

Recurso 570/2025

Resolución 634/2025

Sección Primera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 17 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED]

[REDACTED] contra los pliegos que rigen el contrato “Servicio de Recogida de residuos municipales domiciliarios, la gestión del Punto Limpio y la Limpieza Viaria del municipio de Cabra (Córdoba)”, convocado por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) [EXPTE. 2024/22931], este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 17 de septiembre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Estado el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento. El 22 de septiembre de 2025, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 24.068.563,71 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 8 de octubre de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra determinadas cláusulas del pliego de cláusulas administrativa particulares (PCAP).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del mismo día 8 de octubre se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su posterior reiteración, ha tenido entrada en este Órgano.

En el mismo día de la resolución de este recurso se certifica por el órgano de contratación que no existen licitadores.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que «*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 (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valgan por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre, la 233/2018, de 2 de agosto y la 93/2023, de 15 de febrero, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

El escrito de recurso se interpone contra los pliegos y tiene por objeto una serie de aspectos que serían coincidentes con los fines que se recogen en los estatutos de la asociación recurrente.

Por tanto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso al alegar determinadas infracciones que, a su juicio, inciden en la esfera de derechos e intereses de sus asociados.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO: Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación del PCAP, dado que la cláusula 18.2 del PCAP establece entre las obligaciones del contratista, la de “*continuar en la prestación del servicio una vez extinguido el mismo, hasta el momento en que el servicio comience a ser prestado por una nueva compañía o por la propia entidad local*”.

Explica que no se trata de “*una prórroga expresa o tácita propiamente dicha, sino de la regulación de la situación excepcional que se produce entre la finalización del contrato y la adjudicación del siguiente en el tiempo, supuesto que el pliego resuelve imponiendo indefinidamente al adjudicatario la continuidad del servicio sin límite temporal alguno y sin exigir la concurrencia de ningún requisito o condición adicional*”.

Indica que ello vulnera claramente el artículo 29 de la LCSP que regula el plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación. Señala que la “*norma parte del principio de duración limitada de los contratos públicos (necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones) como trasunto del principio de concurrencia, contempla la posibilidad excepcional de prórrogas expresas si así está previsto en el contrato (prohibición de las prórrogas tácitas), establece la duración máxima de los contratos (que es de cinco años en el de servicios) y prevé las circunstancias excepcionales que permiten establecer un plazo superior de duración (en particular, que lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y ello quede debidamente justificado en el expediente de contratación)*”.

Explica que el párrafo quinto del artículo 29.4 LCSP contempla de manera excepcional la posibilidad de prorrogar la duración del contrato por incidencias en la adjudicación para garantizar la continuidad del servicio, con un límite máximo de nueve meses.

Explica que la cláusula 18.2 del PCAP, “*no establece una duración final cierta de la continuidad excepcional del contrato ni requisito o condición alguna a la obligación de continuidad del servicio más allá del plazo de duración del contrato*”, y que ello “*contraviene frontalmente el artículo 29.4 LCSP, ya que el comienzo del nuevo servicio se convierte en un suceso futuro e incierto que puede generar de facto un vínculo contractual indefinido en el tiempo, lo que es contrario a la letra y al espíritu de la LCSP. Asimismo, vulnera los principios de seguridad jurídica y libre concurrencia (artículos 1 LCSP y 9.3 CE) ya que desincentiva a los operadores económicos a participar en la actual o futura licitación al desconocer con exactitud cuando será el fin del contrato al que licitan o la siguiente oportunidad de licitar*”.

Tras citar abundante doctrina de tribunales de recursos contractuales finaliza expresando que “*solo en el supuesto excepcional del artículo 29.4 LJCA cabe ordenar la continuidad del servicio y con los requisitos previstos en el mismo. El pliego que nos ocupa impone la continuidad incondicionada en la prestación y de manera ilimitada en el tiempo, por lo que, en aplicación de la doctrina expuesta procede estimar el presente recurso y declarar que los pliegos impugnados no se ajustan a derecho, procediendo a su anulación*”.



II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso, esgrimiendo, en síntesis, que la duración del contrato está fijada en diez años sin posibilidad de prórroga, según la cláusula 5 del PCAP, y que los pliegos son claros y precisos en el establecimiento de sus condiciones. Destaca que tanto el régimen jurídico del contrato como el marco normativo están expresamente definidos en los pliegos; el cumplimiento de la LCSP y demás normativa aplicable está garantizado, y cualquier obligación de continuidad en el servicio está sometida a la máxima prevista legalmente.

