



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1641/2024 C.A. Región de Murcia 100/2024

Resolución nº 174/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 07 de febrero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. V.M.M., en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Torre Pacheco contra los pliegos del procedimiento del contrato de “*Servicio de conservación y mantenimiento de jardines*”, con expediente ABR-2024000005, convocado por el Ayuntamiento de Torre Pacheco, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, el Pleno del Ayuntamiento de Torre Pacheco, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 8 de noviembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el procedimiento del contrato de “*Servicio de conservación y mantenimiento de jardines*”, con un valor estimado de 6.900.887,65 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, D. V.M.M., en su condición de Concejala del Ayuntamiento de Torre Pacheco interpone en fecha 28 de noviembre de 2024 el presente recurso especial en materia de contratación, solicitando se declare la revisión de los pliegos, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.

Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 13 de diciembre de 2024.



Cuarto. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 13 de diciembre de 2024, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte a 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 marco jurídico aplicable viene determinado por la LCSP así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 7 de noviembre de 2024 (BOE de fecha 18 de noviembre de 2024).

Tercero. Se ha interpuesto el recurso dentro del plazo establecido en el artículo 50 para la interposición del recurso.

Cuarto. Se recurre contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.

Quinto. Procede ahora analizar la legitimación de la Concejal recurrente, en base al artículo 48 de la LCSP, precepto que establece:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos



susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Respecto de la legitimación de los miembros de entidades locales, el artículo 24.4 del RPREMC, dispone que:

“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

El artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local establece un supuesto de legitimación, de carácter excepcional: *“Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: (...)*

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.”

En el supuesto que se examina, según consta en la documentación que aporta con el recurso –sendos certificados expedidos, en fecha 26 de noviembre de 2024, por el Secretario General del Ayuntamiento de Torre Pacheco– la recurrente es Concejal del Ayuntamiento de Torre Pacheco y ha formado parte del órgano de contratación –Pleno del Ayuntamiento– que ha adoptado el acuerdo impugnado, oponiéndose a su adopción, reuniendo así los requisitos del artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Por ello, este Tribunal considera que se encuentra legitimada para la interposición del recurso.



Sexto. Entrando en el fondo del asunto, la recurrente interesa que se declare la nulidad de los pliegos rectores por los siguientes motivos:

1.- Insuficiente justificación de la falta de división en lotes del contrato, según exige el artículo 99.3 de la LCSP.

Señala al respecto que: “Reconociendo la discrecionalidad del órgano, no podemos pasar por alto la ligereza argumentativa y sencillez en la justificación, teniendo en cuenta además que el nuevo contrato que licita el Ayuntamiento es sucesor legal de DOS CONTRATOS, con el mismo objeto pero que abarcan distintas áreas territoriales del municipio, que fueron adjudicados uno el 23 de marzo de 2018, por importe de 418.180 € IVA incluido, y el 11 de agosto de 2021 el otro, por importe de 635.869 € IVA incluido. El total de ambos asciende a 1.054.049 € IVA incluido.

Siendo que el personal a subrogar es el mismo que se encuentra actualmente trabajando en los dos contratos, y siendo que el nuevo contrato abarca la totalidad de los territorios incluidos en los contratos anteriores, creemos que la justificación aprobada por el órgano es manifiestamente insuficiente ya que:

1. El nuevo contrato resulta en un aumento de precio del 51,38%, muy superior a la variación anual del IPC según el INE para el periodo ENERO 2018-OCTUBRE 2024 que asciende al 21,6%, con lo cual y sin perjuicio de mejor opinión técnica, no parece justificado el argumento de menor precio o encarecimiento. (1.595.623,24 € del nuevo contrato frente a 1.054.049 € de los anteriores contratos que se dividían en dos)

2. En segundo lugar, respecto a la argumentación de que “el técnico responsable que se encargaría de todo el contrato debería verse duplicado, uno para cada lote”, esta situación ya se está dando con la existencia de los dos contratos, entendiéndose en todo caso que la referencia a la “Coordinación de la ejecución de las prestaciones” señalada en el artículo 99.3.b) de la LCSP no hace referencia a la dificultad de dirección por parte de los servicios municipales encargados de velar por el cumplimiento de las prestaciones del contrato, sino más bien a que puedan ejecutarse todas ellas de forma separada, con independencia de que sean varias empresas las encargadas de llevar a cabo las prestaciones, como consecuencia de su división en lotes. La limitación en la contratación de empleados públicos y la necesaria



dotación de plazas estructurales en la Administración Local no puede operar contra el espíritu de la LCSP, que fomenta la división en Lotes precisamente para favorecer la participación de PYMES en la contratación pública, así como la eficiencia en el empleo de los recursos públicos.”

2.- Falta la desagregación de género establecida en el artículo 100.2 de la LCSP en el presupuesto base de licitación.

Considera la recurrente que: *“Como se puede apreciar, el coste de personal representa el 57,74% de la suma de los costes directos e indirectos del contrato, siendo que este forma parte del precio total del contrato.*

Respecto al desglose de los trabajadores, en ningún momento aparecen desagregados por género ni mención alguna al número de hombres/mujeres que prestan el servicio, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP. Aparece, por el contrario, en el apartado del cálculo de presupuesto base de licitación del PCAP (Véase página 36 y ss.), la siguiente tabla, desglosando los costes de personal:

(...)

Esta tabla coincide al 100% con la indicada en el apartado 15 del Cuadro de Características del Contrato del PCAP sobre la Obligación de Subrogación (véase pág. 46 y ss. del PCAP), por lo que se puede inferir que los costes de personal imputados para el cálculo del presupuesto base coinciden con el personal ya contratado y que debe ser subrogado según el PCAP. Pues bien, no puede desconocerse, por tanto, el género de las trabajadoras y los trabajadores.

Se puede afirmar, por tanto:

1) Que el contrato tiene por objeto la prestación de un servicio de mantenimiento de zonas verdes municipal, por lo que implica la realización de prestaciones directas para la Administración.

2) Que tal y como se desprende del artículo 4 del PCAP, “Todos los trabajos, medios auxiliares y materiales que sean necesarios para la correcta ejecución del contrato se considerarán



incluidos en el precio del mismo”, y los costes laborales detallados por horas y unidades forman parte del precio total del contrato.

3) Los costes salariales representan el 57,74% del total, siendo los costes principales del contrato y resultando en que los trabajadores lo hacen en exclusiva para el Ayuntamiento.

Cumpléndose, por tanto, los criterios que la doctrina ha establecido para la necesidad de desagregar por género los costes salariales, y siendo que no se ha realizado esta en el Pliego ni en el expediente de contratación, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP, procede declarar su nulidad.”

3.- Inclusión en el Presupuesto Base de Licitación de los costes de amortización de vehículos nuevos y maquinaria cuya adquisición no es obligatoria de acuerdo con el PPT; dichos costes no se ajustan, además, a los precios de mercado incumpliendo lo establecido el artículo 100.2 de la LCSP.

En concreto, señala la recurrente que:

“Por otro lado, en el PPT, en su página 40, se detalla los requerimientos que deberán tener los vehículos del servicio, con la siguiente literalidad:

5.- VEHÍCULOS.

Las empresas licitadoras deberán aportar una relación expresa y detallada de los vehículos que se adscriban al servicio, atendiendo no solamente a la funcionalidad de los mismos, sino también a criterios medioambientales y de accesibilidad, y que serán coherentes con los Programas de Trabajo. En dichos vehículos se mostrará explícitamente la imagen corporativa del Ayuntamiento. En cualquier caso, la empresa adjudicataria deberá prever unos medios de reserva suficientes para garantizar la marcha normal de los trabajos.

5.1.- REQUERIMIENTOS INTRÍNSECOS.

No será requisito imprescindible que los vehículos sean nuevos. Sin embargo, no se admitirán aquellos que, bien por su estado deficiente, bien por un mal funcionamiento, no respondan a las expectativas generadas, tanto al inicio como durante el desarrollo del Servicio.



