EB 2026/017

Resolución 074/2026, de 21 de abril, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con la reclamación en materia de contratación interpuesto por la UTE EDAR CRISPIJANA contra la prórroga del contrato "Servicio de conservación, mantenimiento y explotación de la EDAR de CRISPIJANA y otras instalaciones de Saneamiento - Obras de Mejora y Rehabilitación en la EDAR de Crispijana", tramitado por Aguas Municipales de Vitoria – Gasteiz, S.A.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 2 de febrero de 2026 se recibió en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) la reclamación en materia de contratación interpuesto por la UTE EDAR CRISPIJANA contra la prórroga del contrato "Servicio de conservación, mantenimiento y explotación de la EDAR de CRISPIJANA y otras instalaciones de Saneamiento - Obras de Mejora y Rehabilitación en la EDAR de Crispijana", tramitado por Aguas Municipales de Vitoria – Gasteiz, S.A. (en adelante, AMVISA).

SEGUNDO: El día 2 de febrero se remitió la reclamación al poder adjudicador y se le solicitaron el expediente y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Dicha documentación se recibió los días 4 y 5 de febrero.

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T83P1-P1V4 lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T83P1-P1V4 en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

TERCERO: No constan en el expediente interesados distintos del propio recurrente y del poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: <u>Régimen jurídico de la reclamación</u>

Tanto la recurrente como AMVISA hacen referencia en sus alegaciones al recurso especial previsto en los artículos 44 y siguientes de la LCSP. Sin embargo, este Órgano considera lo siguiente:

1) AMVISA tiene la condición de "entidad contratante" a la vista de los artículos 5.2 a) y 8 del Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante, "RDL 3/2020").

2) El contrato impugnado está comprendido en el ámbito objetivo del RDL 3/2020, según su artículo 1.1.

3) Consecuentemente, son aplicables a la impugnación presentada los artículos 119 y siguientes del RDL 3/2020, que regula la reclamación en el ámbito de los contratos sujetos a esta norma.

4) No obstante lo anterior, es aplicable el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común (en adelante, LPAC), que establece que "El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

SEGUNDO: <u>Representación y legitimación</u>

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de quien actúa en su nombre.

TERCERO: <u>Impugnabilidad del acto</u>

El poder adjudicador entiende que la impugnación debe inadmitirse por referirse a un acto no incluido en el ámbito objetivo de la reclamación (artículo 119.2 RDL 3/2020). En particular, se alega que un acuerdo de prórroga como el recurrido se inserta en la fase de ejecución del contrato y no en su fase de preparación y adjudicación, por lo que cualquier controversia sobre ella debe ser resuelta por el orden jurisdiccional civil por tener AMVISA la condición de Administración Pública. Por el contrario, la recurrente afirma que la citada prórroga es, materialmente, una nueva adjudicación del servicio en vía de hecho que sí puede ser objeto de la reclamación. A juicio de este Órgano, de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se deduce una respuesta favorable a la admisión de la reclamación por las razones que se exponen a continuación (ver la sentencia del TJUE de 11/1/2005, C-26/03, ECLI:EU:C: 2005:5, apartados 33 y siguientes, así como las Resoluciones 202/2022 y 5/2024 del OARC / KEAO):

1) A los efectos de la Directiva 89/665, que regula los recursos en materia de contratación pública y cuya trasposición a nuestro ordenamiento figura en los artículos 44 a 60 de la LCSP, es impugnable cualquier acto de un poder adjudicador adoptado en relación con un contrato público sujeto a la Directiva 2014/24/UE y que pueda tener efectos jurídicos, con independencia de que se adopte sin un procedimiento formal de contratación pública, pues así lo exige el efecto útil de la citada Directiva 89/665. Esta doctrina es igualmente aplicable a las reclamaciones producidas en el ámbito de los contratos sujetos a la Directiva 2014/25/UE traspuesta al ordenamiento jurídico nacional por el RDL 3/2020 y a la

Directiva 92/13 CEE del Consejo, que establece el sistema de reclamaciones aplicable en dicho ámbito.

2) La reclamación se basa en la alegación de que el acto impugnado se presenta formalmente como una prórroga de la vigencia del contrato de las previstas en el artículo 29.4 LCSP cuando, en realidad, bajo esta apariencia legal existe una nueva adjudicación (acto claramente incluido en el ámbito objetivo de la reclamación) sin procedimiento previo alguno.