En las alegaciones, el Ayuntamiento indica que no existe contradicción real en los documentos de la licitación y que se respeta escrupulosamente la legalidad vigente. Explica asimismo que la cláusula impugnada no supone la imposición de una obligación indefinida, ya que la continuidad del servicio tras la extinción contractual está limitada por el marco legal, concretamente por el artículo 29.4 de la LCSP. Así, si se diera la continuidad del servicio, quedaría limitada a un periodo máximo de nueve meses, con sujeción a las causas y requisitos legales.

El informe también rechaza que se haya vulnerado el principio de seguridad jurídica o de libre concurrencia, afirmando que la duración contractual y las condiciones del procedimiento están fijadas de forma transparente y clara en los pliegos y en el anuncio de licitación. Además, el técnico municipal señala la falta de fundamentación y de rigor normativo en las alegaciones de la asociación recurrente.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

En primer lugar, deben analizarse las cláusulas controvertidas del PCAP. Señala la cláusula 5^a acerca de la “duración del contrato” que:

“La duración de este contrato será de diez años (10) contados a partir de su formalización, sin posibilidad de prórroga. Queda justificada en el expediente la exigencia de dicha duración en virtud del período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con los servicios y debido a que estas no son susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del futuro contratista. Dicha justificación se realiza en el Estudio de Viabilidad que acompaña al presente expediente de contratación, mediante 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, cumpliendo en todo momento con los términos recogidos en la LCSP 9/2017.”

En segundo lugar, la cláusula 18.2 relativo a las obligaciones del contratista expresa que entre las obligaciones del mismo se encuentra:

“Continuar en la prestación del servicio una vez extinguido el mismo, hasta el momento en que el servicio comience a ser prestado por una nueva compañía o por la propia entidad local. El adjudicatario está obligado a organizar y prestar el servicio objeto de este contrato con estricta sujeción al contrato que se formalice y demás documentación complementaria que tengan carácter contractual, y deberá cumplir asimismo con las instrucciones que en el ejercicio de las potestades que le corresponda, le indique la Administración Municipal”.

De acuerdo con el artículo 29 de la LCSP, la prórroga de los contratos del sector público debe estar prevista expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Si no se ha previsto, no podrá acordarse posteriormente entre las partes. Esta exigencia garantiza la transparencia y la igualdad de trato entre los licitadores, evitando situaciones discriminatorias o de falta de concurrencia. La suma de la duración inicial del contrato y todas sus prórrogas no puede superar el plazo máximo legalmente establecido, que, con carácter general para contratos de servicios y suministros de trato sucesivo, es de cinco años. Este límite es esencial para



asegurar la periodicidad en la concurrencia y evitar la perpetuidad de los contratos públicos. Asimismo, debe señalarse que existen excepciones al límite general de duración y prórroga, como en contratos complementarios de obras o suministros, contratos de servicios energéticos financiados con fondos europeos, y contratos de servicios de mantenimiento vinculados a la vida útil del bien suministrado, siempre que se justifique debidamente en el expediente.

No obstante, en el presente supuesto observamos que el plazo inicial es el de 10 años, siendo un contrato de servicios, es decir, superior al límite legal general de 5 años. De acuerdo con dicho artículo 29 de la LCSP, esa ampliación del límite general puede justificarse legalmente cuando sea necesario para la recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato, siempre que dichas inversiones no sean susceptibles de utilización en el resto de la actividad productiva del contratista o su uso resulte antieconómico, y la amortización de las mismas constituya un coste relevante en la prestación del servicio. Esta excepción posible debe estar debidamente justificada en el expediente de contratación, indicando las inversiones y su período de recuperación.

