



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 1175/2024 C. Valenciana 251/2024**

**Resolución nº 1477/2024**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 20 de noviembre de 2024.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S.L., contra los pliegos del procedimiento *“Contrato mixto de servicio y obras del mantenimiento de las zonas verdes y espacios libres del término municipal de Torrevieja”*, con expediente 53103/2021, convocado por el Ayuntamiento de Torrevieja, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Tal y como resulta del expediente, y de acuerdo con los antecedentes que constan en el mismo, se inicia el procedimiento de licitación del presente contrato de servicios, siendo en fecha 25 de febrero de 2024 cuando se aprueba la propuesta de inicio del expediente de contratación, o acuerdo de incoación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante).

**Segundo.** Después de toda la tramitación administrativa correspondiente, en fecha 4 de agosto de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público tanto el anuncio de licitación del contrato, como los pliegos relativos al mismo, licitándose mediante procedimiento abierto, ordinario y sujeto a regulación armonizada, abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de ofertas, el cual expiró el día 2 de septiembre de 2024, a las 23:59 horas.

El contrato tiene un valor estimado de 117.920.688,80 euros.



A la licitación no se ha presentado la empresa recurrente, según certificado expedido por el órgano de contratación, que obra en el expediente administrativo, de fecha 3 de septiembre de 2024, es decir, con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de ofertas, y en el que consta que se han presentado a la licitación las empresas ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L, y OHL SERVICIOS INGESAN, S.A - EXPLANACIONES DEL MEDITERRANEO, S.L.

**Tercero.** Con fecha 26 de agosto de 2024, por parte de la empresa STV GESTIÓN S.L., se presenta recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos rectores del procedimiento de contratación, alegando, en esencia, las siguientes cuestiones; (i) indebida configuración del contrato mixto, al integrar servicios de mantenimiento de espacios verdes con obras que, además, incluyen la redacción de proyectos de ejecución, asistencia técnica para la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, sin que exista unidad funcional entre las referidas prestaciones de la unidad funcional, (ii) insuficiente justificación de la decisión del órgano de contratación de no dividir en lotes el contrato (iii) indebido procedimiento en la determinación de la revisión de precios y ausencia de revisión de precios en obra, (iv) error en la determinación del precio y plazo del contrato. Errores en el cálculo de la amortización y desproporción del número de vehículos, (v) incorrecta valoración de los costes de personal por no aplicar los convenios vigentes (vi) desproporción de la solvencia exigida, (vii) defectuosa configuración del objeto en el pliego de prescripciones técnicas en lo referido a la tipología de mantenimiento, (viii) existencia de discriminación geográfica, al exigir el Pliego de Prescripciones Técnicas la disponibilidad por el adjudicatario de una nave en el Municipio que, además, debe tener una ubicación precisa, y (ix) improcedencia de abono de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud.

**Cuarto.** El órgano de contratación responde a estas cuestiones, en informe jurídico (documento 2.1 expediente), de fecha 30 de agosto de 2024. Dicho informe jurídico viene a rechazar todas y cada una de las cuestiones planteadas por el recurrente, en los términos que figuran en su escrito, al que nos remitimos.

**Quinto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste dictó Resolución, de fecha 5 de septiembre de 2024, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al



plazo de presentación de ofertas, 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 presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 y 4 de la LCSP, y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE del 2 de junio).

**Segundo.** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1 a) de la LCSP, ya que los pliegos impugnados se publicaron en la Plataforma en fecha 4 de agosto de 2024, y el presente recurso especial fue interpuesto el día 26 de agosto de 2024.

**Tercero.** Se ha presentado recurso en relación con un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnante ex artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido son los pliegos del contrato de servicios, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

**Cuarto.** Con relación a la legitimación, según 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>>*.

En el presente caso, el recurso se interpone por una licitadora que no ha presentado oferta, tal y como se deduce del expediente administrativo, por el certificado expedido al efecto. Sobre la legitimación del recurrente que no se presenta a la licitación, hemos dicho que “(...) es *precios admitir la legitimación del empresario que no haya podido presentar proposición como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en el pliego de cláusulas*



*administrativas, condiciones que son precisamente las que censura en su recurso” (Resolución 295/2022 de 3 de marzo).*

El examen de los motivos del recurso, que hemos adelantado en los Antecedentes, nos permite sistematizarlos entre los que se refieren a la configuración del objeto del contrato, a la configuración económica del mismo y a la inclusión de prescripciones técnicas y exigencias de adscripción de medios potencialmente restrictivas de la competencia. Todos ellos motivos que, como el recurrente considera, le impiden participar en la licitación del contrato, por lo que debemos concluir reconociéndole legitimación.

**Quinto.** Considera el recurrente, en primer lugar, que el objeto del contrato se ha configurado con un conjunto de prestaciones que no guardan relación entre sí. Entiende vulneradas las previsiones que, sobre la fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos contiene el artículo 34.2 de la LCSP.

El órgano de contratación invoca en primer lugar la justificación incluida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante), que dice,

*“1.1. El objeto del contrato es la prestación, mediante contrato mixto de servicio, suministro y obra, del mantenimiento general y conservación de las zonas verdes públicas del municipio de Torrevieja en los términos definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, suscrito por el Ingeniero Agrónomo Municipal, D. J.P.M..*

*1.2. Existe Pliego de Prescripciones Técnicas, Cuadro de Características Técnicas y Memoria justificativa, suscritos todos ellos por el Técnico designado para la tramitación de este expediente, D. J.P.M., Ingeniero Agrónomo municipal, quedando unidos los mismos, a todos los efectos y sin perjuicio de la prevalencia de este pliego sobre el pliego de prescripciones técnicas, para el caso de posibles contradicciones o divergencias, en materia administrativa. En dicho pliego queda contenida la descripción detallada del objeto de contrato.*

*1.3. La calificación del presente contrato es de contrato administrativo mixto, procediendo su tramitación, a la vista de la prestación principal, como de servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del*



*Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de febrero de 2014 (en adelante LCSP o Ley 9/2017).*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 34.2 de la Ley 9/2017, se fusionan ambas prestaciones (mantenimiento y reformas de zonas verdes) al encontrarse vinculadas entre sí, considerándose de esta manera una unidad funcional dirigida a cubrir la necesidad del Ayuntamiento de Torrevieja dar efectivo cumplimiento a las competencias propias definidas en el artículo 25.2.b) LRBRL, garantizando la conservación y la protección de las zonas verdes públicas, incluyendo la previsión de aquellas de nueva creación a efecto de que no queden desatendidas y, en cuanto a la concepción de obra vinculada, mejorar aquellas otras que, tras el paso de los años necesitan de una remodelación sin perjuicio de que el servicio de conservación y protección debe mantenerse en unidad, que justifica su vinculación y complementariedad de los objetos contractuales que le otorgan su condición mixta, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 308 y siguientes del citado texto legal y en los artículos 195 y siguientes del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP).*