La empresa adjudicataria deberá prever un número de vehículos suficiente de reserva para que, bajo ningún concepto se entorpezca la marcha normal de las labores, y permita la sustitución inmediata de cualquier vehículo o camión que se estropee o quede inhabilitado para circular. En caso de avería, el adjudicatario deberá prever la sustitución inmediata del vehículo (no más de 2 horas en turismos y camiones), de manera que las labores planificadas no se vean resentidas significativamente.

Respecto a la decisión de que la maquinaria y vehículos sean nuevos o usados, nada tenemos que objetar. Ahora bien, para calcular el presupuesto base de licitación se han tenido en cuenta tanto unos costes de compra de vehículos nuevos como sus respectivas amortizaciones, muy superior en importe, como es evidente, a calcular el precio teniendo en cuenta que estos vehículos pudieran ser usados y por tanto no tener asignado un coste total, ni mucho menos de amortización, tan alto.

Esto puede incurrir en un incremento irreal del presupuesto base del contrato, no ajustado a mercado, ya que existen fórmulas más económicas de prestación del servicio atendiendo a los principios de eficiencia que deben regir las licitaciones.

Por poner un ejemplo más concreto, tomando la referencia de la furgoneta de 5 ó 2 plazas que se incluye en el cálculo del presupuesto base, ambos valorados en 30.000 €, y añadiéndole los gastos generales, el beneficio industrial y el IVA, sale un precio de referencia de dichos modelos de 43.197 €. Habiendo revisado precios de las marcas más comunes como Citroën¹, Ford² y Opel³ en sus modelos respectivos: Berlingo, Tourneo y Combo, resultan unos precios variables de entre 22.000 y 28.000 € IVA incluido, claramente inferiores sus precios de mercado al previsto en la licitación.

Adjuntamos enlaces a las páginas web de referencia, teniendo en cuenta que los grandes operadores seguro podrían proporcionar ofertas comerciales más ajustadas por volumen o en otras modalidades de adquisición como renting.

Esto se destaca, además, porque en la presentación de la oferta económica la empresa no tiene en principio por qué desglosar los costes por partidas, sino aportar un poco específico “cuadro desglosado con resumen de la oferta” (ver página 55 del PCAP) con lo que no se



especifica ni en el PCAP ni en el PPT qué pasara si existe una discordancia entre la oferta económica realizada y la flota de vehículos aportada.”

4.- La inclusión de mejoras contradice lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP y las mejoras determinadas en el PCAP son de imposible ejecución.

Respecto de esta alegación, argumenta la recurrente que:

“En el caso de este Pliego, las mejoras tienen un peso importante, superando los 37 puntos, por encima de los 20 puntos que se otorgan a la oferta económica. Además de señalar que esta ponderación es absolutamente desproporcionada, siendo que 260.000 € en mejoras a realizar en un contrato de 5 años, lo que equivaldría a 52.000 € al año, pueden suponer 37 puntos frente a los 20 de las mejoras económicas al precio (que asciende a 1.595.623,26 € anuales), lo que distorsiona absolutamente las valoraciones no primando la calidad precio del conjunto del contrato, hecho que incumple lo establecido en el artículo 147 de la LCSP sobre la primacía del criterio calidad precio y eficiencia.

Sobre las mejoras previstas indicaremos que se encuentran divididas en “Propuestas de mejora paisajística y remodelación de zonas verdes”, y “Mejoras de suministros”. Entraremos a valorar las primeras, que se desglosan de la siguiente forma:

1. La primera de ellas es la “Construcción de una zona verde en Los López, fase I, sita en Torre Pacheco, entre las calles Java y Sumatra. (P.E.M. del proyecto: 160.203,34 €). (Proyecto redactado por I.P.M. y P.G.M.). (Expte. electrónico: 2023/ 1287G). Por cada 10.000,00 € de presupuesto de ejecución material de obra a realizar, desde el capítulo 1 de proyecto en adelante, se otorgará 1 punto, hasta un máximo de 16 puntos.”

Respecto a la propuesta de construcción de un Jardín, una vez se accede al propio proyecto, a disposición en la PLCSP, se desprende de las propias afirmaciones del equipo redactor del proyecto las dudas e interrogantes sobre la titularidad de los terrenos sobre los que el Ayuntamiento pretende realizar esta actuación, hecho que conllevó, una vez adjudicado la licitación para la “Redacción del proyecto de construcción de zona verde en Los López, incluyendo asistencia técnica y dirección de obra” la modificación del área de actuación por ser, según se desprende del cambio notificado a los redactores, en parte de propiedad



privada. (véase en el Documento adjunto nº 8, la pág. 8 del Proyecto de Construcción de la zona verde que está igualmente colgado en la PLACSP) Consultado en dependencias municipales del servicio de urbanismo el expediente de aprobación de este proyecto (Expte. electrónico: 2023/ 1287G), se advierte también la presentación, por parte de vecinos de la zona, de escritos y copias de escrituras, donde al menos en dos fincas diferentes, se describe la existencia de “egidos de las casas de su situación, con parte en ellos y en el aljibe”.

Tras acceder al expediente, y antes las dudas sobre la titularidad de la parcela en la que se va a realizar la actuación, se procede a la consulta del Inventario de Bienes, Derechos y Acciones del Ayuntamiento de Torre-Pacheco, donde no existe ninguna zona verde o terreno destinado a tal uso entre las calles Java y Sumatra de Los López. También consultada la sede electrónica del Catastro, aparece como zona sin inmuebles y sin propietario alguno. Se adjunta certificado del Secretario General del Ayuntamiento sobre la No disponibilidad de dichos terrenos (DOCUMENTO 9), así como captura de pantalla de la Sede Electrónica del Catastro (DOCUMENTO 10).

El no disponer de ellos, estando además fundamentadas las dudas en tanto a su propiedad, puede provocar que esta mejora sea imposible de ejecutar, contraviniendo lo establecido en el artículo 145.7 de la LCSP.

2. La segunda mejora consiste en la “Rehabilitación del patrimonio verde urbano público en el municipio de Torre Pacheco. Parque Antonio Guillén Inglés, fase I, sito en Balsicas, entre las calles Antonio Nicolás, Farmacéutico Alberto Garre y Victorio Nicolás. Por cada 10.000 € de presupuesto de ejecución material de obra a realizar, desde el capítulo 1 de proyecto en adelante, se otorgará 1 punto, hasta un máximo de 10 puntos. “

Para esta mejora, no existe proyecto, ni memoria valorada ni cualquier otro documento que pueda servir de guía para la formulación de propuestas de mejora, siendo que incumple lo establecido en el artículo 145.7 de la LCSP respecto a su especificidad y concreción. Además, en los criterios de valoración mediante juicio de valor se incluye igualmente la valoración con 3 puntos de “la idoneidad de la propuesta paisajística, los beneficios ambientales, mejora de la cohesión social, coherencia en el diseño, etc. [en las siguientes áreas:] A.2.1. Parque Antonio Guillén Inglés, sito entre las Calles Victorio Nicolas, Antonio Nicolas y Farmacéutico Alberto Garre en Balsicas.”. Este hecho podría dar lugar a lo que se conoce como



“contaminación de sobres”, ya que, del conocimiento por parte del órgano de la propuesta paisajística, aunque teniendo carácter cualitativo, por su profundidad (diseño, beneficios ambientales, etc.) podría inferirse el carácter más o menos ambicioso de la mejora cuantitativa, siendo que la doctrina, como la Resolución TACRC 1375/2022, ha sido bastante clara al respecto de la importancia de no desvelar en esta fase información que pudiera tener influencia en los criterios automáticos, pudiendo ser la información anticipada suficiente para conocer la puntuación del criterio automático desvelado, comprometiendo los principios del secreto de las proposiciones y de igualdad de trato de los licitadores. Por todo ello, esta mejora incumple numerosos preceptos referidos en la legislación, en particular el artículo 145.7 de la LCSP y debería ser anulada.”

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo sostiene la conformidad a derecho de los pliegos impugnados.

Séptimo. En primer lugar, la recurrente alega que no se ha motivado debidamente la no división en lotes del contrato.

El artículo 99.3 de la LCSP establece a este respecto, lo siguiente:

“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.

