contractuales, con indicación de los niveles de calidad que resulta necesario cumplir, la estructura administrativa necesaria para verificar la prestación, así como las variables en relación con el impacto de la concesión en la estabilidad presupuestaria.

c) Previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de las obras en su área de influencia y sobre la rentabilidad de la concesión.

d) Valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico.

e) Estudio de impacto ambiental cuando este sea preceptivo de acuerdo con la legislación vigente. En los restantes casos, un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias.

f) Justificación de la solución elegida, indicando, entre las alternativas consideradas si se tratara de infraestructuras viarias o lineales, las características de su trazado.

g) Riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de las obras.

h) Coste de la inversión a realizar, así como el sistema de financiación propuesto para la construcción de las obras con la justificación, asimismo, de la procedencia de esta.

i) Estudio de seguridad y salud o, en su caso, estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.

j) El valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario, a efectos de la evaluación del riesgo operacional, así como los criterios que sean precisos para valorar la tasa de descuento.

k) Existencia de una posible ayuda de Estado y compatibilidad de la misma con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los casos en que para la viabilidad de la concesión se contemplen ayudas a la construcción o explotación de la misma."

Así pues, existen distintos aspectos del artículo 247.2 de la LCSP que, en atención a la naturaleza del contrato de concesión de servicios, sí que deberían ser

contenidos en el estudio de viabilidad referido en el artículo 285 de la LCSP, como pueden ser:

- Finalidad y justificación del servicio, así como definición de sus características esenciales.
- Justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos contractuales, con indicación de los niveles de calidad que resulta necesario cumplir, la estructura administrativa necesaria para verificar la prestación, así como las variables en relación con el impacto de la concesión en la estabilidad presupuestaria.
- Previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la prestación del servicio.
- Coste de las inversiones a realizar, así como el sistema de financiación propuesto.
- El valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario, a efectos de la evaluación del riesgo operacional, así como los criterios que sean precisos para valorar la tasa de descuento.
- Existencia de una posible ayuda de Estado y compatibilidad de la misma con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A lo anterior debemos añadir que el artículo 8.2.a) 2º de la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), dispone lo siguiente: "*2. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente, la solicitud de informe preceptivo deberá acompañarse con cuanta documentación se estime conveniente para evaluar la sostenibilidad financiera de la concesión y en todo caso:*

2.º Estudio de viabilidad o, en su caso, estudio de viabilidad económico-financiera incorporado al expediente de conformidad con los artículos 247 y 285 de la LCSP, que incluirá un cuadro que refleje todos los flujos de caja esperados, incluyendo los ingresos, ayudas, inversiones y gastos previstos a lo largo del período de duración del contrato, y con ello el

valor actual neto calculado en base a la tasa de descuento establecida, definiendo la rentabilidad esperada del proyecto. En dicho estudio se incluirá el análisis de la demanda y demás elementos de sostenibilidad del proyecto.

En consecuencia, se puede decir que el estudio de viabilidad, cuya elaboración requiere el contrato de concesión de servicios, es un estudio económico-financiero que debe contener todos los elementos necesarios para determinar la viabilidad del contrato, sirviendo como documento esencial para que los licitadores evalúen la rentabilidad y el riesgo de ejecutar el contrato y puedan preparar una oferta seria y viable.

Por tanto, en la realización de dicho análisis económico de la concesión, se deberán incluir en el estudio de viabilidad, (i) los ingresos estimados para el concesionario, lo que implica analizar las previsiones de la demanda, (ii) las inversiones previstas y (iii) la previsión de los costes. Y, en dicha previsión de los costes, se deberían incluir tanto los costes fijos como los costes variables, incluyendo los costes de personal, analizando la dedicación, en horas, de cada uno de los perfiles profesionales del personal al contrato de concesión. También, si es posible, se debería contemplar en el coste de personal el ocasionado por la sustitución en vacaciones, el absentismo,..., por lo que no puede admitirse la afirmación del órgano de contratación relativa a que "*hay una línea en la que se señala vacaciones en la que pueden encajar esas dedicaciones adicionales para vacaciones y otras cuestiones, absentismo entre ellas*", dado que el absentismo se debe analizar como cuestión independiente y no dentro de las vacaciones, siendo conceptos totalmente distintos; costes de mantenimiento, costes de suministros de explotación, costes de aprovisionamiento, pólizas de seguro..; sin que deban incluirse (a pesar de lo señalado por el recurrente) ni los gastos financieros ni el beneficio industrial, dado que como regla general, los gastos financieros asociados a la inversión deberán excluirse de los flujos de caja conforme a lo establecido en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, a excepción de aquellos que cumplan con los requisitos para ser activados. Y, en relación al beneficio industrial, resulta que la ganancia económica que obtiene el contratista por la prestación de servicios no se debe considerar en los flujos de caja del proyecto concesional, con

base en lo recogido en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017.