3) La decisión de no tramitar un procedimiento de adjudicación por entender que éste no es legalmente preceptivo es precisamente la primera decisión sujeta al control jurisdiccional. En este caso, el poder adjudicador ha entendido que podía ampararse en el artículo 29.4 LCSP para adoptar una prórroga forzosa en lugar de adjudicar un contrato después de aplicar uno de los procedimientos legalmente previstos en el RDL 3/2020.

4) Asimismo, debe señalarse que, según una reiterada doctrina (expuesta, por ejemplo, en las Resoluciones 49/2013, 74/2013, 16/2014 y 21/2015 del OARC / KEAO y en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26/7/2015, nº 330/2017, ECLI:ES:TSJPV:207:2727) este Órgano, a la hora de comprobar si un contrato está incluido en el ámbito del recurso especial o la reclamación (es decir, a la hora de verificar su propia competencia) no está vinculado por la denominación dada al acto o contrato impugnado por el órgano de contratación, sino que debe atender a la naturaleza jurídica de estos y contrastar su contenido con la legislación contractual.

CUARTO: <u>Interposición de la reclamación en tiempo y forma</u>

De conformidad con el artículo 121 del Real Decreto ley 3/2020 de 4 febrero en relación con el artículo 50.1 de la LCSP, la reclamación ha sido interpuesta en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, AMVISA tiene la condición de entidad contratante del RDL 3/2020, según se ha expresado en el Fundamento de Derecho primero.

SEXTO: Alegaciones del reclamante

En resumen, la UTE EDAR CRISPIJANA alega lo siguiente:

a) La vigencia máxima del contrato, incluidas las prórrogas previstas en los pliegos, finaliza el 14 de abril de 2026. El 9 de enero de 2026 AMVISA acordó la prórroga excepcional del contrato (notificada al recurrente el día 12 de enero de 2026) al amparo del artículo 29.4 LCSP. El anuncio de la licitación para contratar un nuevo servicio (con tramitación ordinaria, no urgente) se publicó el 24 de diciembre de 2025.

b) La recurrente alega que no se ha justificado que en la prórroga impugnada concurra la circunstancia exigida en el artículo 29.4 LCSP de que la falta de formalización del nuevo contrato no se debe a "incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación". Por el contrario, la prórroga responde a una imprevisión del poder adjudicador.

c) Se alega que la recurrente ha comunicado a AMVISA la no aceptación del acuerdo de prórroga y la intención de impugnarla (se adjunta una copia).

d) Finalmente, se solicita la declaración de nulidad de pleno derecho del acto impugnado.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación de la reclamación por las siguientes razones:

a) La prórroga satisface todos los requisitos establecidos en el artículo 29.4 LCSP y es obligatoria para el contratista. En especial, AMVISA alega que este precepto no exige que las incidencias a las que se refiere sean, en todo caso, vicisitudes del nuevo procedimiento de adjudicación o acontecimientos absolutamente imprevisibles. Por el contrario, la norma debe entenderse de forma funcional y finalista, atendiendo a que la imposibilidad de formalizar el nuevo contrato no se deba a una actuación arbitraria, fraudulenta o negligente del órgano de contratación.

b) AMVISA afirma que la tramitación del nuevo contrato se ha visto condicionada por la complejidad técnica del objeto contractual (que incluye explotación, mantenimiento y obras de mejora), la necesidad de adaptar los pliegos a cambios normativos en materia de saneamiento y depuración, la concurrencia de proyectos estratégicos de financiación europea (PERTE) que afectan al alcance y configuración del contrato y la insuficiencia de medios humanos.

c) La comunicación de “no aceptación” de la prórroga no puede enervar una obligación legal. Por otro lado, el representante de la recurrente firmó manualmente un documento que acepta la prórroga y en el que da su conformidad para ejecutarla bajo las mismas condiciones y precios ofertados originalmente, por lo que impugnarla después supone actuar en contra de los actos propios, lo que no es aceptable.

d) Se han cumplido los requisitos para la adopción del acuerdo de prórroga por el Consejo de Administración de AMVISA y se alega que el artículo 47 LPAC no es aplicable a AMVISA porque las empresas públicas no dictan actos administrativos.