En el apartado 5 de la memoria justificativa del expediente de contratación se indica lo siguiente:

“A juicio del técnico que suscribe no es conveniente la división en lotes del contrato. En el artículo 99.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se describen motivos válidos a efectos de justificar la no división.

En el apartado b) de dicho artículo dice lo siguiente:

(...)

Tanto la división por zonas del municipio, cómo la división de los distintos trabajos del contrato generaría un encarecimiento de éste, al tener que multiplicar tanto vehículos, como equipos de trabajo, además el técnico responsable que se encargaría de todo el contrato debería verse duplicado, uno para cada lote.”

La recurrente discrepa de dicha motivación considerando que es insuficiente y que no contiene una mínima explicación válida de la no división del contrato en lotes. Asimismo, considera que dicha motivación –encarecimiento del contrato en caso de división– no responde a la realidad puesto que, hasta la fecha, el servicio objeto del contrato venía siendo prestado a través de dos contratos que abarcaban distintas áreas territoriales del municipio (adjudicados en 2018 y 2021) y que, con el nuevo contrato, se aumenta el precio en un 51,38% –muy superior a la variación anual del IPC según el INE para el periodo ENERO 2018-OCTUBRE 2024 que asciende al 21,6%--. Por lo que respecta a la duplicidad del trabajo del técnico responsable en caso de división, considera la recurrente que la “*coordinación de la ejecución de las prestaciones*” que contempla el artículo 99.3.b) de la LCSP no hace referencia



a la dificultad de dirección por parte de los servicios municipales encargados de velar por el cumplimiento de las prestaciones del contrato.

Sin embargo, en el informe del órgano de contratación -tras reproducir la motivación contenida en la memoria justificativa-, se indica lo siguiente:

“Con anterioridad a la licitación del primer contrato de mantenimiento de jardines, el mantenimiento de todas las zonas verdes y arbolados de alineaciones recaía en el servicio de Parques y Jardines municipal, con escaso personal y escasos medios materiales, maquinaria y vehículos. Con esta perspectiva, y ante la posibilidad de no realizar un mantenimiento adecuado y seguro para el ciudadano, en el año 2018 se decide licitar una parte de esas zonas verdes y arbolados de alineaciones, ya que no existía crédito suficiente, en aquellas fechas, para licitar la totalidad de las zonas verdes y arbolados de alineaciones.

Transcurrido el tiempo y debido a las mismas circunstancias anteriores (escasez de medios humanos, vehículos, maquinaria y materiales), el servicio de Parques y Jardines municipal no podía abarcar con garantías de seguridad y calidad el mantenimiento de las zonas verdes no externalizadas, por lo que en el año 2021, se decide licitar otro contrato con el resto de zonas verdes del municipio, no incluidas en el primer contrato de 2018.

Con posterioridad se realiza una ampliación del contrato segundo, expediente SE 27/20 (7260N), al incluirse las zonas verdes localizadas en la Urbanización El Alba (Los Cachimanes) de la pedanía de Roldán.

Por último, ya en el año 2023, a tenor de las necesidades de mantenimiento de las zonas verdes y arbolados de alineaciones del municipio de Torre Pacheco, se aprobó la unificación de los contratos y su ampliación, ya que existía suficiente crédito para la licitación.

Atendiendo a lo expuesto anteriormente, la prestación actual, mediante dos contratos, es una situación transitoria supeditada a la existencia de crédito, y lo que se pretende es precisamente optimizar costes y aumentar el rendimiento del servicio, buscando la eficiencia en un solo contrato, aprovechando las sinergias del mismo y la mayor economía de escala, que aporta un solo contrato frente a su fraccionamiento, esto es, ahorro de medios comunes como personal indirecto, encargados, jefe de servicio, instalaciones centralizadas, etc.,



además de homogeneizar y mejorar la calidad de la prestación del servicio, agilizar los trabajos y mejorar la coordinación y control por el Servicio municipal, evitando duplicidad de recursos tanto externos como propios.

Al margen de lo anterior, los importes alegados por la recurrente en sendos contratos, son importes de adjudicación incluido IVA y por tanto no pueden ser comparados con el presupuesto de licitación del contrato que se licita, ya que dichos importes incluyen la baja realizada por las empresas adjudicatarias, siendo los presupuestos de licitación anuales, IVA incluido correctos de 449.994,67 € (contrato 1) y de 640.804,03 € (contrato 2), a lo que habría que añadirle el importe correspondiente a la ampliación SE27/20 (7260N), esto es, 69.288,94 €/año IVA incluido, lo que suma un total de 1.160.087,60 €, lo que supondría un aumento de un 37,54 % y no del 51,38 % como indica la recurrente.

Así mismo, con respecto al párrafo que dice en su tenor literal:

‘Siendo que el personal a subrogar es el mismo que se encuentra actualmente trabajando en los dos contratos, y siendo que el nuevo contrato abarca la totalidad de los territorios incluidos en los contratos anteriores, creemos que la justificación aprobada por el órgano es manifiestamente insuficiente....’ así como en el siguiente sub-punto 1 del recurso interpuesto, cabe decir que dichas afirmaciones no son veraces, y el incremento de precio del nuevo contrato se debe a los siguientes motivos:

a) El personal mínimo exigido por los pliegos de condiciones de los contratos 1, 2 y ampliación SE27/20 (7260N) es de 18 operarios equivalentes, mientras que el pliego de condiciones del contrato que actualmente se encuentra en licitación exige un mínimo de 21 operarios. Así mismo, debe hacerse una buena interpretación de los listados de subrogación, ya que, si bien es cierto que el número total de personas coincide con el número mínimo de operarios exigidos en el PCAP, hay tres personas que se encuentran con contrato de interinidad (410) por estar cubriendo vacaciones.

b) El nuevo contrato de jardines abarca una mayor superficie de mantenimiento que los dos contratos anteriores, ya que se incluyen grandes zonas verdes tales como el parque Europa y los parterres del nuevo carril bici, así como la remodelación de los nuevos proyectos de Merkadeando y Katarsis, en el entorno del centro cívico de Torre Pacheco y el entorno del

Ayuntamiento respectivamente. La nueva avenida que conecta La Torre Golf Resort con la avenida de las Américas de Roldán, jardinería asociada al Centro de Salud de Dolores, San Cayetano y El Jimenado, así como otras calles y rotondas del municipio. Por otro lado, también se ha tenido en cuenta el aumento de la jardinería y de la intensidad de mantenimiento, por el uso de ciertos elementos de gran demanda de conservación, tal como son las praderas de césped natural y el arbolado, y es que, a lo largo de la vida de los dos anteriores contratos se han remodelado, mejorado, e incluso nuevos y mayores elementos de mantenimiento en numerosas zonas verdes tal como el parque “Francisco García, Paco el Tejero”, plaza del tío Fidel, jardín Ntra. Sra. Del Pasico, plaza párroco Andrés Cánovas, parque de la Constitución o el jardín de Ramón González Pardo, entre otras. Todas estas remodelaciones hacen que aumenten las necesidades de mantenimiento y, por tanto, las necesidades de medios humanos, mecánicos y materiales.

c) En el nuevo contrato se aumenta el alcance de los trabajos a ejecutar, que no estaban incluidos en ninguno de los dos anteriores contratos, por lo que, de forma evidente, se hace necesario el aumento de los medios necesarios para ejecutar el servicio. Estos trabajos quedan perfectamente definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, apartado 2.2.- ALCANCE, donde entre otros trabajos se exponen los siguientes:

- Mantenimiento de mobiliario urbano (bancos, bolardos, pérgolas, jardineras, aparcabicis, carteles indicativos, vallados, fuentes bebederos, (reparaciones, lijado y pintado), no se incluye la sustitución.*
- Limpieza integral del parque, se incluye las áreas de recreo canino existentes o futuras, residuos tanto orgánicos como inorgánicos (parterres y pavimento duro) con una periodicidad semanal.*
- Limpieza de hierbas no procedentes de todos los alcorques del municipio.*
- Limpieza de hierbas no procedentes de todos los setos de alineación o separadores (carriles bici, zonas de mercados, etc.).*
- Gestión de residuos vegetales y otros, derivados de las labores de mantenimiento.*

d) También hay que tener en cuenta los incrementos en costes de personal, debido a la subida del salario base recogido en el Convenio Nacional de Jardinería, el cual se cifra en un 2,5 % de media anual, lo que supondría un incremento total en torno al 18,86 % entre los años 2018 – 2024, además de la nueva paga de vinculación para todos los trabajadores/as recogida en el Convenio Nacional de Jardinería, la cual se cifra en 450 €/año, los costes de antigüedad de los propios trabajadores.