- **Sobre el cálculo de costes de la presente licitación y valoración del Tribunal**.

Aplicando lo expuesto al presente supuesto, resulta más que evidente que el estudio de costes aportado por el órgano de contratación no se ajusta al contenido que debe constar en un estudio de viabilidad.

El cálculo de costes presenta el siguiente índice:

"1. Justificación del estudio económico
2. Costes directos fijos
3. Costes directos fijos – prórroga
4. Costes Variables
5. Costes variables - prórroga
6. Costes variables indirectos
7. Costes indirectos prórroga
8. Resumen periodo principal
9. Resumen periodo prórroga
10.Relación completa del personal adscrito."

En relación con el apartado primero se señala simplemente: "*Este documento viene a describir los diferentes conceptos tenidos en cuenta de cara a obtener los costes de explotación de los diferentes servicios incluidos en este pliego*.", lo cual no puede considerarse como una justificación.

A lo anterior se añade que el contenido del documento no coincide con el índice, dado que, además del documento Excel donde se incorporan importes cuyo origen se desconoce, el estudio incluye el siguiente contenido:

1. Costes Directos fijos
   1.1 Personal
   1.2 Mantenimiento y conservación.

1.3 Suministros

1.4 Varios

2. Costes directos variables

2.1 Personal

2.2 Mantenimiento y conservación.

2.3 Suministros

2.4 Varios

3. Costes indirectos fijos

3.1 Personal

3.2 Seguros

3. 3 Suministros.

Por lo tanto, falta documentación, justificación y concreción en importes de diversos apartados. Resultando que, en todo caso, el contenido previsto en el índice no contenía todos los extremos necesarios que debe incluir un estudio de viabilidad en los términos expuestos en el apartado anterior.

Así pues, se observa que no existe una justificación de la concesión ni ninguna previsión sobre la demanda de uso ni su incidencia económica. Tampoco se recogen ni cuantifican las inversiones a realizar, ni los ingresos del concesionario (retribuciones, análisis de la demanda y de la disponibilidad, evolución de los ingresos, ingresos fijos y variables…), ni una estimación de la evolución de los costes de explotación, ni ningún aspecto referido a la rentabilidad ni a los riesgos (operacional, de demanda o de suministro) que puedan concurrir. Es más, únicamente se recogen los costes, sin ningún tipo de justificación de dónde provienen los importes consignados y con una falta de precisión y concreción absoluta, dado que se ignora el escenario temporal sobre el que se proyectan dichos costes, o si se trata de costes medios.

En consecuencia, en el estudio de costes ha omitido diversos elementos que son esenciales para que un estudio de viabilidad se considere como tal, habiéndose

prescindido, igualmente, de la justificación y previsión necesaria. Por ello, no puede considerarse que el citado documento tenga el contenido necesario para ser un estudio de viabilidad en los términos del artículo 285 de la LCSP, por lo que, nuevamente, estaríamos ante una causa de nulidad de pleno derecho de conformidad con el artículo 47. 1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable de acuerdo con el artículo 39.1 de la LCSP, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por lo que procede estimar este motivo de impugnación, declarando la nulidad del procedimiento de licitación.

De acuerdo con lo expuesto,

Vistos los preceptos legales que resultan de aplicación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, en sesión celebrada el 12 de junio de 2026, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.– Estimar el recurso especial interpuesto por la mercantil "BUSCAMINAS GESTIÓN INTEGRAL, S.L." frente a los pliegos del procedimiento de licitación denominado «Gestión integral de los residuos del Consorcio en su ámbito de actuación», promovido por el Consorcio Agrupación Nº 7 Alcañiz, declarando la nulidad del procedimiento de contratación.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución 26/2026, de 15 de abril.

TERCERO.- Recordar al órgano de contratación que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la LCSP, deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

CUARTO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.