*De conformidad a lo previsto en el art. 234 LCSP, las obras previstas, a razón de vinculación expresa con el servicio de mantenimiento, resulta obligatorio vincular al contratista de conformidad al proyecto de ejecución que éste aporte y apruebe el Ayuntamiento de Torrevieja, dado el destino definitivo de las obras, de cuyo mantenimiento debe responsabilizarse el contratista, de modo que, se evita todo conflicto que deriva en perjuicio del interés general entre ejecutor de las obras y mantenedor habida cuenta el carácter perecedero de las plantaciones y sistemas previstos (riego, desagües, etc.) y demás condicionantes para la debida pervivencia de las especies vegetales.*

*En todo caso, el PPTP incorporará con carácter exhaustivo las Memorias valoradas justificativas, a modo de anteproyecto valorado, de las obras a desarrollar mediante los proyectos de ejecución a presentar por el adjudicatario.”*

Además, entiende que:



*“(…) en cuanto a la obra vinculada que determina la naturaleza mixta del contrato, viene motivada por la precisa actualización de determinadas zonas verdes que, tras el paso de los años, necesitan de una remodelación o recomposición que supone la ejecución de obra, infraestructura a actualizar directa y estrictamente vinculada al objeto esencial del contrato comprensivo del debido mantenimiento de las zonas verdes que comporta la vinculación material de la justificación que tal remodelación para su correcto funcionamiento, y consiguiente mantenimiento de las mismas por la entidad adjudicataria, es decir, existe una absoluta afinidad objetiva entre las prestaciones.*

*En esencia, le precisa unidad funcional entre la ejecución de obras para la actualización de determinadas zonas verdes que precisan de actualización, en concreto 6 de las 362 objeto del contrato, dispone una adecuada vinculación material con la prestación predominante del servicio de mantenimiento de las mismas.”*

Para abordar la cuestión controvertida, es preciso en primer lugar exponer lo dispuesto por el artículo 34.2 de la LCSP, según el cual, *“Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.”*

Nuestra doctrina ha vinculado este precepto a los principios rectores contenidos en el artículo 1.3 de la LCSP y, específicamente, al respeto al principio de concurrencia. Así lo manifestamos en nuestra Resolución 346/2013 de 4 de septiembre, en la que dijimos, interpretando lo dispuesto por el artículo 25.2 del derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, lo siguiente:

*“(…) a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad*



*contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual.*

*Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal.*

*Consecuentemente, debemos entender que las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas. Este criterio se ve ratificado por la parte final del precepto que exige que las prestaciones puedan calificarse como complementarias desde el punto de vista material, porque sólo esta circunstancia puede obligar a que puedan calificarse como una unidad funcional. Y es que no es discutible que no existe una unidad funcional respecto de prestaciones que estén tan alejadas materialmente como las que antes hemos señalado.*

*Esta circunstancia se clarifica aún más en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se acude a la cláusula séptima o al propio pliego de prescripciones técnicas, en los que queda claro que esas cuatro prestaciones en las que inicialmente se divide el contrato son, en realidad, varias más y referentes a materias muy diversas.*

*No basta, a estos efectos, el que el órgano de contratación haya sostenido la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la posible existencia de sinergias entre todas ellas. Este Tribunal no considera necesario siquiera determinar si es el órgano de contratación o los recurrentes quienes tienen razón acerca de si realmente existen o no sinergias respecto de las distintas prestaciones que puedan constituir el contrato. Entendemos que no es necesario porque las exigencias establecidas en el artículo 25.2 deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad. Sentada esta premisa obedece a un criterio de pura lógica y de sentido común que, tal como*



*acabamos de exponer, las prestaciones contenidas en este contrato no son prestaciones vinculadas materialmente entre sí ni existe respecto de ellas una relación de complementariedad que las configure como una unidad funcional.”*

También hemos dicho, en la Resolución 1022/2022 de 7 de septiembre:

*“El contrato mixto surge precisamente cuando las necesidades de la Administración requieren y hacen necesario para su satisfacción, por razones de eficacia, eficiencia y agilidad, la contratación conjunta de prestaciones de naturaleza diversa. Y, a su vez, la fusión de prestaciones en un contrato mixto precisa de la existencia de una vinculación directa de las mismas entre sí, así como de una relación de complementariedad entre tales prestaciones, de suerte y manera que sea preciso su consideración y tratamiento como una unidad.*

*(...)*

*Los requisitos son, por tanto:*

- Que las prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí. La vinculación debe ser directa, quedando excluidos aquellos supuestos de vinculación tangencial o indirecta.*
- Que las prestaciones sean complementarias. Se prevé que sea de tal intensidad que obligue a tratar al conjunto de las prestaciones fusionadas como un todo funcional, que persiga la consecución de un fin o la satisfacción de una necesidad del ente o poder contratante.”*

En definitiva, la agrupación de prestaciones en un contrato exige una vinculación directa entre ellas, vinculación que es objetiva, por lo que, como señala la STJUE de 22 de diciembre de 2010 (C-215/09), *“(...) no bastan las intenciones expresadas o presumidas de las partes contratantes de considerar que son inseparables las diferentes estipulaciones de las que se compone un contrato mixto, sino que deben apoyarse en elementos objetivos que puedan justificarlas y fundamentar la necesidad de celebrar un contrato único” (§ 39).*

Por otro lado, la vinculación se configura en la LCSP como una relación de complementariedad, de forma que las prestaciones agrupadas deban ser tratadas como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante. Cuando se requiera este tratamiento



unitario es una cuestión que la Directiva 2014/24 de 26 de febrero entiende que debe examinarse en función de cada caso concreto, tomando en consideración “(...) *las pruebas objetivas capaces de justificarla y establecer la necesidad de celebrar un único contrato*” (Considerando 11). En cualquier caso, según afirma la Directiva, “(...) *la necesidad de celebrar un único contrato puede deberse a motivos tanto de carácter técnico como económico*” (en el mismo sentido se había pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en Sentencias de 5 de octubre de 2000 -C-16/98, “Comisión contra República Francesa- y de 21 de febrero de 2008 -C-412/04, “Comisión contra República Italiana”-).

Hemos referido anteriormente que el PCAP entiende que el tratamiento de las prestaciones incorporadas al objeto del contrato como una unidad funcional deriva de que todas ellas se dirigen a cubrir la necesidad del Ayuntamiento de dar cumplimiento a las competencias contempladas en el artículo 25.2.b) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (LBRL en adelante), mejorar las zonas verdes que necesiten una remodelación por el transcurso de los años y garantizar que la conservación y protección de las nuevas no quede desatendida. Añade, además, con razones un tanto complejas de entender, que la incorporación de la ejecución de las obras al objeto del contrato evita conflictos entre el ejecutor de las obras y el mantenedor de las mismas.