e) Por último, hay que tener en cuenta el incremento de los costes asociados a la compra de materiales (fitosanitarios, fertilizantes, semillas, material vegetal, sustratos, arenas, tutores, material de riego, canon de vertido para la gestión de los residuos vegetales, herbicidas, uniformes, señalética, etc.), vehículos y maquinaria, así como, el incremento de los costes de explotación inherentes al uso de los vehículos, maquinaria e instalaciones, tales como, combustibles, lubricantes y reparaciones; que pueden estimarse según el Índice de Precios de Consumo (IPC), el cual, tal y como indica la recurrente, asciende a + 21,60 % (fuente INE) entre enero 2018 y octubre 2024.

Por tanto, los argumentos usados por la recurrente no se ajustan a la realidad y las cifras aportadas solo pretenden distorsionar o manipular de forma sesgada la misma, ya que teniendo únicamente en cuenta las subidas referentes al IPC (21,60 %) y al Convenio Nacional de Jardinería (18,86 %), y sin considerar el aumento de personal, antigüedad, categorías, paga de vinculación, el aumento del ámbito de actuación y el aumento del alcance de los trabajos, estaríamos en una subida mínima de los costes en un 40,46 %, número superior a la subida total que se ha efectuado entre los contratos 1, 2 y ampliación, y el pliego al que se recurre en la actualidad, lo que pone de manifiesto la necesidad de no dividir en lotes el contrato.

Por otro lado, respecto al sub-punto 2, del primer motivo del recurso dice lo siguiente:

“En segundo lugar, respecto a la argumentación de que “el técnico responsable que se encargaría de todo el contrato debería verse duplicado, uno para cada lote”, esta situación ya se está dando con la existencia de los contratos, entendiéndose en todo caso que la referencia a la ‘Coordinación de la ejecución de las prestaciones’ señalada en el artículo 99.3.b) de la LCSP no hace referencia a la dificultad de dirección por parte de los servicios municipales encargados de velar por el cumplimiento de la prestaciones del contrato...”



Se debe aclarar que con ‘técnico responsable’ se hace referencia al técnico jefe de servicio proporcionado por la empresa adjudicataria para la gestión del servicio y no, al técnico municipal responsable del contrato. Atendiendo a esto, se entiende que el hecho de no dividir en lotes el contrato, permite tener un único técnico responsable (jefe de servicio) ya que actualmente se cuenta con un técnico responsable (jefe de servicio) al 50 % correspondiente a la gestión del contrato de mantenimiento de jardines nº 1 (2018) y con un técnico al 100 % de dedicación correspondiente a la gestión del contrato de mantenimiento nº 2 (2021) y que en el nuevo pliego de condiciones se establece la necesidad de un técnico responsable (jefe de servicio) al 100 % de dedicación. Se pone de manifiesto que este hecho beneficia tanto económicamente como en términos de eficiencia en la gestión del servicio, a este Ayuntamiento.”

Expuestas las posiciones de las partes, conviene recordar la doctrina de este Tribunal sobre la justificación de la no división en lotes, la cual se encuentra sintetizada en la Resolución 349/2023, de 16 de marzo, en la que se dispone que:

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



En el mismo sentido, en la Resolución de este Tribunal 676/2024, de 30 de mayo, se dijo lo siguiente:

“En realidad, no se trata de una falta de justificación de la no división en lotes, sino una cierta discrepancia del recurrente en cuanto a la argumentación expuesta por el órgano de contratación negando la división en lotes, pero, en este sentido, las razones expuestas por éste nos parecen razonables y debidamente motivadas, así como amparadas, además, en la discrecionalidad técnica, como exponíamos en la resolución 984/2022, de 2 de septiembre de 2022:

“El Tribunal debe concurrir con la posición del órgano de contratación, respecto a la discrecionalidad técnica que éste tiene para adoptar la división de lotes que estime conveniente y que redunden en la mejor calidad de ejecución del contrato, y a estos efectos hay que recordar ahora nuestra su doctrina en la materia, recogida, entre otras, en la resolución 887/2019, de 21 de octubre de 2019, que recogía, a su vez, varias resoluciones dictadas por este Tribunal sobre esta materia:

Así por todas podemos citar la resolución 750/2019 de 4 de julio la cual establece en su fundamento cuarto:

“Para resolver esta cuestión debemos referirnos a la doctrina de este Tribunal relativa a la formación de los lotes, considerando que forma parte del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, de acuerdo con las necesidades a satisfacer. Así en la Resolución nº 149/2019 se indica:

“Conviene comenzar recordando que este Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones (por todas, Resolución 1201/2018) que ha de respetarse, en principio, la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades y las funcionalidades que se cubran, desestimando así las pretensiones destinadas a que se elaborasen los lotes del modo sugerido por el recurrente en cada caso”.

La citada Resolución 1201/2018, de forma clara, se refiere a la discrecionalidad técnica en este aspecto señalando:



“No obstante, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de aplicar el criterio que mejor se ajuste a sus necesidades en orden a la división del contrato en lotes.

(...)

En definitiva, corresponde al órgano de contratación decidir la contratación y el modo en que se dividen los lotes, aplicando los criterios que mejor se ajusten a las necesidades que persigue, sin que pueda prevalecer en una impugnación el criterio subjetivo de los licitadores. No obstante, esta discrecionalidad no puede implicar arbitrariedad alguna, por lo que debe estar justificada la división en lotes.

En el mismo sentido que en las citadas resoluciones, en el presente caso, no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en la configuración de los lotes. La alegación del recurrente en la que critica que la agrupación en el lote 1 no se basa en los criterios que considera, a su juicio, más idóneos (metodología empleada, detección de grupos de macromoléculas, equipamiento, económicos), no implica que los criterios utilizados sean arbitrarios o irrazonables, habiéndose justificado su utilización de forma suficiente, y coherente con la necesidad del contrato.”

Por otra parte, en cuanto a la motivación de los informes técnicos -en relación con la justificación de la no división en lotes de un contrato, por cuanto forma parte de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación-, también hemos expuesto que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como con la amplitud necesaria para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses; pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Aplicando la anterior doctrina al caso analizado resulta que, atendidas tanto la naturaleza y objeto del contrato como la justificación de su no división en lotes, concurren motivos debidamente justificados por el órgano de contratación en el expediente para la no división en lotes, conforme a lo previsto en el artículo 99.3.b) de la LCSP.

En efecto, la simple referencia a la existencia de los dos contratos anteriores –con el mismo objeto que el que ahora se licita– no constituye argumento suficiente para enervar la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la decisión de no división en lotes –en la que no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en su configuración– puesto que, tal y como resulta de lo manifestado por el órgano de contratación, pese a que el objeto del contrato es el mismo, lo cierto es que en el nuevo contrato se aumenta el alcance de los trabajos a realizar y, por otra parte, la recurrente (cuando afirma que con el nuevo contrato se produce un encarecimiento con respecto a los contratos con los que hasta ahora se prestaba el servicio, licitados en 2018 y 2021) no ha tenido en cuenta el incremento de otros costes como los correspondientes a personal y materiales. Asimismo, también justifica el órgano de contratación que la división en lotes del contrato dificultaría las labores de coordinación y perjudica la eficiencia en la gestión del servicio puesto que en el nuevo contrato se exige un técnico responsable (jefe de servicio del contrato, que no responsable municipal del contrato) al 100 % de dedicación.