No obstante, la cuestión controvertida es si la cláusula 18.2 del PCAP es contraria al artículo 29 de la LCSP. Al respecto debe comenzarse señalando que no es admisible la prórroga tácita de los contratos del sector público. El acuerdo de prórroga debe ser expreso y formalizado antes de la finalización del contrato. Esta prohibición refuerza la seguridad jurídica y la transparencia en la contratación pública. Por otro lado, debe expresarse que es excepcional la prórroga automática por ministerio de la ley (art. 29.4 LCSP)

En supuestos excepcionales, cuando al vencimiento del contrato no se haya formalizado el nuevo contrato por causas imprevisibles para el órgano de contratación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se permite una prórroga automática por un máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato. Esta prórroga no requiere previsión en los pliegos y no computa a efectos del valor estimado del contrato. La idea es garantizar la continuidad de la prestación, y siempre que ello se deba a incidencias imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación, y solo en ese caso el adjudicatario está obligado a continuar prestando el servicio. Esta prórroga automática tiene como finalidad proteger el interés público y evitar perjuicios derivados de la ausencia de contratista.

No obstante, esta prórroga extraordinaria está sujeta a los siguientes requisitos: (i) que al expirar el plazo de ejecución no se haya formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación; (ii) que la imposibilidad de iniciar la ejecución del nuevo contrato se deba a acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación, producidos en el procedimiento de adjudicación; (iii) que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de 3 meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario, o, en el caso de contratos basados en acuerdos marco o sistemas dinámicos de adquisición, que las invitaciones a presentar oferta se hayan enviado al menos 15 días antes de la finalización del contrato originario

La prórroga solo puede mantenerse hasta que se inicie la ejecución del siguiente contrato y, en todo caso, por un periodo máximo de 9 meses, sin modificar las demás condiciones del contrato. Esta medida tiene como finalidad evitar la interrupción de servicios esenciales y proteger el interés público, no siendo aplicable para cubrir conductas negligentes de la Administración.

Durante este periodo, el adjudicatario está obligado a organizar y prestar el servicio objeto del contrato con estricta sujeción a las condiciones contractuales y a las instrucciones que, en ejercicio de sus potestades, le indique la Administración. La Administración conserva los poderes de policía necesarios para asegurar la buena



marcha del servicio. En este sentido, podemos mencionar la Resolución de este Tribunal 200/2025, de 4 de abril que establece la posibilidad de formalizar contratos puente, fuera de las prórrogas posibles y previstas.

Todo lo abordado debe aplicarse a la cláusula del pliego controvertida, y lo cierto es que no existe una contradicción de la cláusula 5 respecto de la cláusula 18.2, sino que la segunda complementa a la previsión de la duración, no acomodándose a la dicción del artículo 29 de la LCSP, de tal modo que afirma la obligación de modo categórico y absoluto sin una remisión al citado artículo de la Ley a modo de cómo debería interpretarse.

Es más, si esa era la opción del órgano de contratación, reflejar el régimen legal, como dice, simplemente debía haber omitido cualquier referencia a la prórroga excepcional. Es decir, si en el futuro ya se hubiere ejecutado la prórroga de nueve meses del artículo 29.4 in fine de la LCSP, no podrá volver a prorrogarse el contrato, puesto que no habría amparo legal ni se darían los requisitos procedimentales exigidos para su adopción, con lo que la prórroga sería nula.

A mayor abundamiento, no puede obviarse que si subsisten las necesidades que dan origen al contrato de servicios, éste no puede simplemente dejar de prestarse por vicisitudes legales, si con ello se perjudicase el interés general. Por esta razón, ante casuísticas en que se hubiere superado la prórroga máxima de nueve meses del artículo 29.4 de la LCSP, se ha reconocido la posibilidad de recurrir a mecanismos excepcionales con el fin de permitir la continuidad en la prestación de los servicios, tales como los denominados por la doctrina "contratos puente", que podrían tramitarse, por ejemplo, por la vía del procedimiento abreviado o, incluso, si concurren las circunstancias, por la del procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia o mediante la contratación menor. Estos contratos encuentran su justificación en el grave perjuicio que puede representar la pérdida del servicio para el interés público por afectar a aspectos tan relevantes como podría ser la salubridad o la seguridad, y quedan condicionados a que se haga un uso estricto de ellos, limitado al tiempo que sea necesario para finalizar la correspondiente licitación. En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar el recurso.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizadas y determinadas en los anteriores fundamentos de derecho, debe llevarse a cabo anulando la cláusula 18.2 del PCAP objeto de impugnación y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal.

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] contra los pliegos que rigen el contrato denominado "Servicio de Recogida de residuos municipales domiciliarios, la gestión del Punto Limpio y la Limpieza Viaria del municipio de Cabra (Córdoba)", convocado por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) [EXPTE. 2024/22931].

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.



NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