El informe técnico emitido por el órgano de contratación abunda en las razones apuntadas, cuando señala que,

*“(...) en cuanto a la obra vinculada que determina la naturaleza mixta del contrato, viene motivada por la precisa actualización de determinadas zonas verdes que, tras el paso de los años, necesitan de una remodelación o recomposición que supone la ejecución de obra, infraestructura a actualizar directa y estrictamente vinculada al objeto esencial del contrato comprensivo del debido mantenimiento de las zonas verdes que comporta la vinculación material de la justificación que tal remodelación para su correcto funcionamiento, y consiguiente mantenimiento de las mismas por la entidad adjudicataria, es decir, existe una absoluta afinidad objetiva entre las prestaciones.*

*En esencia, la precisa unidad funcional entre la ejecución de obras para la actualización de determinadas zonas verdes que precisan de actualización, en concreto 6 de las 362 objeto*

*del contrato, dispone una adecuada vinculación material con la prestación predominante del servicio de mantenimiento de las mismas.*

*De modo que, las prestaciones resultan complementarias y vinculadas entre sí, y al contrario de lo alegado por el recurrente, quedan como una unidad funcional al amparo del artículo 34.2 del LCSP desde un punto de vista material.”*

En definitiva, y en lo que es relevante al presente recurso, la agrupación de prestaciones se justifica por el órgano de contratación en que, por una parte, todas ellas coadyuvan al ejercicio de una competencia atribuida legalmente a la entidad contratante y, por otra, en que el correcto mantenimiento de las zonas verdes objeto de remodelación depende de que el ejecutor de la obra y el encargado de la remodelación coincidan.

Llegados a este punto es preciso recordar que, como hemos apuntado al exponer nuestra doctrina sobre el contrato mixto, la agrupación de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en uno solo supone, *prima facie*, una restricción del principio de libre concurrencia que debe fundamentarse en razones económicas o técnicas que justifiquen tal agrupación.

Las razones del órgano de contratación deben, a la luz de la doctrina expuesta, ser rechazadas. En lo referido a la primera de las apuntadas, en tanto pretende establecer, con carácter general, que el mero hecho de que las prestaciones que pretenden agruparse coadyuven a la realización de una competencia de la entidad contratante justifique su unidad funcional literalmente hace inútil la previsión del artículo 34.2 de la LCSP. Por lo que se refiere a la segunda de las razones, no se ofrece motivación alguna sobre la afirmada necesidad de que coincida el ejecutor de la obra con el mantenedor de su resultado y, por otro lado, llevado el argumento al absurdo, pondría en cuestión el propio contrato recurrido, cuyo objeto es, precisamente, el mantenimiento de zonas verdes que, parece evidente, no han sido ejecutadas por quien resulte adjudicatario.

Por otro lado, no es ocioso considerar que, al margen de las insuficientes razones aportadas por el órgano de contratación, no se aprecia que exista una complementariedad objetiva entre las prestaciones que exija su tratamiento como unidad funcional. Las memorias de las obras a ejecutar (aportadas al procedimiento por el órgano de contratación a requerimiento del Tribunal) apuntan no tanto a remodelaciones de zonas verdes y jardines ya existentes como



a la urbanización de parcelas reservadas por el planeamiento a esa finalidad. De hecho, un somero examen de los correspondientes presupuestos permite observar que los capítulos de pavimentación (con porcentajes que oscilan entre el 30% y el 51%) y de instalaciones (entre el 11% y el 18%) absorben una parte sustancial del coste de los trabajos a realizar.

No se advierte las ventajas (en términos económicos o técnicos) de tratar conjuntamente las prestaciones agrupadas cuando resulta evidente que la ejecución de las mismas requiere especializaciones diferentes (como son la ejecución de obra civil y el mantenimiento de parques y la reparación y mantenimiento del mobiliario urbano específico de los mismos).

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

**Sexto.** Considera a continuación el recurrente que la decisión del órgano de contratación de no dividir el contrato en lotes contraviene lo dispuesto por el artículo 99.3 de la LCSP. Señala que, al menos la parte del contrato sujeta a canon de mantenimiento (todas las prestaciones de mantenimiento, no incluyendo, por tanto, las obras, sobre las que ya hemos tratado en el Fundamento de Derecho anterior) puede ser dividido en tres lotes:

- Mantenimiento y limpieza de zonas verdes (incluida la red de riego).
- Mantenimiento de mobiliario urbano y juegos.
- Mantenimiento de fuentes y láminas de agua.

Señala también que no ha quedado suficientemente justificado en el expediente la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato. Entiende que las justificaciones ofrecidas por el órgano de contratación no solo son absolutamente generales y carecen de cualquier detalle, sino que no se acredita que la prestación unificada de todas las prestaciones resulte más eficiente que una distribución de trabajos por lotes.

El cuadro de características del contrato incorpora a su apartado 2 la justificación de la no división en lotes, en los siguientes términos:

*“Del debido estudio de la prestación a realizar, conforman motivos que vienen a justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:*

*□ Si se previese la realización independiente de cada uno de los trabajos contemplados en el contrato mediante su división en lotes, se pondría en riesgo la correcta ejecución del contrato por imposibilitar la coordinación de la ejecución de las diferentes prestaciones. La realización independiente de las prestaciones dificulta la correcta ejecución desde un punto de vista técnico y, así mismo, porque se corre un riesgo elevado al no coordinar conjuntamente las diferentes prestaciones, de la misma naturaleza, en el caso en que se ejecutara por una pluralidad de contratistas.*

*□ Teniendo en cuenta que el objeto del contrato se desarrolla en todo el municipio de Torrevieja, si se previese la realización independiente de los trabajos contemplados en el contrato, en distintas zonas mediante la división en lotes del contrato, se dificultaría la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico.*

*□ La división en lotes produciría una duplicidad de personal. Se prevé una mano de obra con asignación completa transversal, jefes de servicio, inspectores, encargados, administrativos, auxiliares o mecánicos que, de dividir en lotes, produciría un encarecimiento del servicio.*

*□ De igual forma, y sobre la base del principio de eficiencia económica, la licitación conjunta permite obtener al Ayuntamiento mayores ahorros económicos y técnicos, debido a la aparición de economías de escala y a la necesidad de coordinar bajo una misma dirección los servicios asegurando una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los recursos públicos destinados a este fin.*

*□ Desde el punto de vista medioambiental, la necesidad de vehículos y maquinaria será menor en caso de un solo lote frente a la división en varios lotes, minimizando de esta manera los valores de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y otros contaminantes.*

*□ Las actuaciones de renovación, actualización o remodelación accesorias de diversas zonas verdes más degradadas corresponden a actuaciones entrelazadas con la prestación principal del servicio, unida a la responsabilidad unívoca del debido mantenimiento de las zonas verdes y de las actuaciones llevadas a cabo por contratista que, en caso de división en lotes, dificultaría gravemente, desde el punto de vista técnico, la correcta, coherente y uniforme ejecución del encargo.*



*A mayor, implicaría la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes unidades de obra vinculadas entre sí e interdependientes del servicio de mantenimiento a la hora de su ejecución temporal y definición técnica por una pluralidad de contratistas diferentes, dificultaría de forma grave la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico y de cumplimiento de plazos.*

*Por lo tanto, no procede la división en lotes del contrato, en atención a la circunstancia identificada en el artículo 99.3.a) y b) de la LCSP, ya que debido a que la prestación de los mismos se llevaría a cabo con un único objeto de contrato, siendo éste indivisible.”*

Antes de abordar el motivo expuesto por el recurrente, hemos de delimitar nuestro análisis a las prestaciones de mantenimiento, habida cuenta que ya hemos desestimado, en el Fundamento de Derecho anterior, la posibilidad de que las obras sean incluidas en el contrato considerado.