Así, entiende este Tribunal que el órgano de contratación en la memoria justificativa ha motivado debidamente que la división en lotes del contrato dificultaría las labores de coordinación necesarias para llevar a buen término su correcta ejecución, y que la división del contrato supondría un encarecimiento en atención al principio de eficiencia que ha de inspirar la contratación pública, por lo que procede la desestimación de este concreto motivo impugnatorio.

Octavo. Por lo que respecta a la alegación relativa al incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP al no constar los costes salariales con desagregación de género, estimados a partir del convenio laboral de referencia, procede tener en cuenta, en primer lugar, lo que indica el órgano de contratación en su informe preceptivo cuando señala que:

“No se ha realizado desagregación de género en los costes de personal reflejados en el estudio económico, porque el Convenio de Jardinería Nacional vigente, no distingue ni costes ni capacitación por diferencias de género, para la misma categoría laboral. Es de reseñar que, dentro del personal actual a subrogar, solo existe una trabajadora de sexo femenino con categoría de auxiliar de jardinería de entre los 21 trabajadores de la plantilla. No obstante, lo anterior se vuelve a facilitar listado de personal a subrogar, incorporando en senda columnas



los datos del género (masculino / femenino) y tipo de contrato, pudiendo comprobar que no existe discriminación por razón de género para la misma categoría y antigüedad del personal.”

La tabla aportada por el técnico redactor de la memoria justificativa del contrato, que complementa a la que figura en el PCAP, se ha publicado en el expediente de licitación de la plataforma de contratación del estado, para mayor información de los licitadores, siendo que aún no hay ofertas presentadas, y que no se ha producido por tanto perjuicio alguno a ningún licitador, por lo que se entiende que éste tampoco es motivo de estimación del recurso. (...).”

El artículo 100.2 de la LCSP establece que:

“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

Esto, no obstante, la desagregación de costes salariales prevista en el artículo 100.2 de la LCSP sólo es aplicable para determinado tipo de contratos, señalando, al respecto, en nuestra Resolución nº 449/2024, de 4 de abril, con cita de la Resolución 739/2019:

“No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina ‘en



los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia'. La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato. En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. Lo anterior lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato, y así nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 84/2019 (Rec. 1233/2018), de 1 de febrero de 2019".

En el supuesto examinado no es de aplicación la previsión que contiene el último inciso del párrafo único del artículo 100.2 de la LCSP, puesto que no puede entenderse que el coste de los salarios de las personas que van a ejecutarlo forme parte del precio total del contrato, como un elemento integrante del mismo, aunque como es obvio sí hayan sido un factor a tener en cuenta en su presupuestación, junto con otros; se ha de ofertar un precio anual por la efectiva prestación de los servicios, que no se vincula con unas específicas horas de



prestación a las que se haya asignado un precio correlativo. Por tanto, ha desestimarse el motivo no siendo obligado el desglose de los costes salariales en el presupuesto por género y categoría profesional.

Noveno. Argumenta la recurrente como motivo de nulidad de los pliegos que en el presupuesto base de licitación se incluyen los costes correspondientes a la amortización de vehículos y maquinaria cuya adquisición no es obligatoria y que además no se ajustan a los precios del mercado, vulnerando lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP.

En primer lugar, procede acudir a lo dispuesto en el PCAP que, en el apartado 4 c) enumera los vehículos cuyo coste se incluye en el presupuesto base de licitación, en concreto:

- 1 turismo
- 3 furgonetas de 5 plazas
- 2 furgonetas de 2 plazas
- 1 vehículo tipo Porter
- 3 camiones caja abierta (3.500 kg)
- 1 camión cesto (20m)

En la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica del órgano de contratación; así, en la Resolución 237/2017 de 3 de marzo, decíamos que: *“(...) debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas (...)”*.

Y en la Resolución nº 449/2024, de 4 de abril de 2024, decíamos que:



“Este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo y 68/2022, de 20 de enero, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 decíamos a este respecto que “...al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación”. Y, no estando justificado el referido error, el motivo debe desestimarse.”

Sostiene el órgano de contratación en su informe preceptivo, con referencia a lo indicado por el técnico municipal redactor de la memoria justificativa, que:

“Los costes adoptados en las inversiones de maquinaria, a pesar de lo que alega la recurrente, si son costes de mercado, ya que obedecen a marcas y modelos comerciales dotados de los extras habituales para el tipo de trabajo que van a realizar, como pueden ser enganche para remolque, cajas basculantes adaptadas para aumentar la capacidad de carga en los vehículos tipo porter y el camión 3500 kg, caja preparada para herramientas, vaca de transporte, aire acondicionado, así como una potencia suficiente para soportar el arrastre de remolques y cubas de fumigación de hasta 1000 L, etc., habiendo adoptado los precios de vehículos nuevos amortizados a cinco años, a efectos de cálculo del presupuesto de licitación, habida cuenta de que el contrato que nos ocupa es también de cinco años de duración y a pesar de que dichos vehículos a la terminación del contrato, en función de su estado y mantenimiento, suelen tener un valor residual, éste no se descuenta, precisamente para cubrir, los costes añadidos de los medios de transición y los de reserva en caso de avería, por tanto, dicho cálculo debe cubrir todas las eventualidades expuestas, además de ser un cálculo habitual en este tipo de contratos., independientemente de que el PPT facilite que los vehículos puedan ser o no de nueva adquisición, ya que acepta cualquier modalidad de puesta a disposición de los vehículos, como alquiler, renting, propiedad, siempre que éstos estén en perfectas condiciones de uso.

Nuevamente, la recurrente muestra un ejemplo que no se ajusta a la realidad, al comparar precios que no son homogéneos, ya que compara hipotéticos precios de adquisición de furgoneta de 5 ó 2 plazas i/IVA (que cifra en una 22.000-28.000 €) con el importe adoptado



en el estudio económico (30.000 €, por ejemplo una Citroën berlingo, tiene una gama de 24 versiones disponibles con rango de precios de 24.829 a 34.503 €; ver: <https://www.coches.net/s/citroen/berlingo/>) pero incrementado con el 19 % de GG+BI y el 21 % de IVA (43.197€) Evidentemente, esta manipulación interesada de las cifras no es correcta, ya que, al coste directo de la inversión, que debe coincidir con el coste de adquisición, no se le puede añadir además los porcentajes establecidos para el servicio respecto a los GG, BI e IVA, y compararlos otra vez con el supuesto coste de compra, alegado por la recurrente, simplemente porque de esta forma no se están comparando cifras homogéneas. Además, ni siquiera el IVA que aplica la recurrente del 21 % es correcto, ya que el presente contrato, lleva un IVA ponderado del 15,61 % resultado de aplicar al 51 % de la base imponible de mantenimiento de zonas verdes el IVA del 21 % y al 49 % restante de limpieza de zonas verdes el IVA del 10 %.

Respecto al comparativo de precios de mantenimiento de zonas verde, que alega la recurrente de Ayuntamientos limítrofes como Los Alcázares o Cartagena, simplemente decir que la ratio que resulta de dividir el presupuesto anual de licitación de 1,380.177,53 € entre los 454.794,26 m2 de zonas verde adscritas al nuevo contrato, resulta de 3,03 €/m2/año, ratio que se demuestra muy razonable para un mantenimiento de zonas verdes urbanas y de un municipio como el de Torre Pacheco, que incluye además del mantenimiento de las zonas verde y su limpieza, el mantenimiento de fuente y el mantenimiento de mobiliario urbano.”

Pues bien, ninguna duda cabe que los vehículos y maquinaria incluidos en el presupuesto base de licitación son, como mínimo, los adscritos al contrato y respecto de su valor, puesto que la recurrente no aporta elemento probatorio suficiente para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación –siendo insuficiente a este respecto las alegaciones realizadas sobre las posibles ofertas comerciales sobre los precios de las marcas de vehículos más comunes por los motivos expuestos por el órgano de contratación–, en virtud del citado principio de discrecionalidad técnica, procede la desestimación de este concreto motivo impugnatorio.

Décimo. Finalmente, por lo que respecta a la inclusión de mejoras alega la recurrente que se infringe lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP, resultando, además, de imposible ejecución.