NOVENO: <u>Apreciaciones del OARC / KEAO</u>

La pretensión de la recurrente es la declaración de nulidad del acto impugnado por no satisfacerse los requisitos establecidos en el artículo 29.4 LCSP para la prórroga extraordinaria de un contrato cuando aún no está formalizado el contrato que vaya a sustituirlo. AMVISA, por el contrario, entiende que la prórroga se ajusta a la LCSP y que el recurrente la aceptó en su día, de modo que la reclamación no puede ser estimada por ser contrario a los propios actos de la UTE. Este precepto es aplicable al contrato en virtud del artículo 54.4 RDL 3/2020 y su literalidad es la siguiente:

> No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación se exponen las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad de la reclamación. En primer lugar, debe analizarse la cuestión de si el recurrente consintió o no la prórroga, pues la aceptación de la tesis de AMVISA supondría la desestimación de la reclamación y excusaría de comprobar si ha habido infracción del artículo 29.4 LCSP.

a) Sobre la aceptación de la prórroga por el recurrente

No cabe entender que el recurrente haya aceptado la prórroga que impugna y que, por lo tanto, no puede ahora interponer válidamente la presente reclamación. El documento en el que se basa esta alegación de AMVISA, elaborado por la entidad adjudicadora y remitido a la UTE, sería una declaración firmada del representante de esta última, manifestando su acuerdo con el acto impugnado. Esta firma no puede considerarse como la plasmación de una voluntad de aceptar la prórroga. Por el contrario, la firma manuscrita acompaña al término "Recibí" (igualmente, manuscrito), de lo que se deduce que dicha suscripción respalda la veracidad de que el documento ha sido efectivamente recibido por el representante, pero no expresa consentimiento contractual alguno.

b) Sobre el cumplimiento de los requisitos del artículo 29.4 LCSP

El fundamento del reproche de inadecuación de la prórroga al artículo 29.4 LCSP es que la falta de formalización del nuevo contrato no se debe a "incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación", como establece el citado precepto, sino a la imprevisión del órgano de contratación. A juicio de este Órgano, el motivo de impugnación debe aceptarse por las siguientes razones:

1) El artículo 29.4 LCSP establece expresamente que los acontecimientos imprevisibles a los que alude se produzcan precisamente "en el procedimiento de adjudicación". Esta exigencia es consecuente con la finalidad del precepto, que es ofrecer un cauce legal de continuidad del servicio a un poder adjudicador que tramita a tiempo el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato, el cual se dilata por causas imprevisibles que no le son imputables. Por ello, esta norma excepcional no es aplicable cuando la causa es previa al procedimiento de adjudicación (ver, por ejemplo, la Resolución 5/2024 del OARC / KEAO).

2) En el informe técnico que sustenta el acto impugnado y en la respuesta del poder adjudicador a la reclamación se justifica la prórroga en la insuficiencia de los medios humanos disponibles, en cambios normativos (no especificados) que afectan al objeto del contrato, en la complejidad técnica de la prestación contractual y en la concurrencia de proyectos estratégicos de financiación europea que afectan al alcance y la configuración del contrato (que tampoco se concretan).

3) No se ha acreditado por AMVISA que ninguna de las justificaciones expuestas en el apartado 2) anterior se refiera a incidencias producidas en el procedimiento de adjudicación del contrato que debe dar continuidad al que ahora se prorroga. Por el contrario, la falta de recursos humanos es, según afirman los propios documentos citados más arriba, "estructural" y "endémica desde la creación del área de saneamiento", mientras que la complejidad técnica del contrato es evidentemente un factor previo a su licitación y conocido antes de iniciarse ésta. Asimismo, tampoco consta ni se acredita que las modificaciones legislativas o la concurrencia de otras actuaciones o proyectos hayan tenido influencia alguna en dicha licitación (provocando, por ejemplo, retrasos derivados de cambios en los pliegos, de la retroacción de actuaciones o de la ampliación del plazo de presentación de ofertas).

4) En consecuencia, faltando un requisito básico para considerar adecuada la aplicación de la prórroga excepcional regulada en el artículo 29.4 LCSP, ha de entenderse que el acto impugnado, con independencia de su cobertura formal, es materialmente la adjudicación directa de un nuevo contrato producida con omisión absoluta del procedimiento legalmente previsto para ello y sin el consentimiento del contratista inicial, lo que implica su nulidad de pleno derecho (artículos 114 b), 115.1 y 121.2 del RDL 3/2020 en relación con el artículo 47.1 e) LPAC).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 120 del Real Decreto Ley 3/2020, el artículo 46.1 de la LCSP y la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Estimar la reclamación en materia de contratación interpuesto por la UTE EDAR CRISPIJANA contra la prórroga del contrato "Servicio de conservación, mantenimiento y explotación de la EDAR de CRISPIJANA y otras instalaciones de Saneamiento - Obras de Mejora y Rehabilitación en la EDAR de Crispijana", tramitado por Aguas Municipales de Vitoria – Gasteiz, S.A., declarando su nulidad.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que informe a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 122.1 del Real Decreto Ley 3/2020.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko apirilaren 21a

Vitoria-Gasteiz, 21 de abril de 2026