La doctrina del Tribunal sobre la división del contrato en lotes está resumida en nuestra Resolución 349/2023 de 16 de marzo, en la que dijimos:

*“Sobre la división del objeto del contrato el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones (Resolución 993/2018 de 2 de noviembre),*

*a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.*

*b) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual.*

*c) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, “la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir*



*necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación”.*

*e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre)”.*

*Así las cosas, como expusimos en la reciente Resolución 954/2023 de 20 de julio:*

*“En definitiva, la facultad que le corresponde al órgano de contratación es discrecional y no puede tener más límite que aquél que le impone la LCSP, y lo que esta impone es la regla general de dividir el objeto en lotes, más no impone un número determinado de lotes, ni señala como ha de realizarse esta división, únicamente se prevén especialidades a la hora de limitar la concurrencia de las empresas a la adjudicación de cada lote (art. 99.4 LCSP) o bien permitir la adjudicación de más de un lote a una misma empresa (art. 99.5 LCSP), nada más”.*

Podemos, a la vista de lo expuesto, rechazar el primero de los argumentos del recurrente. La determinación del número y contenido de los lotes es una potestad discrecional del órgano de contratación, cuyo control por este Tribunal se limita a los supuestos en que se haya incurrido en arbitrariedad en su ejercicio, cuestión sobre la que el recurrente no incide y tampoco apreciamos.

Por lo que se refiere al segundo de los argumentos del recurrente, hemos perfilado los términos de nuestra doctrina sobre la motivación de la decisión de no dividir en lotes el contrato en Resoluciones como la 1026/2018 de 13 de noviembre, en la que dijimos “[e]n este sentido, es cierto que la justificación que ha de ofrecer el órgano de contratación, si bien no ha de ser necesariamente exhaustiva, sí es cierto que debe referirse a las concretas razones que concurren en ese expediente, sin que sea admisible la mera formulación del propio precepto para considerar cumplida esta obligación. Por otro lado, habrán de tenerse en cuenta las circunstancias concurrentes en cada expediente para poder determinar si la justificación ofrecida por el órgano de contratación es suficientemente expresiva de dichas razones o no, único elemento al que podría en su caso alcanzar la revisión de este Tribunal que, por lo demás, tiene vedada la supervisión de la corrección técnica de dicha decisión, en virtud de la doctrina de la discrecionalidad técnica que, desde luego, resulta de plena aplicación a esta cuestión”.



El examen de las razones del órgano de contratación requiere que nos detengamos en la configuración de los servicios, tal y como se deduce, en especial, de la memoria redactada por los servicios técnicos municipales. De su análisis resulta claro que la prestación principal (circunscribiéndonos al ámbito de los servicios) es el mantenimiento de los jardines y zonas verdes. La reparación del mobiliario urbano y juegos y de las fuentes y láminas de agua tiene un carácter indudablemente accesorio, como se puede deducir de la propia estimación de las necesidades de medios humanos y materiales, que en la memoria no aparecen distribuidas entre los diferentes servicios, lo que apunta con toda claridad a que la previsión del órgano de contratación es que los medios cuya adscripción se exige puedan ser indistintamente utilizados para atender las necesidades de cada uno de ellos.

Cobra así sentido la motivación del órgano de contratación, que se centra en la evitación de duplicidades tanto en el personal como en los medios materiales en la prestación de los servicios. Motivos que, a juicio del Tribunal, resultan suficientes para justificar la no división en lotes, habida cuenta que las actuaciones que requieren los servicios de reparación del mobiliario y los juegos infantiles y el mantenimiento de fuentes y láminas de agua resultan ser prestaciones accesorias cuya ejecución se desarrolla en los mismos espacios que la prestación principal (parques y zonas verdes del Municipio) y por personal y medios materiales al menos parcialmente coincidentes, lo que exige con toda evidencia una coordinación de actuaciones que podría quedar menoscabada de optarse por la división en lotes. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

**Séptimo.** Alega a continuación el recurrente que no se ha observado, en la determinación de la fórmula para la revisión de precios del contrato, el procedimiento legalmente establecido. Concreta las tachas de legalidad que advierte en las siguientes:

- No hay constancia en el expediente de la consulta a cinco operadores, ni del resultado de sus respuestas.
- No hay informa favorable de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Generalitat Valenciana.
- No se han tomado en consideración los resultados de la consulta de sus estructuras de precios a los operadores económicos, puesto que la estructura de costes finalmente aprobada se corresponde con la que se deduce del presupuesto del servicio.

- El peso de cada coste en la estructura de costes ha sido calculado sobre el presupuesto de ejecución material y no sobre el presupuesto de ejecución por contrata.

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 (RDEE en adelante) establece en su artículo 9.7 el procedimiento para la determinación de la estructura de costes que fundamenta la fórmula polinómica de revisión de precios contemplada en el artículo 9.4 en los contratos de valor estimado superior a cinco millones de euros. Dicho procedimiento exige solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes, elaborar una propuesta de estructura de costes, someter dicha propuesta a información pública por 20 días y, finalmente, remitir la propuesta para su informe, en el caso que nos ocupa, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana.

En lo que se refiere a las omisiones formales que el recurrente advierte, no se deducen del expediente remitido por el órgano de contratación. Constan en el mismo el acuerdo de la Concejala Delegada de Parques y Jardines de 9 de enero de 2024, requiriendo a seis operadores del mercado la remisión de su estructura de costes, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de la estructura de costes y la apertura de un periodo de información pública por espacio de 20 días (BOP de la Provincia de Alicante de 26 de enero de 2024), la desestimación de las alegaciones presentadas por Resolución de la Concejal Delegada de Parques y Jardines de 21 de marzo de 2024 y, finalmente, el informe de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana de 24 de mayo de 2024.

Por otro lado, el recurrente da en su recurso sobradas razones para concluir que ha tenido acceso a la mayor parte de la documentación enunciada, puesto que el resto de los argumentos que consideramos a continuación van dirigidos a censurar las decisiones adoptadas por el órgano de contratación que se deducen de aquella. Su queja, en resumen, no parece dirigirse al incumplimiento del procedimiento, sino, por un lado, al hecho de que los documentos producidos en el mismo no hayan sido publicados en el Perfil del Contratante del órgano de contratación y, por otro, que no se le haya requerido que aportara su estructura de costes, siendo adjudicatario de algunas de las prestaciones que conforman el contrato objeto de licitación. Ambas deben ser rechazadas: ni el RDEE ni el artículo 103 de la LCSP exigen

la publicación en el Perfil del Contratante de la entidad de esta documentación, ni tampoco el referido RDEE exige que la solicitud de la estructura de costes se dirija a operadores del mercado concretos.

Considera también el recurrente que no se han tomado en consideración las estructuras de costes remitidas por los operadores de mercado consultados. Sobre este particular, el artículo 9.7 del RDEE prescribe que el órgano de contratación deberá (el subrayado es nuestro) “*b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad. Para ello utilizará, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos mencionados en la letra anterior*”. En definitiva, el RDEE no prescribe que la estructura de costes deba ajustarse a las estructuras de costes remitidas por los operadores de mercado y el recurrente no expone razón alguna que le lleve a concluir que la opción seguida por el órgano de contratación haya sido arbitraria o incurra en error, por lo que procede desestimar el motivo.

Considera, por último, que la estructura de costes se ha calculado sobre lo que denomina el “presupuesto de ejecución material” y no sobre el “presupuesto de ejecución por contrata”. En definitiva, entiende que el peso de cada uno de los factores de coste ha sido calculado omitiendo en el denominador los gastos generales y el beneficio industrial (que se incorporarían a la estructura de costes como “costes no revisables”, a efectos de que la fórmula polinómica sea igual a 1 en ausencia de variaciones en el precio de los costes revisables).

Efectivamente, el órgano de contratación conforma una estructura de costes en los que el peso de los diferentes factores de coste se determina sin tomar en consideración los gastos generales y el beneficio industrial, y así se somete a información pública. Sin embargo, puede apreciarse que, en la elaboración de la fórmula polinómica el peso de los diferentes elementos de coste se calcula tomando en consideración los elementos referidos (gastos generales y beneficio industrial) que se incorporan a los “costes no revisables”, por lo que debemos rechazar el motivo expuesto por el recurrente.

La recurrente censura a continuación que no se haya previsto revisión de precios en las obras incorporadas al objeto del contrato. La estimación del motivo expuesto en el Fundamento de Derecho Sexto anterior nos releva de analizarla.



**Octavo.** Se alza el recurrente a continuación contra la determinación del precio y plazo del contrato.

Entiende que el plazo de duración de 15 años resulta artificial, en tanto se ha determinado alargando la vida útil de la maquinaria adscrita a su ejecución más allá de lo que resulta físicamente razonable y teniendo en cuenta que el PCAP prevé que revertirá al Ayuntamiento una vez finalizado el contrato.

El órgano de contratación, por su parte, se opone a la pretensión del recurrente señalando que sus afirmaciones sobre el plazo de amortización de los vehículos son subjetivas y no incluye informe o estudio técnico que las respalde. Invoca el informe favorable de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y los trabajos realizados por la Federación Española de Municipios y Provincias y las asociaciones representativas del sector al respecto.

La duración de los contratos del sector público viene regulada en el artículo 29 de la LCSP. En lo referido a los contratos de suministros y servicios, el artículo 29.4 de la LCSP la regula en los siguientes términos:

*“Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante.*

*Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario.”*

Sobre la ampliación del plazo de duración ordinario de los contratos de suministros y servicios que recoge el segundo párrafo del artículo 29.4 de la LCSP nos hemos pronunciado en la Resolución 282/2024 de 29 de febrero. En ella analizamos el concepto de “inversiones directamente relacionadas con el contrato” a las que el precepto considerado impone dos requisitos:

- a) Que la ampliación venga exigida por el periodo de recuperación de la inversión y,
- b) Que no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica.

Dijimos entonces que ambos requisitos incorporan conceptos jurídicos indeterminados, en tanto por su naturaleza no admiten una determinación rigurosa e inequívoca, pero que, presentados en el caso concreto, puede concluirse razonablemente si concurren o no. Dijimos también que en la concreción de estos conceptos a la circunstancia específica del contrato el órgano de contratación se ve amparado por la discrecionalidad técnica, ante la cual la capacidad revisora del Tribunal se limita a la consideración de si, en la evaluación experta que tal discrecionalidad comporta, el órgano de contratación ha incurrido en arbitrariedad o error.

Comenzando por el primero de los requisitos enunciados, hemos de examinar, previamente, el significado del concepto “periodo de recuperación de la inversión” que constituye el presupuesto de la posibilidad de ampliar la duración ordinaria del contrato y también su límite. Sobre esta cuestión nos pronunciamos en la Resolución antes referida, en los siguientes términos:

*“Conviene comenzar considerando que el “periodo de recuperación de la inversión” no se define en la LCSP. Es el artículo 10 del 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 el que define el concepto, señalando en su apartado primero que:*

*“[s]e entiende por período 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”.*

*Esta definición, conceptual, se completa con la definición operativa contemplada en el apartado segundo, en el que el periodo de recuperación de la inversión se define como el número de años requeridos para que los flujos de caja netos generados por el contrato, descontados a la tasa de descuento fijada en el precepto, sean mayor que cero.*

*Es relevante señalar que la definición precedente tiene, cuando nos encontramos, como es el caso, ante un contrato de servicios, una particularidad, y es que la retribución del contratista viene determinada por el cálculo que realice el órgano de contratación de: “(...) los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”, según establece el artículo 101.2 de la LCSP.*

*De tal forma que la estimación anual del coste de amortización de las inversiones imputada al coste total del servicio y, consiguientemente, a la retribución del contratista es definida, inicialmente (en el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato) por el órgano de contratación. Su discrecionalidad en este punto se ve limitada por el propio concepto de amortización, que, si bien es definida habitualmente, desde el punto de vista contable, como la pérdida de valor de un bien durante su vida útil, puede considerarse, y no es sino una variación del punto de vista de la definición precedente, como el proceso por el que se recupera el valor de la inversión durante su vida útil mediante su incorporación al coste, en el supuesto que nos ocupa, del servicio prestado.*

*Es por lo tanto la vida útil, entendida como el “(...) periodo durante el cual la empresa espera utilizar el activo amortizable o el número de unidades de producción que espera obtener del mismo” (Apartado 3.3 de la Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas de 1 de marzo de 2013, por la que se dictan normas de registro y valoración del inmovilizado material y de las inversiones inmobiliarias), la que determina las dotaciones anuales a su amortización incorporadas al precio del contrato y, por tanto, el periodo de recuperación de la inversión en un contrato de servicios.”*



En definitiva, el periodo de recuperación de la inversión es equiparable (en lo que corresponde a los contratos de servicios) a la vida útil de los correspondientes activos. Solo esta interpretación permite establecer la duración más eficiente del contrato (supuesto el segundo de los requisitos, del que luego nos ocuparemos), en tanto el coste de adquisición de aquellos se incorpora al precio del contrato en función de su ritmo de amortización. Aún podría hacerse una puntualización adicional, y es que en los supuestos en el que sea necesario (como es el caso) la adscripción de medios materiales de diferente naturaleza, el periodo de recuperación de la inversión habrá de ser determinado en función de las diferentes vidas útiles de cada uno de ellos, teniendo en cuenta que el objetivo último (habida cuenta de que los referidos medios no podrán ser utilizados por el contratista en otros contratos) es optimizar los pagos exigidos por la disponibilidad de aquellos.

En la Memoria del contrato (documento 4.4 del expediente remitido por el órgano de contratación), se indica en lo referido a la inclusión de los costes de amortización lo siguiente (página 18) -el subrayado es nuestro-,

*“El factor de amortización del capital necesario para efectuar la adquisición del nuevo material y de las obras de inversión que se precisan, se ha resuelto para todos los casos en que se represente dicho concepto, a partir de un sistema de cuotas de amortización a 15 años, dado que lo presupuestado es una amortización financiera y no una amortización contable.”*

El órgano de contratación, como puede observarse, desecha para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión la amortización contable (en definitiva, y según hemos dicho antes, la distribución del coste del activo a lo largo de su vida útil, registrando una porción del valor de ese activo como gasto en los estados financieros cada período contable) y opta por la amortización financiera. Si tomamos el concepto de amortización financiera según su acepción usual, esto es, el proceso de pagar una deuda de forma gradual mediante pagos periódicos, que pueden incluir tanto el capital como los intereses, hemos de concluir que el órgano de contratación, lejos de tomar en consideración la vida útil de los medios materiales adscritos, lo que hace es considerar el importe de la inversión necesaria para adquirirlos como una suerte de préstamo que el contratista le hace. De este modo programa su devolución en un plazo que, en tanto está desligado de la vida útil de los medios adscritos al contrato no



responde al “periodo de recuperación de la inversión” tal y como ha sido definido por nuestra doctrina.

En lo referido al segundo de los requisitos que, según hemos señalado anteriormente, requiere el segundo párrafo del artículo 29.4 de la LCSP (que las inversiones consideradas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización sea antieconómica), ya dijimos en nuestra Resolución, reiteradamente invocada, 282/2024 de 29 de febrero, que “[c]iertamente se trata de un requisito complejo de acreditar, teniendo en cuenta que su concurrencia depende de las circunstancias específicas del contratista, cuya identidad es obviamente desconocida en la fase de preparación del contrato. No obstante, entendemos que es exigible, al menos, que quede justificado en el expediente, siquiera indiciariamente (inexistencia de mercados, estructura del sector, prácticas habituales en el mismo, etc.) que, *prima facie*, concurre este requisito”. Nada se dice en el expediente sobre esta cuestión.

Por lo señalado, procede también estimar el motivo alegado por el recurrente.

**Noveno.** Entiende el recurrente que se han valorado incorrectamente los costes del personal, al no haber aplicado el órgano de contratación para su cálculo los Convenios vigentes. Considera que a los siete trabajadores que se encargarán de prestar el servicio de mantenimiento de fuentes debería habérseles aplicado el Convenio Provincial del Ciclo Integral del Agua.

El órgano de contratación, por su parte, afirma que los costes del personal adscrito al mantenimiento de fuentes se han calculado, efectivamente, con arreglo a ese Convenio, como así se acredita en el Anexo II del PCAP, en el que, en la correspondiente tabla, se incluye, en el “Convenio de Aplicación” la expresión “Provincial Alicante Ciclo Integral del Agua”. Debe hacerse notar que el Anexo II del PCAP, invocado por el órgano de contratación, se limita a relacionar la información exigida por el artículo 130 de la LCSP en relación con el personal eventualmente subrogable.

Expuestos los argumentos de las partes, debemos recordar que el carácter revisor del Tribunal determina que su análisis deba verificarse en el ámbito de las pretensiones del recurrente. En el caso que nos ocupa, el recurrente manifiesta, tomando para ello como referencia la



Memoria, que para el cálculo del coste del personal el órgano de contratación ha tomado en consideración únicamente el Convenio Colectivo Estatal de jardinería, cuando el personal que debe ocuparse del mantenimiento de las fuentes estaría sujeto al Convenio Colectivo Provincial de Alicante del ciclo integral del agua.

La LCSP exige que los órganos de contratación calculen el presupuesto base de licitación ajustado a los precios de mercado (artículo 100.2 de la LCSP. Corolario lógico de esta exigencia es que los costes del personal adscritos al servicio sean adecuados a lo preceptuado por el Convenio Colectivo sectorial de aplicación (artículo 101.2 in fine de la LCSP).

El artículo 116.4 d) de la LCSP exige, por su parte, que quede adecuadamente justificado en el expediente *“el valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen”*.

Consta, puesto que así lo reconoce el órgano de contratación en su informe, que entre el personal requerido para la prestación del servicio hay trabajadores cuyas condiciones laborales se sujetan al Convenio Colectivo del Ciclo Integral del Agua (en el caso que nos ocupa, de la provincia de Alicante). Sin embargo, la memoria afirma reiteradamente que para el cálculo de los costes del personal se ha empleado el Convenio Colectivo Estatal de Jardinería.

Las previsiones de los artículos 100 y 101 de la LCSP deben considerarse incumplidas cuando el presupuesto base de licitación resulte insuficiente para retribuir al personal adscrito al contrato “a precios de mercado” (en definitiva, de acuerdo con el Convenio Colectivo sectorial aplicable) y hacer frente a los demás costes directos e indirectos requeridos para la ejecución de las prestaciones que conforman el objeto del contrato.

En el caso que nos ocupa no es posible acreditar la suficiencia de los costes de personal, habida cuenta que en la documentación obrante en el expediente no se especifica al personal sujeto a cada uno de los Convenios aplicables. Esta omisión nos lleva a considerar vulnerado el artículo 116.1.d) de la LCSP, por lo que estimamos el motivo.



**Décimo.** Considera también el recurrente que los requisitos de solvencia establecidos en el PCAP son excesivos. Centra su censura en dos cuestiones:

- a) Para acreditar la solvencia mediante la clasificación del contratista exige acreditar una clasificación que el recurrente entiende excesiva, atendida la anualidad media del contrato.
- b) Considera que el PCAP no establece los importes que deben ser acreditados en cada código CPV para acreditar la solvencia técnica.

La regulación de la solvencia se establece en el apartado 9.2 del PCAP. La solvencia es configurada por el órgano de contratación considerando que nos encontramos ante un contrato mixto, posibilidad que ha sido ya rechazada por este Tribunal, al entender que las prestaciones incorporadas al mismo (singularmente las correspondientes a un contrato de obras) no reúnen las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la LCSP. Así las cosas, la propia inviabilidad legal del contrato mixto afecta a la solvencia exigida, por lo que debemos estimar el motivo.

Obiter dicta, entendemos conveniente apuntar algunas consideraciones en relación con la determinación de la clasificación exigible como medio sustitutivo de la acreditación de la solvencia en contratos de servicios. A estos efectos, hemos de considerar la regulación de la solvencia en la LCSP. A los efectos que nos interesan, es relevante considerar lo preceptuado en el artículo 74.2 de la LCSP, según el cual “[l]os requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.

Es doctrina del Tribunal que, en la determinación de las condiciones de solvencia, el órgano de contratación está amparado por la discrecionalidad técnica, si bien debe atenerse, en este punto, a la exigencia del artículo 74.2 de la LCSP. Como dijimos en la Resolución 569/2023, de 4 de mayo, “Es al órgano de contratación a quién corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia que exige para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos.



*La potestad, en principio discrecional, de establecer o determinar los requisitos de solvencia exigidos, se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato y la proporcionalidad (entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación).*

*Tercero. La doctrina de este Tribunal viene estableciendo que es necesaria la concurrencia de ambos requisitos (relación con el objeto del contrato y proporcionalidad) a la hora de establecer los requisitos de solvencia. Así, en la resolución n°148/2016 de 19 de febrero, se estableció que 'la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario dispone de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo' (...)*

*En cualquier caso, como venimos manifestando al respecto, tratándose de cuestiones que se refieren a contenidos estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. Este Tribunal solo tiene competencia para anular cuestiones ligadas a los requerimientos técnicos definitivos del objeto, solvencia o cualquier otro contenido de la documentación, si se incurre en infracción de ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas, no relacionadas con el objeto del contrato, o irrazonables y desproporcionadas, lo que no concurre en el presente caso (Énfasis propio de la resolución)."*

La clasificación, inicialmente concebida en nuestro derecho contractual como única forma de acreditación de la solvencia y únicamente para determinados contratos (Base XV de la Ley 198/1963 de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado) tiene en la actualidad la consideración, en el caso del contrato de servicios, de un medio alternativo de acreditación de la solvencia (artículo 77.1.b) de la LCSP). Es relevante destacar que, en cuanto tal, su

exigencia por el órgano de contratación se rige por idénticos requisitos que los considerados con carácter general en el artículo 74.2 de la LCSP. En el caso de la clasificación, es el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP en adelante) el que, por así decirlo, fija el alcance concreto de los mismos, al configurar los grupos y categorías de servicios y determinar, además, la categoría en función de un elemento objetivo como es el de la anualidad media del contrato.

Sin perjuicio de lo dicho, en contratos en los que, como en el que nos ocupa, concurren varias prestaciones incardinables en el contrato de servicios, la determinación por el órgano de contratación de la exigencia de clasificación no puede resolverse con una aplicación automática de la norma (que vincula una prestación y su entidad económica con una clasificación determinada) sino que requiere una elección en la que debe reconocerse que se ve amparada por la discrecionalidad técnica, aunque con los límites que hemos expresado anteriormente. En efecto, la clasificación no es sino una forma alternativa de acreditación de la solvencia, que, en síntesis, permite presumir, a partir de los extremos acreditados previamente ante el órgano competente para acordar la clasificación, la solvencia del licitador en cuestión. Así las cosas, resulta razonable concluir que, en supuestos como el que nos ocupa, corresponde al órgano de contratación determinar la clasificación exigible, determinación amparada, según hemos dicho, por el principio de discrecionalidad técnica, y limitada por los requisitos del ya citado artículo 74.2 de la LCSP. Ello implica que, a juicio del Tribunal, el órgano de contratación no está limitado a fijar un solo grupo y subgrupo de clasificación, si considera que las prestaciones que conforman el objeto del contrato tienen una influencia suficiente en el buen fin del contrato como para exigir al contratista una aptitud específica para realizarla; y que, por las mismas razones, puede optar por exigir un solo grupo y subgrupo de clasificación cuando una de las prestaciones resulte fundamental para el buen fin del contrato, teniendo el resto de ellas una importancia sólo accesoria o instrumental a estos efectos.

Si en la elección de los grupos y subgrupos de clasificación el órgano de contratación se ve amparado por la discrecionalidad técnica, no ocurre lo mismo a la hora de determinar la categoría exigible, en tanto la Ley (en lo que nos importa, el artículo 26 del RGCAP) incluye una exigencia taxativa: “[l]a expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor

*estimado del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior”.*

En definitiva, como ya hemos dicho, nada se opone a que el órgano de contratación opte por exigir uno o varios grupos y subgrupos de clasificación, en atención a la relevancia de las prestaciones que son objeto del contrato, pero, hecha esta elección, la determinación del criterio de proporcionalidad en la exigencia de la solvencia viene regulada de forma taxativa por la Ley, en cuya aplicación la actuación del órgano de contratación no requiere de un juicio experto que vendría amparado por la discrecionalidad técnica. En definitivas cuentas, la categoría aplicable vendrá dada, no por “(...) *referencia al valor estimado del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior*”, sino por el valor de cada una de las prestaciones para las que se haya exigido clasificación en el valor medio anual del contrato. Lo que implica que el valor anual medio de cada prestación debe ser tomada en consideración para determinar la categoría aplicable a cada grupo y subgrupo exigido.

**Undécimo.** Considera también el recurrente que el listado que figura en el Anexo I del PPT no asigna tipología alguna de mantenimiento a cada zona verde incluida en el contrato, lo que, dice, es imprescindible para que las empresas puedan dimensionar los medios necesarios en cada zona verde y valorar el coste del servicio en igualdad de condiciones entre ellas.

El órgano de contratación alega lo siguiente: *“Corresponde informar que, el pliego de prescripciones técnicas en su Apartado 6. TIPOLOGÍAS DE MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN estable una diferenciación de tipología de mantenimiento en base a los parámetros que el mismo pliego establece, correspondientes a los apartados 6.1 TIPO-A (INTENSIVO NORMAL), 6.2. TIPO- B. (CONVENCIONAL NORMAL), 6.3. TIPO-C (XEROJARDINERIA), 6.4. TIPO-D (XEROJARDINERIA), 6.5. TIPO-E. (ARBOLADO VIARIO, MACETEROS, PLANTAS DE INTERIOR, PATIOS, COLEGIOS PÚBLICOS, EDIFICIOS MUNICIPALES, ETC.) y 6.6. TIPO- F. (ARECACEAS) con la descripción técnica de cada una de ellas.*

*El Anexo I del PPT establece una relación, mediante listado, de las zonas verdes e incluye un link al SIG del Servicio Urbano del Ayuntamiento de Torre Vieja, donde se idéntica su tipología y se puede superficiar cada una de ellas.*

*De conformidad con estas premisas, la Cláusula 12 de Criterios de Adjudicación prevista en el PCAP, apartado 1, prevé que los licitadores, como criterio de valoración dependiente de juicio de valor, deben presentar un proyecto técnico relativo a la ejecución del contrato, donde, en su apartado 1 Conocimiento de las zonas objeto de mantenimiento y conservación (hasta 14 puntos), expresa que “Se entiende de vital importancia para preparar la oferta y valorar económicamente el servicio que las empresas licitadoras entiendan las características y particularidades principales y propias de Torrevieja, respecto a los espacios libres, verdes y arbolado urbano, las plagas frecuentes, la climatología y otros condicionantes que puedan afectar al servicio. Por este motivo en este apartado se valorará:*

*- Su conocimiento mediante el inventario de las mismas (inventario exhaustivo, que se aportara con objeto de su comprobación y valoración en la oferta presentada). Se valorará la calidad de la presentación, formato, alcance descriptivo y visual, planos, contenido y exhaustividad del inventario, cantidad, tipología 4 y variedad de los elementos identificados. Hasta 7 puntos.*

*- Se presentará un análisis escrito y grafico de debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas (DAFO) de todas las zonas incluidas en este pliego, se valorará la calidad de la presentación, formato, alcance descriptivo y visual, contenido y exhaustividad del análisis, estadísticas y conclusiones obtenidas. Hasta 7 puntos.”*

*El debido estudio de las zonas y su identificación conforme las tipologías prescritas en el PPT es un elemento que es objeto de valoración en el proyecto de prestación del servicio conforme a la justificación técnica que pueda exponer cada licitador, de modo que, estos determinen la expresa previsión de la tipología de mantenimiento, fundamentalmente afecta por el diseño y ocupación de los elementos y especies vegetales, las infraestructuras, accesibilidad y la superficie de la zona verde que deben ser valoradas por el licitador desde el punto de vista de la gestión del contrato, de modo que lo que se impugna por el recurrente por considerar que se le debiera “entregar hecho” es, en esencia, un elemento objeto de valoración en conformidad al proyecto de gestión del servicio que presenten los licitadores, y que se objetiviza porque las tipologías que predefinas en el PPT.”*

La cláusula 12 del PCAP regula los criterios de adjudicación. Entre los criterios evaluables mediante juicios de valor se establecen, como señala el órgano de contratación, el

“conocimiento de las zonas objeto de mantenimiento y conservación” y la “organización y planificación de las labores”. En el primero de ellos se valora, en lo que interesa al recurso, un análisis DAFO de las zonas incluidas en el objeto del contrato, mientras el segundo valora “la organización y distribución del servicio y la planificación de los trabajos necesarios para la correcta ejecución del contrato”. En este segundo criterio se valora, específicamente, la planificación de las labores para el correcto mantenimiento de los espacios y el diagnóstico analítico y propuesta de mejora de estos. Cabe concluir, con el órgano de contratación, que les corresponde a los licitadores plantear en su oferta la tipología de mantenimiento y conservación que entiendan óptima para cada espacio, a partir del diagnóstico que realicen. Por lo señalado, procede rechazar el motivo alegado por el recurrente.

**Duodécimo.** Concluye el recurrente sus alegaciones considerando que la exigencia del apartado 14 del PPT, de que se ponga a disposición del servicio una nave resulta desproporcionado, habida cuenta que se exige que su ubicación permita al adjudicatario atender cualquier incidencia en un plazo máximo de quince minutos. Señala que el municipio tiene una población de casi 100.000 habitantes, con un volumen de tráfico en temporada estival que convierte la exigencia contemplada en el PPT de imposible de cumplimiento.

El apartado 11.4 del PPT dice lo siguiente:

*“Se pondrá a disposición del servicio una nave en perfectas condiciones, con capacidad suficiente para albergar a cubierto el parque móvil, disponiendo de la superficie necesaria para almacén, para mantenimiento de vehículos, maquinaria y oficina. Dispondrá además de los vestuarios y aseos adecuados al personal que tiene como base dicha nave.*

*Estas instalaciones, no se consideraran a efectos de su determinación como criterios de solvencia, sino de exigencia a quien resulte adjudicatario del contrato, pudiéndose establecer allí donde mejor convenga en su libertad de empresa, en el bien entendido que deberán ubicarse para facilitar la fluidez de los trabajos, en un lugar que permita la asistencia, desplazamientos y, los desarrollos de los trabajos, en un tiempo estimativo máximo motorizado de 15 minutos, a cualquier incidencia en el término municipal de Torrevieja, el cual presenta particularidades respecto a su geometría urbana. Considerando el tiempo de desplazamiento motorizado antes expuesto, como el óptimo a razón de la extensión del t.m. de Torrevieja y en evitación de tiempos de desplazamientos excesivos, costes*

*medioambientales y merma de la producción, sin perjuicio, en su caso, de las singularidades (en el tiempo de desplazamiento) que pudieran surgir por las especiales condiciones del destino turístico del municipio de Torrevieja. En todo caso, la ubicación deberá ser previamente comunicada a los SSTT Municipales, e instarse las autorizaciones que resulten oportunas.”*

Es doctrina del Tribunal que las denominadas “cláusulas de arraigo territorial”, dentro de las que cabe incluir la disputada, deben reputarse discriminatorias e ilícitas cuando son utilizadas en los pliegos como requisitos de solvencia, limitando así la libre concurrencia. También deben considerarse discriminatorias e ilícitas cuando se emplean como criterio de valoración de las ofertas, es decir como criterio de adjudicación. Por el contrario, dichas cláusulas pueden resultar admisibles si se exigen al adjudicatario como compromiso de adscripción de medios o como condiciones de ejecución, siempre que guarden la debida conexión con el objeto del contrato y respeten el principio de proporcionalidad (Resoluciones 910/2023 de 6 de julio o 1105/2024 de 19 de septiembre).

Del tenor literal del PPT se deduce que nos encontramos ante una exigencia de adscripción de medios, que, prima facie, no resulta discriminatoria según nuestra doctrina antes expuesta. El recurrente no profundiza en la alegación, limitándose a manifestar, que es una exigencia de imposible cumplimiento, puesto que la densidad del tráfico en época estival hace imposible cumplir el tiempo de respuesta máximo de quince minutos. Sin embargo, por un lado, no hace ningún esfuerzo probatorio que pudiera llevar al Tribunal a concluir la veracidad de su aserto, ni hace referencia, como bien apunta el órgano de contratación, a la previsión que hace el inciso final del apartado referido, que prevé específicamente que la condición de municipio turístico de Torrevieja puede impedir en algún caso que se cumpla el plazo fijado.

Procede, por lo tanto, desestimar también el motivo.

**Decimotercero.** Termina el recurrente sus alegaciones considerando que resulta improcedente la previsión del apartado 12 del PPT, que prevé que los costes de dirección facultativa y de coordinador de seguridad y salud se incorporen al presupuesto de la obra y que fija en el 4% del mismo.



Hemos reiterado, a lo largo de la Resolución, que, en tanto hemos considerado contraria a Derecho la incorporación de prestaciones propias del contrato de obras al contrato objeto del recurso, no procedía hacer consideración alguna sobre las cuestiones suscitadas por el recurrente en relación con ellas.

La misma afirmación debemos hacer en relación con esta última alegación.

**Decimocuarto.** Procede, por lo tanto, estimar el recurso, y anular los Pliegos en los siguientes extremos:

- En lo referido a la calificación del contrato como mixto de servicio, suministro y obra, así como todas las regulaciones específicas vinculadas a las prestaciones propias del contrato de obras, cuya inclusión en el contrato recurrido vulnera lo dispuesto por el artículo 34.2 de la LCSP.
- La determinación del Presupuesto Base de Licitación, en tanto no ha quedado acreditada la correcta aplicación de los Convenios aplicables en la estimación de los costes laborales del personal cuya adscripción al contrato exigen los Pliegos.
- La cláusula 5 del PCAP (duración del contrato).
- La cláusula 9.2 del PCAP, en lo referido a los requisitos de solvencia.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Contrato mixto de servicio y obras del mantenimiento de las zonas verdes y espacios libres del término municipal de Torrevieja*”, con expediente 53103/2021, convocado por el Ayuntamiento de Torrevieja y anularlos por los motivos señalados en el Fundamento de Derecho Decimocuarto. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57.2 in fine de la LCSP, la anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos



determina la anulación del acto de aprobación de los mismos.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente 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