El órgano de contratación en su informe preceptivo, con referencia a lo indicado por el técnico municipal redactor de la memoria justificativa del contrato, manifiesta que:

“En relación al conjunto de las mejoras, se dirá que se desglosan de la siguiente forma:

- Propuesta de mejora paisajística y/o remodelación de zonas verdes: 26 puntos.

- Mejoras de suministros: 11 puntos.

En relación con la propuesta de mejora paisajística y/o remodelación de zonas verdes, diré que con la máxima puntuación serían 26 puntos (suma de las dos mejoras), se realizarían 260.000,00 € de ejecución material para los cinco (5) años previstos.

Por otro lado, el presupuesto anual de esta licitación es de 1.159.813,05 €, SUMA PARCIAL (1), sin gastos generales, ni beneficio industrial, ni IVA. Esta cantidad sería equivalente a la ejecución material de la licitación. Como la totalidad del contrato es de cinco (5) años tendríamos lo siguiente: 1.159.813,05 € x 5 años = 5.799.065,25 €.

Por tanto, la mejora supondría un porcentaje del 4,483481196 % (260.000,00 € / 5.799.065,25 € = 4,483481196 %), sobre el presupuesto de ejecución material de la totalidad del contrato.

(...)

Con respecto a la “Construcción de una zona verde en Los López, fase I, sita en Torre Pacheco, entre las calles Java y Sumatra. (P.E.M. del proyecto: 160.203,34 €). (Proyecto redactado por I.P.M. y P.G.M.). (Expte., de TAO: 2023/ 1287G)”, se dirá que:

- Con respecto a la aprobación del proyecto de construcción de la citada zona verde, se puede observar que, en el expediente de referencia, Expte., de TAO: 2023/ 1287G, consta la resolución nº 2024002825, en la que en el apartado tercero de los fundamentos de derecho dice en su tenor literal: “Según consta en informe técnico de la responsable del Servicio técnico y del responsable de patrimonio citados ut supra, existen partes del terreno que no son propiedad municipal.”



Como aclaración de lo anterior se dirá que en la página nº 8, del proyecto redactado por I.P.M. y P.G.M., en el apartado de ANTECEDENTES, en sus párrafos cuarto y quinto, se dice en su tenor literal:

+ El 13 de octubre el equipo redactor se comunicó con el Excmo. Ayuntamiento de Torre-Pacheco por haber encontrado un posible error en el Pliego de Condiciones de la Licitación. En el mismo se marca como área de intervención una superficie de 142 m2 que actualmente es de propiedad privada.

+ El 19 de octubre recibimos respuesta por parte del Ayuntamiento, confirmando esta discrepancia, y recibiendo nuevas instrucciones que afectan a la propuesta:

o No intervenir en esa zona privada.

o Diseñar y ejecutar la acera de la calle Java.

El técnico que suscribe no ha podido obtener más información que la especificada con anterioridad. Por tanto, el Órgano de Contratación debería pronunciarse o no, sobre la titularidad de los terrenos que fueron objeto del proyecto aprobado por este Ayuntamiento.

Con respecto al “Ajardinamiento, mejora paisajística de la jardinería, juegos infantiles, accesibilidad y circuito biosaludable del Parque Antonio Guillén Inglés, fase I, sito en Balsicas, entre las calles Antonio Nicolás, Farmacéutico Alberto Garre y Victorio Nicolás”, se puede observar que, en los Criterios evaluables de forma no automática, en su tenor literal se dice:

A.2. PROPUESTAS PAISAJÍSTICAS DE MEJORA. HASTA 3,00 PUNTOS.

Se valorará la idoneidad de la propuesta paisajística, los beneficios ambientales, mejora de la cohesión social, coherencia en el diseño, etc.

- A.2.1. Parque Antonio Guillén Inglés, sito entre las Calles Victorio Nicolas, Antonio Nicolas y Farmacéutico Alberto Garre en Balsicas. Hasta 3 puntos.*

Por tanto, no existe proyecto ni memoria de referencia, sino que deberán ser las licitadoras quienes presenten sus propuestas paisajísticas, en relación con lo expresado anteriormente



pero con la siguiente salvedad, y es que NO PODRÁ MENCIONARSE AQUELLOS DATOS QUE SEAN CRITERIOS DE BAREMACION DE FORMA AUTOMATICA, YA QUE SUPONDRÁN LA EXCLUSION DIRECTA DEL PROCESO DE LICITACION.”

Adicionalmente a lo informado por el Sr. Arquitecto Técnico redactor de la memoria justificativa del contrato, y en relación con este cuarto apartado de su informe, se deben tener en cuenta las tres matizaciones siguientes:

1.- En cuanto a la proporcionalidad de las puntuaciones otorgadas a las mejoras y a la oferta económica, ha de considerarse que el mayor peso del presupuesto base de licitación lo constituyen los gastos de personal, y éstos a su vez están tasados por convenio. Por lo tanto, la baja en el precio que realmente podrán ofrecer los licitadores no gozará a efectos prácticos de una libertad tal que suponga grandes diferencias si se respetan las condiciones legales de contratación y subrogación que están previstas y son exigibles. Así, otorgar una gran cantidad de puntos a la baja en el precio supondría que a escasas diferencias de ofertas económicas, en aplicación de la fórmula de valoración proporcional directa pura que figura en el pliego, se otorgarían puntuaciones muy dispares, resultando amplias diferencias de puntuación entre las ofertas más altas y las más bajas, sin que realmente las diferencias económicas entre unas y otras fueran muy significativas. Por este motivo, y siendo de interés para el Ayuntamiento incentivar que las licitadoras oferten la realización de las mejoras (ya que se trata de mejoras en el patrimonio verde público demandadas por los vecinos y que el Ayuntamiento ha proyectado realizar en ejercicios anteriores sin haber podido ejecutarlas hasta ahora), se ha optado por puntuar de esta manera ambos criterios de valoración.

Se entiende que éste no es motivo de impugnación del pliego y que debe desestimarse.

2.- En cuanto a la disponibilidad de los terrenos a que se refiere la “Construcción de una zona verde en Los López, fase I, sita en Torre Pacheco, entre las calles Java y Sumatra”, cabe destacar que la misma no es exigible en tanto en cuanto no se vayan a acometer las obras de forma real y efectiva. Se hace esta matización considerando que las referidas obras no formarían parte del objeto del contrato hasta que fueran ofrecidas como mejora, en su caso, por el licitador que resultara adjudicatario. Así se establece expresamente por el artículo 145.7 in fine de la LCSP cuando preceptúa:



“Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.”

Así, siendo la duración del contrato de 5 años, el Ayuntamiento, en caso de que la mejora a que nos referimos fuera ofertada por el licitador adjudicatario y pasara a formar parte del objeto del contrato, contaría con un plazo más que holgado para poner en marcha los mecanismos necesarios para la obtención de la disponibilidad de los terrenos que aún no son de titularidad municipal, con tiempo suficiente para que se ejecuten las obras con cumplimiento de los plazos de ejecución establecidos en el proyecto.

Por tanto, se entiende que éste tampoco es motivo de impugnación del pliego y que debe desestimarse.

3.- En cuanto a la alegación de “contaminación de sobres” en lo que se refiere a la mejora paisajística en el Parque Antonio Guillén Inglés, sito entre las Calles Victorio Nicolas, Antonio Nicolas y Farmacéutico Alberto Garre en Balsicas, hay que tener en cuenta la doctrina de ese Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), según Resolución nº 947/2024 (recurso nº 446/2024), de fecha 24 de julio de 2024, a saber:

“Como hemos dicho en nuestras Resoluciones 1369/2023 y 1299/2023, la exclusión por este motivo no tiene carácter automático, siendo necesario que se incluya en el sobre inadecuado la información necesaria para valorar el criterio objetivo, que la valoración atribuida a dicho criterio objetivo no sea ínfima (si lo fuera, la exclusión sería desproporcionada), y que la infracción del secreto de la proposición no haya sido propiciada por la redacción de los pliegos. El fundamento de la exclusión se debe a que el adelanto de información puede comprometer la imparcialidad de la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor.”

En este caso, se trata de una puntuación ínfima, puesto que sólo se puntúa con 3 puntos de 100 esta mejora. Además, no es posible conocer la puntuación a otorgar en el sobre 3 con la información que se incluye en el sobre 2, ya que en el sobre 3 se puntúa la valoración económica que no se puede calcular, al no estar incluida en el sobre 2, e incluso establecerse expresamente que “NO PODRÁ MENCIONARSE AQUELLOS DATOS QUE SEAN CRITERIOS DE BAREMACION DE FORMA AUTOMATICA, YA QUE SUPONDRÁN LA

EXCLUSION DIRECTA DEL PROCESO DE LICITACION". Por tanto, en lógica consecuencia, no hay error propiciado por los pliegos."

Sentado lo anterior, procede exponer la doctrina de este Tribunal en relación con las mejoras. El artículo 145.7 de la LCSP establece lo siguiente:

"En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijan, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación."

En numerosos pronunciamientos como, por ejemplo, la Resolución nº 357/2016, de 3 de junio, con cita de otras como la Resolución n.º 132/2015, de 6 de febrero, este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar que: *"(...) los principios rectores de la contratación pública exigen que, tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos y de igual modo las mejoras, queden fijados con el necesario nivel de concreción en los Pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación".*

En el caso de las mejoras, el requisito de la claridad y la concreción es aún más elevado, como consecuencia de lo dispuesto en el citado artículo 145.7. Así, podemos mencionar la Resolución nº 1119/2021 que el Tribunal establece lo siguiente:

“Quinto. En segundo lugar, el recurso impugna determinadas mejoras incluidas como criterios de adjudicación en los pliegos. Debemos partir de lo dispuesto en el artículo 145.7 LCSP, que contempla las mejoras como posibles criterios de adjudicación del contrato: “En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.”

Y en la Resolución nº 111/2016, de 5 de febrero de 2016 (si bien, bajo la vigencia del anterior TRLCSP), indicaba que:

“Como ya señalamos en nuestra resolución nº 674/2014 de 17 de septiembre, el propio Tribunal de Justicia de la UE ha analizado la obligación de que el pliego de cláusulas detalle las condiciones y requisitos de presentación de mejoras, en aras del principio de igualdad de trato de los licitadores (Sentencia 16 de octubre de 2003, asunto Trunfellner GMBH). También para la valoración de las ofertas, que incluye la de las mejoras, su concreción es un requisito esencial, pues, como ha recordado la STJUE de 24 de noviembre de 2008, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejadas en el pliego. En tal Resolución decíamos que “debiera existir (en el pliego) una previsión concreta con ocasión de los criterios de valoración de qué mejoras se pueden presentar y cómo se van a valorar, caso contrario queda a disposición del órgano de contratación admitir cualesquiera mejoras y valorarlas de cualquier forma...” (Asimismo, Resolución número 173/2013). Todo ello, para evitar que la indefinición de las mejoras y su ponderación impida a los licitadores poder formular sus ofertas en condiciones de plena igualdad, de acuerdo a sus características y potencial empresarial y sus estrategias, dentro del principio de libertad de mercado.”

En cuanto a la interpretación del artículo 145.7 de la LCSP, en la Resolución nº 1059/2024, de 11 de septiembre de 2024 (con cita de otras), decíamos que:



“La reciente Resolución 331/2024 de 7 de marzo señala al respecto que: “ha de recordarse la reiterada doctrina de este Tribunal, plasmada en la Resolución nº 1493/2022, antes citada: “La cuestión planteada por la recurrente ha sido objeto de análisis en recientes resoluciones de este Tribunal a las que debe estarse. Así, entre las últimas en que sienta su criterio al respecto, se encuentran varias como la nº 1455/2021, 28 de octubre y la nº 1518/2021, 4 de noviembre. En la Resolución nº 1798/2021 se insiste en el criterio recogido desde la Resolución 38/2019 y aún antes, la Resolución 20/2019 que parte de distinguir las mejoras del artículo 145.7 –precepto que hace referencia expresa a un límite-, de los criterios de valoración restantes que no se configuran como tales, estableciendo al respecto que: «Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.

La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas: -Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o -Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto.”

Como ha resaltado este Tribunal en varias de sus resoluciones por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Lo relevante, en definitiva, es que las exigencias establecidas en el PCAP en cuanto a la inclusión de mejoras como criterios de adjudicación, obedezcan a lograr una mejor y mayor satisfacción de los fines públicos que

motivan la contratación, y que tengan la debida relación con el objeto del contrato, respetando el principio de proporcionalidad.

Se trata por lo tanto de prestaciones adicionales a las que obligatoriamente forman parte del contrato de acuerdo con los pliegos, que pueden fijarse como criterio de adjudicación y que deben cumplir el requisito esencial de estar debidamente vinculadas al objeto del contrato. Además, deben fijarse de manera clara en los pliegos sus requisitos, límites y características.

Pues bien, con base en la doctrina anteriormente expuesta de este Tribunal y examinadas las mejoras incluida en el PCAP, se alcanzan las siguientes consideraciones:

1.- Con relación a la mejora *“Construcción de una zona verde en Los López, fase I, sita en Torre Pacheco, entre las calles Java y Sumatra. (P.E.M. del proyecto: 160.203,34 €). (Proyecto redactado por I.P.M. y P.G.M.). (Expte. electrónico: 2023/1287G). Por cada 10.000,00 € de presupuesto de ejecución material de obra a realizar, desde el capítulo 1 de proyecto en adelante, se otorgará 1 punto, hasta un máximo de 16 puntos”*, consta en el expediente administrativo certificado del Secretario General del Ayuntamiento expedido en fecha 22 de noviembre de 2024 por el que se acredita que: *“En el Inventario de Bienes, Derechos y Acciones de este Ayuntamiento, NO figuran inscritos y no son de titularidad municipal los terrenos para la construcción de zona verde Los López y que aparecen descritos en el proyecto titulado “CONSTRUCCIÓN DE ZONA VERDE EN LOS LÓPEZ.CALLE JAVA Y CALLE SUMATRA. TORRE PACHECO (MURCIA)”, redactado por el Arquitecto D. I.P.M.”*

Acreditada la falta de disponibilidad municipal de los terrenos objeto de la referida mejora, se puede entender que ello supone una infracción de un aspecto sustancial en la preparación de un contrato público, cual es la conformación de los requisitos esenciales sin los cuales no existe contrato y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.261 del Código Civil viene determinado por el *“objeto cierto que sea materia del contrato”*, no resultando suficiente a estos efectos la alegación del órgano de contratación cuando afirma que cuenta con un *“plazo más que holgado para poner en marcha los mecanismos necesarios para la obtención de la disponibilidad de los terrenos que aún no son de titularidad municipal, con tiempo suficiente para que se ejecuten las obras con cumplimiento de los plazos de ejecución establecidos en el proyecto”*, cuando lo cierto es que no consta ni siquiera el inicio de un procedimiento dirigido a tal fin. Y ello por mucho que dicha prestación figure especificada de forma suficiente en el



pliego y no haya de considerarse obligatoria, pues en la medida en que resulte ofertada por los licitadores pasa a formar parte del contenido obligacional de contrato, debiendo estimarse el motivo y declarar la nulidad de la mejora, sin perjuicio de lo indicado más adelante sobre la desproporcionalidad.

2.- Con relación a la mejora *“Rehabilitación del patrimonio verde urbano público en el municipio de Torre Pacheco. Parque Antonio Guillén Inglés, fase I, sito en Balsicas, entre las calles Antonio Nicolás, Farmacéutico Alberto Garre y Victorio Nicolás. Por cada 10.000 € de presupuesto de ejecución material de obra a realizar, desde el capítulo 1 de proyecto en adelante, se otorgará 1 punto, hasta un máximo de 10 puntos”*, tal y como indica la recurrente, y en aplicación de la doctrina anteriormente expuesta de este Tribunal, se ha de entender producida la infracción del artículo 145.7 de la LCSP, al no establecerse en los pliegos el proyecto que sirva de base para la configuración de dicha mejora por los licitadores.

Cierto es que, según se ha dicho, en la acepción del artículo 145.7 de la LCSP las mejoras han de configurarse como *“prestaciones adicionales”* no definidas en los pliegos, cuya incorporación al objeto del contrato depende de la oferta que realice el adjudicatario, sin embargo, las mejoras deben estar debidamente definidas en sus requisitos y criterios de valoración. En el supuesto que se examina, la referida mejora incumple lo preceptuado en el artículo 145.7 de la LCSP desde el momento en que su valoración viene determinada *“por cada 10.000 € de presupuesto de ejecución material de obra a realizar, desde el capítulo 1 del proyecto en adelante”*, sin que conste proyecto alguno que determine los parámetros a los que se refiere la mejora. Este Tribunal considera que no se concreta mínimamente en qué va a consistir la mejora ni las actuaciones que comprendería y requisitos básicos en su ejecución, por lo que no solo no mejora la prestación objeto del contrato sino que deja completamente indefinido cómo se ejecutaría dicha mejora, respectivamente, por cada licitador que haya presentado su compromiso de rehabilitación, que ante la falta de criterios y requisitos previos fijados por el órgano de contratación puede dar lugar a realidades completamente diferentes.

A mayor abundamiento, ambas mejoras asignan una puntuación parcial por cada 10.000 euros de presupuesto de ejecución de la obra a realizar, tal formulación podría conllevar que se valorara una mejora aun cuando la obra no llegase a alcanzar su finalidad, porque el importe ofertado no alcanzara a cubrir la ejecución de la obra en su totalidad, lo cual contradice



el propio concepto de obra, como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción en este caso, dotada de completitud, que permita destinarse al uso general o servicio público.

Resta indicar que no resulta atendible la alegación de la recurrente relativa a la posible “contaminación de sobres”, que resultaría, a su juicio, de la inclusión como criterio de valoración (cláusula 9.2, apartado A.2) de la *“idoneidad de la propuesta paisajística, los beneficios ambientales, mejora de la cohesión social, coherencia en el diseño, etc. [en las siguientes áreas:] A.2.1. Parque Antonio Guillén Inglés, sito entre las Calles Victorio Nicolas, Antonio Nicolas y Farmacéutico Alberto Garre en Balsicas”*, y ello no sólo por la prevención que se incluye en la cláusula 9.2 PCAP –cuando señala que: *“No podrá mencionarse aquellos datos que sean criterios de baremación automática, ya que supondrán la exclusión directa del proceso de licitación”*– sino por aplicación de la doctrina reiterada de este Tribunal sobre la inclusión de información que no debe ser suministrada al órgano de contratación sino en una fase posterior del procedimiento.

Al respecto, en nuestra Resolución nº 740/2020, de 26 de junio de 2020, señalamos que: *“De lo expuesto se desprende que en los procedimientos en los que se establezcan criterios de valoración objetiva o mediante la aplicación de fórmulas matemáticas, deberán cuantificarse con posterioridad a la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, que, además, deberá ser hechos públicos con antelación. Y ello viene motivado por la necesidad de garantizar que los criterios sometidos a juicio de valor no puedan verse condicionados por la previa valoración de los elementos objetivos. En tal caso se correría el riesgo de permitir al órgano de contratación otorgar una mayor o menor puntuación a estos criterios subjetivos para acomodar la puntuación total a la luz de la puntuación obtenida en la valoración de los criterios sujetos a fórmula matemática. De este modo, la ley separa sendos sobres, el sobre 3 y el sobre 2, para documentación a valorar según criterios objetivos o fórmulas matemáticas y documentación a valorar según un juicio de valor, respectivamente. La documentación de uno y otro sobre no puede estar mezclada y solo una vez emitida la valoración del sobre 3, se procede a la valoración del sobre 2. Las directivas comunitarias y, por ende, la Ley de Contratos del Sector Público, pretenden enervar precisamente este hecho, a saber: que conociendo la puntuación objetiva se pueda ver condicionada la puntuación subjetiva (con la dificultad que conlleva el control de este criterio), de tal suerte que pueda dirigirse la adjudicación en uno u otro sentido, en función del interés del órgano de contratación en que*



el contrato se adjudique a una empresa u otra. Ello comprometería gravemente la imparcialidad de éste y suscitaría reclamaciones fundamentadas esencialmente en haber otorgado mayor puntuación a estos criterios subjetivos para favorecer a unos u otros licitadores, y viéndose estos criterios subjetivos revestidos de mayor discrecionalidad técnica que los objetivos que, en puridad, son elementos reglados y más fácilmente fiscalizables por los órganos de control, dejaría indefensos a los licitadores que quisieran cuestionar esta valoración.”

De acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta este Tribunal ha afirmado que las diferentes ofertas deben incluirse en los sobres señalados para garantizar que los criterios sometidos a juicio de valor no puedan verse condicionados por la previa valoración de los elementos objetivos.

Ahora bien, este Tribunal también ha afirmado que, en determinados supuestos y al amparo del principio antiformalista, cuando el dato no tiene trascendencia por no comprometer la objetividad en la evaluación de los criterios subjetivos es posible entender que la inclusión errónea de un dato que debe ser incluido en otro archivo no debe suponer la exclusión de la oferta, medida de exclusión que no puede acordarse de forma automática, prescindiendo de las circunstancias concurrentes en cada caso.

En suma, con base en la doctrina anteriormente expuesta, la inclusión del criterio de valoración anteriormente indicado referido a la idoneidad de la propuesta paisajística no determina “per se” que quede automáticamente comprometida la objetividad en la valoración de tal criterio de adjudicación, sino que deberá estarse a las circunstancias concurrentes en cada caso, teniendo en consideración que en el pliego se advierte que la inclusión de datos relativos a los criterios cuantificables de forma automática determinan la exclusión del correspondiente licitador.

Sin embargo, y no obstante las anteriores consideraciones lo cierto es que, asimismo, en la configuración de las dos mejoras anteriormente indicadas, a juicio de este Tribunal, se infringe el principio de proporcionalidad que ha de inspirar su configuración, tal y como resulta de la doctrina de este Tribunal sobre las mejoras anteriormente expuesta de la que resulta que, lo relevante es que las exigencias establecidas en el PCAP en cuanto a la inclusión de mejoras como criterios de adjudicación, obedezcan a lograr una mejor y mayor satisfacción de los fines



públicos que motivan la contratación, y que tengan la debida relación con el objeto del contrato, respetando el principio de proporcionalidad.

Pues bien, vista la ponderación de estas mejoras contenida en los pliegos, se le otorga una puntuación desproporcionada en relación con la atribuida a la oferta económica referida y al resto de los criterios relativos a la prestación principal que se licita. La oferta económica tiene atribuida una puntuación máxima de hasta 20 puntos, mientras que a estas mejoras se les atribuye un máximo de hasta 37 puntos, por tanto, su peso relativo en la adjudicación es desproporcionado. Entiende el Tribunal que la proporcionalidad opera como límite a la discrecionalidad del órgano en la definición de los criterios de adjudicación, pudiendo este haber optado por licitar esta prestación en contrato aparte o integrarlo entre las prestaciones del propio contrato, o bien, por último, en caso de establecerlo como mejora, haber limitado la ponderación atribuida, pues en definitiva, las mejoras como tiene declarado este Tribunal, son apreciadas como criterio de adjudicación de tipo residual, gozan de mero carácter accesorio o complementario de las prestaciones que integran el objeto del contrato licitado, en cambio, la atribución de tan desmesurada puntuación en este expediente las torna en elemento decisivo para la adjudicación (vid. Resolución 719/2019).

En consecuencia, procede la anulación de la cláusula referida a las mejoras.

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. V.M.M., en su condición de Concejal del Ayuntamiento de Torre Pacheco contra los pliegos del procedimiento del contrato de "*Servicio de conservación y mantenimiento de jardines*", con expediente ABR-2024000005, convocado por el Ayuntamiento de Torre Pacheco, con anulación de las cláusulas indicadas en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos de esta resolución, y retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos.



Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de los recursos vinculados sobre el mismo procedimiento.

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 Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES