

Recurso 336/2026
Resolución 387/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 10 de junio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ (en adelante, la recurrente), contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado “Conservación de las zonas verdes y el arbolado de Bormujos, incluyendo la limpieza de los mismos” (Expediente 5344/2026), convocado por el Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de abril de 2026 se publicó, en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el día 29. El valor estimado del contrato asciende a 16.144.119,60 euros.

A la mencionada 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 (LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 25 de mayo de 2026 tuvo entrada, en el Registro Electrónico de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación. Dicho recurso había tenido entrada en el Ayuntamiento impugnado el día 20 de mayo de 2026.

La citada Corporación local remitió, junto con el recurso especial, la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Mediante Resolución M.C. núm. 94/2026, de 27 de mayo, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas.

Se han solicitado alegaciones a la única empresa que había presentado oferta con carácter previo a la suspensión de la licitación, la cual no ha contestado al requerimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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 (TARCJA).

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial. Al respecto, el artículo 48 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.»*.

Asimismo, el artículo 24, apartado 1, del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016, de 17 de junio, la 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, 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.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación y ello por entender que están afectados de diferentes vicios de legalidad.

Al respecto, debemos indicar que, en los estatutos de la asociación recurrente, se establece que *«el ámbito de actuación de la recurrente, se podrá extender, sin limitación alguna, a todas las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines y/o trabajos complementarios en espacios ajardinados, arbolados y con todo tipo de elementos vegetales»*. Por otro



lado, entre sus fines se encuentra la representación colectiva, participación, gestión y defensa más amplia de los intereses económicos y profesionales de sus miembros ante los poderes públicos, y cualesquiera otras entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 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 el supuesto examinado, el recurso presentado se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, letra b), LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

El recurso especial planteado se estructura en tres motivos principales de impugnación.

En el primer motivo de denuncia, sobre la duración del contrato, la recurrente impugna la cláusula séptima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que fija una duración inicial de ocho años desde la formalización, con prórroga máxima de dos, alcanzando diez años en total. El contrato se califica en el pliego como contrato administrativo de servicios.

La recurrente sostiene que, conforme al art. 29.4 LCSP, los contratos de servicios de prestación sucesiva tienen un plazo máximo de cinco años, prórrogas incluidas, salvo que concurra la excepción relativa al periodo de recuperación de inversiones directamente relacionadas con el contrato y no reutilizables en la actividad del contratista, o cuya reutilización sea antieconómica, siendo además la amortización un coste relevante. Todo ello debe ser debidamente justificado en el expediente, con identificación de inversiones y su periodo de recuperación.

Se explica que el periodo de recuperación se calcula según 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, al que se remite el art. 29.9 LCSP, con una fórmula basada en flujos de caja (FCT) y una tasa de descuento (b) (referida a deuda pública a 10 años + 200 puntos básicos), y que las estimaciones deben realizarse con parámetros objetivos y predicciones razonables.

La recurrente argumenta que la justificación del órgano de contratación en el PCAP y en la memoria justificativa es insuficiente, porque no incorpora un estudio real conforme a la fórmula y parámetros del citado Real Decreto, de forma que se modifican valores anuales de FCT sin ajustarse al método



exigido, se omite la aplicación de la tasa de descuento y se estaría incluyendo amortización como coste anual dentro del precio. Según el recurso, en contratos de servicios, la inversión inicial no puede justificar sin más un plazo superior porque las retribuciones del contratista se construyen con costes laborales y de ejecución, gastos generales y beneficio industrial, citando una resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

En conclusión, se solicita que se declare improcedente el plazo de 8+2 años, por falta de motivación conforme a la norma aplicable, insistiendo en que la ampliación del plazo legal es excepcional y debe interpretarse restrictivamente, citando además el Informe 32/14, de 30 de junio de 2016, de la Junta Consultiva de Contratación Pública, en defensa de esa interpretación restrictiva y del objetivo de evitar cierres de mercado.

El segundo motivo de recurso impugna la cláusula 26.^a del PCAP, que prevé modificaciones contractuales durante la vigencia del contrato. La recurrente se apoya en el artículo 204 LCSP, que permite modificaciones previstas en el pliego hasta el 20% del precio inicial, pero exige que la cláusula de modificación sea clara, precisa e inequívoca, y que detalle suficientemente el alcance, límites, naturaleza, condiciones objetivas verificables y procedimiento, sin crear nuevos precios unitarios no previstos, y sin alterar la naturaleza global del contrato.

Según la recurrente, la cláusula impugnada incurre en imprecisión porque no concreta el alcance real de las modificaciones: no identifica zonas específicas del municipio susceptibles de incorporarse, ni delimita con claridad el volumen máximo operable (por ejemplo, hectáreas máximas o número de árboles de nueva plantación). Sostiene que, en contratos de mantenimiento de zonas verdes, la ubicación condiciona de forma determinante los costes (desplazamientos, medios humanos, tiempos de respuesta, accesibilidad, frecuencias de trabajo, etc.), por lo que la falta de concreción afecta a la correcta elaboración de ofertas y al reparto competitivo de riesgos.

El escrito también advierte que la indefinición puede generar inseguridad jurídica y forzar a tramitar cambios como modificaciones no previstas del artículo 205 LCSP, para permitir acogerse al umbral del 50% sobre el precio inicialmente fijado, considerablemente superior. En apoyo, cita una resolución del TARCJA que anuló una cláusula relativa a modificaciones del contrato por no concretar alcance, límites ni procedimiento, declarando la vulneración del artículo 204 LCSP y ordenando, entre otras medidas, redactar adecuadamente la cláusula de modificaciones.

El tercer motivo se dirige contra un criterio cuantificable automáticamente de la cláusula duodécima (mejora instalaciones cedidas por el Ayuntamiento). La recurrente sostiene que se trata de una mejora que implica una prestación adicional que, por su naturaleza, supondría ejecución de obras, lo que alteraría la naturaleza de las prestaciones propias del contrato. Definido en la cláusula primera como contrato de servicios de conservación y limpieza de zonas verdes y arbolado. Se invoca el artículo 145.7 LCSP, que exige que las mejoras estén suficientemente especificadas y, en todo caso, que no alteren la naturaleza de las prestaciones ni el objeto del contrato, pasando a formar parte del contrato y no pudiendo ser modificadas.

De forma subsidiaria, la recurrente plantea que, si se mantienen prestaciones de obra como mejora, el contrato debería configurarse como contrato mixto, con el régimen jurídico correspondiente (citando el art. 122.2 LCSP y la STC 68/2021, de 18 de marzo). También se alude a resoluciones del TACRC.



Finalmente, el recurso afirma que la mejora impugnada constituiría una obra de valor superior a 50.000 euros según una memoria anexa, por lo que no bastaría con esa memoria y sería necesario elaborar un proyecto conforme a los artículos 231 ss. LCSP, en conexión con el artículo 18.3 LCSP.

En los fundamentos jurídico-materiales, por economía procesal se da por reproducida la argumentación de los hechos y se solicita la nulidad o anulación de las disposiciones impugnadas, de los pliegos que las contienen y, en consecuencia, de la licitación, por vulneración de principios de la contratación pública (arts. 1 y 132 LCSP).

En el suplico, se solicita que se dicte resolución que anule las determinaciones denunciadas y los pliegos que las recogen y, en consecuencia, el procedimiento de contratación, para que se adecue a las exigencias legales. Por otro lado, se solicita como medida cautelar la suspensión de la tramitación del expediente, cuestión sobre la cual ya ha resuelto este Tribunal.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación estructura su contestación a las alegaciones de la recurrente en cuatro bloques: duración del contrato, modificaciones previstas, mejora como criterio de adjudicación y solicitud de suspensión del procedimiento.

En cuanto a la duración del contrato, la recurrente alega falta de justificación suficiente para superar el plazo máximo de los contratos de servicios previsto en el artículo 29.4 LCSP. El informe sostiene que sí existe justificación adecuada en el expediente, al haberse incluido para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión una tabla desglosada conforme a la fórmula del 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. En dicha tabla se calcula el flujo de caja de cada anualidad y, una vez aplicada la tasa de descuento, se obtiene el flujo de caja descontado al origen, resultando que la recuperación de la inversión se alcanza en el año 8.

Frente a la afirmación de la recurrente de que se habría obviado la tasa de descuento, el informe indica que sí se aplicó la tasa equivalente a sumar 200 puntos básicos al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a 10 años de los últimos seis meses en el momento del cálculo, y que el hecho de que no conste expresamente no implica necesariamente que no se haya aplicado, quedando acreditado en el caso analizado.

También rechaza el informe la crítica de la recurrente relativa a que se estaría modificando el valor FCt cada año sin tener en cuenta la fórmula. Se razona que el propio artículo 10 del Real Decreto 55/2017 define FCt como el flujo de caja esperado del año t, y que, en este contrato, los ingresos (el precio anual del contrato) y los gastos varían anualmente. Por ello, necesariamente el FCt cambia año a año. Se añade que esa variación no implica actualización monetaria contraria a la norma, ya que el pliego prevé la variación anual del precio y no se aplica índice alguno para actualizar las cantidades base. Así se respeta la exigencia del citado artículo 10 de estimar los flujos sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt.

Como refuerzo, se indica que la memoria justificativa incorpora hasta ocho tablas con desglose de datos económicos, incluyendo costes de vehículos y maquinaria, su periodo de amortización y su correlación con la duración del contrato. Además, el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) exige que vehículos y maquinaria sean de nueva adquisición, de uso exclusivo para el servicio y rotulados y



personalizados, lo que dificulta su reutilización al final del contrato (por vida útil, necesidad de transformación posterior y escaso mercado fuera de la contratación pública). Con todo ello, el informe concluye que no es improcedente la duración del contrato, al estar justificada por inversiones exigidas y periodo de recuperación.

En cuanto las modificaciones previstas en el PCAP (cláusula 26.^a), la recurrente denuncia indefinición de las modificaciones previstas en dicha cláusula, por no concretar zonas específicas del municipio previstas en instrumentos de planeamiento, no fijar hectáreas máximas ni número de arbolado, y no permitir valorar el riesgo empresarial (volumen real, ubicación y dificultades operativas).

El informe encuadra la cuestión en la distinción entre modificaciones previstas (artículo 204 LCSP) y no previstas (artículo 205 LCSP). Señala que el artículo 204 permite modificar durante la vigencia hasta el 20% del precio inicial cuando el PCAP haya advertido expresamente esa posibilidad, cumpliendo determinados requisitos. Afirmar que el Ayuntamiento incluyó la modificación por un único motivo, definido como la eventual incorporación al contrato de determinadas zonas verdes actualmente conservadas con medios propios municipales, si necesidades de reorganización lo justifican. Rechaza que esa previsión tenga que ver con nuevas zonas derivadas del planeamiento urbanístico, pues en ningún caso se pretendió incluir esas zonas en la Cláusula 26.^a. Según el informe, el supuesto de modificación sí está delimitado: se refiere a zonas verdes mantenidas por trabajadores municipales y dichas zonas se delimitan en el Anexo II del PPT, con localización en plano, superficie y tipo de mantenimiento aplicable. Además, se incorpora una tabla que identifica tipos de mantenimiento (definidos en el PPT), su incremento de personal y coste anual promedio.

Asimismo, se reproduce el procedimiento de modificación previsto en el PCAP: iniciativa del responsable del contrato con propuesta y documentación técnica; audiencia al contratista por diez días hábiles; informe jurídico sobre adecuación a pliego y normativa; resolución del órgano de contratación (con fiscalización previa si procede); formalización en documento administrativo; publicación de anuncios y justificación conforme a la Ley; y, al ser SARA, publicación en DOUE del anuncio de modificación.

Respecto a la alegación de que la inseguridad jurídica podría obligar a tramitar futuras actuaciones como modificaciones no previstas (artículo 205), el informe considera la afirmación como obvia: si el Ayuntamiento no incluye un supuesto concreto como modificación prevista, entonces deberá acudir —si procede y se cumplen los requisitos— al régimen de modificaciones no previstas, siendo ambas figuras legales y válidas. Por tanto, concluye que las modificaciones de la cláusula 26.^a cumplen el artículo 204 LCSP y no serían susceptibles de recurso.

En cuanto a la mejora de instalaciones cedidas como criterio de adjudicación y la consecuente calificación del contrato, la recurrente sostiene que hay error en la calificación del contrato: la inclusión como criterio de adjudicación de la mejora de las instalaciones cedidas por el Ayuntamiento alteraría el objeto y exigiría calificarlo como contrato mixto de servicios y obras. El informe reafirma que el objeto del contrato es un servicio de conservación y limpieza de zonas verdes y arbolado, y lo conecta con el artículo 17 LCSP (prestaciones de hacer consistentes en actividad o resultado, distinto de obra o suministro, incluidas las de ejecución sucesiva y precio unitario). Añade la necesidad administrativa descrita en la memoria justificativa: prestar un servicio de calidad para conservación y mejora botánica y ornamental de parques y jardines, en ejercicio de la competencia municipal en medio ambiente urbano (parques y jardines, residuos y protección contra contaminación acústica,



lumínica y atmosférica), atribuida por el art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cuanto a la mejora, se invoca el art. 145.7 LCSP, que exige que las mejoras estén suficientemente especificadas y vinculadas al objeto del contrato, fijando con concreción requisitos, límites, modalidades y características. El informe afirma que en este caso se cumplen dichas exigencias: la mejora se define, limita y caracteriza mediante una memoria anexa al pliego, y su vinculación al objeto es clara por tratarse de instalaciones que se cederán a la contratista y que se relacionan con la prestación del servicio.

También se aborda el inciso del artículo 145.7, según el cual las mejoras no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones ni el objeto del contrato. La recurrente cita dos resoluciones del TACRC, referidas a una mejora imprecisa y a obras con entidad propia (construcción de nueva zona verde o mejoras paisajísticas) que sí alterarían el objeto. El informe distingue esos supuestos del presente: aquí la mejora pretende facilitar la prestación y mejorar las condiciones de trabajadores adscritos, pero en ningún caso altera la prestación del servicio de conservación y limpieza, que seguiría igual.

En relación con la exigencia de proyecto elaborado por la Administración para contratos mixtos (artículo 18.3 LCSP), el informe indica que no aplica por no ser contrato mixto. No obstante, se incluye una memoria técnica municipal que describe las partidas básicas de la mejora, y se impone que el licitador que oferte la mejora elabore por su cuenta los documentos técnicos o proyectos necesarios (“Serán de cuenta del adjudicatario los costes relativos a la elaboración de cuantos documentos técnicos o proyectos sean necesarios para la ejecución de las obras”).

Finalmente, se introduce un argumento de proporcionalidad: el presupuesto base del servicio (sin IVA) es de 10.434.267,00 euros, frente al presupuesto de la mejora que es de 132.481,37 euros (un 1,27%), para reforzar que no se desvirtúa la naturaleza de contrato de servicios. Se concluye que es una mejora *stricto sensu*, no una prestación que module el objeto. Incluso si se considerase contrato mixto, ello no afectaría a la validez del expediente porque, conforme al artículo 18.1, letra a), LCSP, se atiende al carácter de la prestación principal, que sería la de servicios.

El informe se pronuncia sobre la petición de suspensión el procedimiento, resuelta mediante la Resolución M.C. núm. 94/2026, de 27 de mayo.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

En cuanto al primer motivo de recurso, relativo al plazo de duración del contrato, la recurrente impugna la cláusula séptima del PCAP por establecer una duración inicial de ocho años con posibilidad de prórroga de dos anualidades, entendiéndose que, siendo un contrato de servicios de prestación sucesiva, el artículo 29.4 LCSP establece un máximo de cinco años, prórrogas incluidas: «Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante». Esta exigencia garantiza la transparencia y la igualdad de trato entre los licitadores, evitando situaciones discriminatorias o de falta de concurrencia. Este límite es esencial para asegurar la periodicidad en la concurrencia y evitar la perpetuidad de los contratos públicos.



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

Esto es, la regla general (la duración inicial del contrato más todas sus prórrogas no puede superar el plazo máximo legalmente establecido de cinco años) puede excepcionarse cuando el contrato de servicios exija la realización de inversiones directamente relacionadas con el contrato que no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica y siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio.

En el caso que nos ocupa, corresponde comprobar si la duración máxima del contrato (de cinco años) que establece la regla general, puede ser ampliada hasta un total de ocho años más dos de prórroga, por darse las circunstancias que permite la LCSP en el precepto antes transcrito, en tanto que la recurrente ha puesto de manifiesto la falta de motivación de esta decisión del órgano de contratación, así como el incorrecto cálculo de la fórmula de amortización.

En este sentido, procede estudiar primero la doctrina en la materia, para lo cual tomaremos la Resolución 282/2024, de 29 de febrero de 2024 (Recurso 42/2024 C. Valenciana 9/2024), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la cual ha sido citada por el recurrente en su escrito de interposición. De la citada Resolución, citaremos los siguientes pasajes de su fundamento de derecho quinto:

«Según la STS de 5 de junio de 1978 (el contrato de servicios) es una prestación de hacer, lo que permite delimitar al ámbito de estas inversiones a las que se requieren, necesaria e ineludiblemente, para que tal prestación pueda desarrollarse.

(...)

Definido el concepto de “inversiones directamente relacionadas con el contrato”, nos corresponde considerar los dos requisitos que se imponen a las mismas, que son:

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

Nos encontramos, pues, ante condiciones plenamente incardinables en el ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, en el que las decisiones del órgano de contratación al respecto se hallan amparadas en la discrecionalidad técnica, en los términos que hemos expuesto reiteradamente en nuestra doctrina.



Nos compete, por lo tanto, considerar si en la valoración de la existencia de “inversiones directamente relacionadas con el contrato” y en la valoración de la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 29.4 de la LCSP para habilitar la ampliación excepcional de la duración del contrato no ha incurrido el órgano de contratación en arbitrariedad o error material.

(...)

Conviene comenzar considerando que el “periodo de recuperación de la inversión” no se define en la LCSP. Es el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española el que define el concepto, señalando en su apartado primero que: “[s]e entiende por período de recuperación de la inversión del contrato aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación”.

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

Es relevante señalar que la definición precedente tiene, cuando nos encontramos, como es el caso, ante un contrato de servicios, una particularidad, y es que la retribución del contratista viene determinada por el cálculo que realice el órgano de contratación de: “(...) los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”, según establece el artículo 101.2 de la LCSP. De tal forma que la estimación anual del coste de amortización de las inversiones imputada al coste total del servicio y, consiguientemente, a la retribución del contratista es definida, inicialmente (en el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato) por el órgano de contratación. Su discrecionalidad en este punto se ve limitada por el propio concepto de amortización, que, si bien es definida habitualmente, desde el punto de vista contable, como la pérdida de valor de un bien durante su vida útil, puede considerarse, y no es sino una variación del punto de vista de la definición precedente, como el proceso por el que se recupera el valor de la inversión durante su vida útil mediante su incorporación al coste, en el supuesto que nos ocupa, del servicio prestado».

En primer lugar, pues, es necesario destacar que, en este marco, rige el principio de discrecionalidad técnica de la Administración (tal como señala el TACRC), de forma que corresponde al órgano de contratación el correcto diseño del contrato, incluido lo relativo al plazo de duración de este.

El control que corresponde a este Tribunal, en este caso, no consiste en sustituir el criterio técnico-económico del órgano de contratación por otro propio ni por el expresado por la recurrente, sino verificar que la excepción legal está justificada en el expediente con razonamiento suficiente y no arbitrario, y que permite a los licitadores conocer la razón de la duración superior al máximo general. De esta forma, sobre lo anteriormente señalado, a fin de discernir sobre la legalidad o no de la duración establecida para el contrato que estamos estudiando, será necesario comprobar: 1) si las inversiones amortizables están directamente relacionadas con el contrato; 2) si la ampliación del plazo viene exigida por el periodo de recuperación de la inversión y es un coste relevante en la



prestación del suministro o servicio; 3) si los bienes amortizables son o no susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica.

En contestación a la primera de estas cuestiones (si las inversiones amortizables están directamente relacionadas con el contrato), debe señalarse que, de los documentos contractuales, se desprende que el órgano de contratación vincula la duración (ocho años) a inversiones en vehículos, maquinaria y herramientas directamente relacionadas con la ejecución del servicio. Así se justifica expresamente en el PPT que rige la licitación, el cual establece, en su apartado 7, cuáles son los medios materiales adscritos a la ejecución del contrato, tanto en lo relativo a vehículos, maquinaria y herramientas. Estos medios materiales son también los que aparecen en la memoria justificativa para el cálculo de la inversión en estos elementos. Además, el PPT exige que todos los vehículos y la maquinaria adscritos al servicio sean de nueva adquisición, de uso exclusivo para la ejecución del contrato en el municipio y se almacenen en la nave municipal. Esto refuerza la certidumbre de que estas inversiones son necesarias para ejecutar el contrato y están causalmente conectadas con la prestación del servicio de conservación y limpieza licitado.

La segunda de las comprobaciones es relativa a si la ampliación del plazo viene exigida por el periodo de recuperación de la inversión y es un coste relevante en la prestación del suministro o servicio. En este sentido, el criterio aplicable exige que, en servicios o suministros de prestación sucesiva, solo se supere el límite general cuando lo exija el periodo de recuperación de inversiones directamente relacionadas con el contrato, y siempre que la amortización sea un coste relevante en la prestación; todo ello justificado en el expediente con indicación de inversiones y periodo de recuperación. A este respecto, en el expediente, el órgano de contratación sostiene que el periodo de recuperación se alcanza en el año 8.

Este Tribunal aprecia que el órgano de contratación ha incorporado en la propia cláusula séptima del PCAP un cuadro justificativo en el que se explicita que la duración se fija sobre la base de la necesidad de recuperación de las inversiones, con remisión al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, aportando el pliego para ello una tabla basada en el precio anual del contrato, los gastos generados por este y las inversiones a amortizar (que aparecen calculadas en la memoria justificativa), para finalmente producir un resultado denominado “valor capital en el origen”, donde se comprueba que, en dicho año 8, se alcanza un valor superior a cero y se alcanza la recuperación de la inversión. Así pues, de los cálculos de la Administración (reforzados, aunque no modificados, con el informe del órgano de 25 de mayo de 2026) puede concluirse que estos se han realizado según lo dispuesto en el citado Real Decreto, por lo que se haría necesario extender el contrato hasta los ocho años para que pueda recuperarse la inversión.

En cuanto a la relevancia del coste de la inversión, da fe el hecho de que la cuantía total de las inversiones (781.192 euros) representa el 68,63% de la cantidad consignada para el contrato en su primer año de ejecución (1.138.114 euros). Téngase en cuenta también que la demostrada relevancia del coste también tiene su impacto en la estabilidad presupuestaria del Ayuntamiento impugnado, de forma que la ampliación del plazo del contrato permite asimismo que la Corporación local pueda hacer frente, en un mayor plazo de tiempo y de forma más diferida, a la compensación económica de la inversión realizada.

Por último, a la pregunta sobre si los bienes amortizables son susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o si su utilización fuera antieconómica, debemos comenzar por señalar que este requisito exige que las inversiones, cuya recuperación justifica superar el plazo



máximo general, recaigan en activos no reutilizables en el resto de la actividad productiva del contratista o cuya reutilización resulte antieconómica, y que ello se justifique en el expediente. En este sentido, el PPT (apartado 7) exige que los vehículos, maquinaria y medios auxiliares sean de nueva adquisición, debiendo dedicarse exclusivamente al servicio dimanante del contrato. De la misma forma, todos los vehículos habrán de ser pintados (*sic*) con los colores y símbolos que defina el servicio técnico municipal, de forma que el modo de rotulación de los vehículos será propuesto por la empresa licitadora y aprobado por parte del Ayuntamiento (apartado 6).

Por tanto, el pliego técnico, al imponer la adquisición de nuevos vehículos, maquinaria y medios auxiliares adscritos al contrato y exigir el monopolio del uso para el servicio, así como la rotulación de los vehículos, nos traslada la idea de que no resultaría posible la reutilización de los bienes amortizables en el resto de la actividad productiva del contratista, al menos *prima facie*, esto es, sin conocer las circunstancias específicas del contratista, cuya identidad es obviamente desconocida en la fase de preparación del contrato (tal como señala el TACRC en la ya citada Resolución 282/2024).

Por todo lo anterior, a la vista de la respuesta que hemos dado a las tres cuestiones que se planteaban, se desestima el primero de los motivos de recurso planteados.

El segundo motivo de recurso hace referencia a las modificaciones contractuales previstas en la cláusula 26.^a del PCAP. Sostiene la recurrente que la mentada cláusula no cumple con las exigencias del artículo 204 LCSP, por no concretar suficientemente el alcance, límites y condiciones objetivas verificables de la modificación prevista.

Del examen de la cláusula 26.^a del PCAP resulta que la modificación prevista se define textualmente de la siguiente forma: *“En la actualidad existen zonas verdes ajardinadas que se conservan con los medios propios de la Delegación de Medio Ambiente, y que están distribuidas en distintas zonas del municipio de Bormujos, de modo que se prevé que, si necesidades de reorganización de los servicios municipales lo justifican, puedan incorporarse las citadas zonas verdes al presente contrato”*. Por tanto, podrá incorporarse al contrato, mediante una modificación contractual, el servicio sobre nuevas zonas verdes que actualmente se conservan con medios propios municipales, cuando las necesidades de reorganización de los servicios municipales lo justifican.

A este respecto, las zonas que pueden sumarse al contrato están identificadas en el Anexo II del PPT, que incluye las zonas conservadas por brigada municipal, incluyendo un plano de situación, superficies y tipo de mantenimiento. La cláusula 26.^a, además, añade reglas económicas y de personal (incremento proporcional y ajuste por Unidad Técnica Hombre o UTH) para cuantificar la modificación, incluyendo una tabla de tipologías, incrementos de personal y costes promedio, y detallando el procedimiento de tramitación de la modificación (iniciativa del responsable del contrato, documentación técnica, audiencia al contratista, informe jurídico, resolución con fiscalización si procede, formalización y publicidad, incluido anuncio en DOUE).

En consecuencia, por las razones ya citadas, no puede decirse que, en el presente supuesto, estemos ante una previsión genérica sin concretar alcance, límites ni procedimiento, sino que, bien al contrario, esta ha sido puesta en relación con la documentación obrante en el expediente y permite a los licitadores comprender su alcance esencial, limitando la discrecionalidad excesiva de la Administración a la hora de modificar el contrato. Por tanto, las eventuales modificaciones contempladas en la cláusula 26.^a, han de entenderse debidamente cubiertas por lo dispuesto en el artículo 204 LCSP, por estar correctamente previstas en el PCAP.



Cualquier otra modificación de las prestaciones contractuales que pretenda llevarse a cabo, ya sea sobre futuras zonas derivadas del desarrollo del planeamiento urbanístico -como refiere la recurrente- o bien cambiando las condiciones contractuales establecidas, no tendrá amparo en el artículo 204 LCSP y deberá ser tramitada, en su caso, bajo el paraguas del artículo 205 LCSP, o sea, se tratará de modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Por ello, se desestima el segundo motivo de recurso, al no apreciarse vulneración del artículo 204 LCSP en los términos denunciados.

Sobre el tercer motivo de recurso (mejora de instalaciones cedidas por el Ayuntamiento como criterio de adjudicación y eventual alteración del objeto contractual), debe recordarse, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal en materia de mejoras, recurriendo para ello a nuestra Resolución 202/2025, de 23 de abril de 2025 (Recurso 143/2025), con cita de doctrina anterior:

«Pues bien, con relación a dicho asunto, este Tribunal ya se ha pronunciado, entre otras, en la Resolución 106/2020, de 12 de mayo, donde señalábamos lo siguiente:

“(…) En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que las mejoras por su objeto y contenido cumplen con el requisito de guardar relación con el objeto del contrato, resultando ser prestaciones extras respecto al mínimo exigido en el pliego, que favorecen las máximas posibilidades en beneficio y mejora de la prestación del servicio y del interés público, circunstancias éstas que no serán objeto de análisis por este Tribunal, sin que se prejuzguen dichas afirmaciones. Solo será objeto de examen el alegato de la recurrente en el que indica que los límites de las mejoras no quedan expresamente definidos en los pliegos.

Al respecto, las mejoras como criterio de adjudicación, en el presente año, han sido analizadas por este Tribunal en sus Resoluciones 19/2020, de 30 de enero, 79/2020, de 3 de marzo, 85/2020 y de 5 de marzo. En la 79/2020, se dispuso que para su análisis se ha de partir de la regulación legal, a propósito de las mejoras, contenida en el citado artículo citado por la recurrente 145.7 de la LCSP, y de la doctrina de este Tribunal y del resto de órganos de recursos contractuales al respecto.

Dicho artículo 145.7 de la LCSP dispone 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 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».

(…)

Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:

1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple 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.



2. *Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.*
3. *No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.*
4. *No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.”»*

En consecuencia, se hace necesario comprobar si la mejora incluida en el PCAP cumple con los requisitos establecidos por la norma y modulados por la doctrina. Solo si, mediante este estudio, se adviera que se han superado todos los condicionantes antes referidos, podremos concluir que la mejora es ajustada a derecho, lo que le permitiría permanecer como criterio de adjudicación válido dentro de las reglas que rigen la contratación.

Así las cosas, el PCAP incluye, como criterio automático, la mejora de instalaciones cedidas por el Ayuntamiento, con asignación máxima de 16 puntos, definiéndola como mejora, sin coste adicional para el Ayuntamiento, de las instalaciones cedidas al adjudicatario, a ejecutar en el plazo máximo de un año desde la formalización del contrato, remitiéndose para su delimitación a una memoria técnica (anexa al PCAP) que incluye una memoria descriptiva, una memoria constructiva y un presupuesto desglosado por unidades de obra, así como un plano del inmueble. El pliego administrativo prevé además la realización de visita a la instalación durante el plazo de presentación de proposiciones y la obligación del adjudicatario de asumir los costes de elaboración de los documentos técnicos o proyectos necesarios para la ejecución de las obras.

Por su parte, la memoria justificativa, de 20 de abril de 2026, recoge el criterio relativo a la mejora de instalaciones cedidas por el Ayuntamiento, pero no lleva a cabo labor de motivación alguna al respecto.

La memoria técnica denominada “Reforma nave medioambiente”, incorporada al PCAP, describe las actuaciones a realizar en la nave municipal cedida, incluyendo, como única justificación de la actuación, la siguiente: *“La iniciativa de la creación de esta memoria, viene para albergar un aumento del número de trabajadores que se va a instalar en estas instalaciones para una licitación de contratación de una empresa externa para la conservación de las áreas libres del municipio”*. La citada memoria técnica determina las partidas principales de la actuación (demoliciones, construcciones de aseos y despacho, ampliación de red eléctrica, impermeabilización y pinturas, mobiliario, gestión de residuos y seguridad y salud) y cuantifica su presupuesto base en 132.481,37 euros y el importe con IVA en 160.302,46 euros, con un plazo de ejecución de dos meses y desglose de mediciones y unidades.

El PPT prevé, en el apartado 7.5.1 (denominado “Instalaciones al servicio del contrato”), que la empresa adjudicataria hará uso de la nave municipal y campa localizadas en la calle Estacada de la Iglesia, cedidas por el Ayuntamiento; comprometiéndose a su acondicionamiento, en caso de ofertarlo como mejora, para cumplir con la normativa vigente de seguridad y salud. También señala, en su apartado 7.2, que la maquinaria y los medios auxiliares usados deberán ser almacenados a todos los efectos en la nave cedida por el Ayuntamiento.

De esta forma, tras el análisis de los documentos contractuales publicados en el perfil de contratante, puede concluirse que la obra propuesta es una mejora, en tanto que se trata de una prestación adicional a las que figuran definidas en el PPT, estando suficientemente especificada, en tanto que la



memoria técnica “Reforma nave medioambiente” fija, de manera concreta, los requisitos, límites, modalidades y características de la mejora.

Sin embargo, en opinión de este Tribunal, el importante esfuerzo justificativo antes referido no tiene el mismo reflejo en relación con el resto de los requisitos exigidos, de manera que los documentos contractuales prácticamente obvian cualquier motivación acerca de la necesaria vinculación de la mejora con el objeto del contrato. Es cierto que el PPT señala, en el título del apartado 7.5.1, que la nave sita en la calle Estacada de la Iglesia es la instalación al servicio del contrato y que la maquinaria y medios auxiliares se almacenarán en la nave, de la misma forma que la memoria de reforma de la nave dice que la intervención en el inmueble se hace para albergar un aumento del número de trabajadores que se va a instalar en estas instalaciones para una licitación de contratación de una empresa externa para la conservación de las áreas libres del municipio. Pero estas referencias no resultan suficientes para justificar la vinculación íntima que debe existir entre la mejora propuesta (la obra en la instalación) y el objeto del contrato, de forma que, examinado el expediente en la parte puesta a disposición de los licitadores a través del perfil, aquel no explica (y, por tanto, no acredita) por qué esa prestación adicional es necesaria o conveniente para satisfacer la necesidad pública definida como conservación y limpieza de la infraestructura verde, ni por qué su incentivación mediante puntuación mejora la relación calidad-precio del servicio. Esto es, ni los pliegos ni la memoria justificativa conectan de forma motivada el resultado de esas obras con indicadores concretos de calidad del servicio, por lo que la vinculación con el objeto contractual queda formulada de modo genérica, contrariando la exigencia de que las mejoras estén adecuadamente motivadas y relacionadas directamente con el objeto del contrato.

De la misma forma, nada se dice sobre el hecho de que la mejora no altera el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato, especialmente cuando estamos ante una mejora que consiste en una obra cuando las labores a contratar son un servicio de conservación y limpieza de las zonas verdes y el arbolado del municipio. Téngase en cuenta que la mejora se configura como obras de acondicionamiento de un inmueble municipal con un presupuesto base 132.481,37 euros, lo que introduce una prestación materialmente propia de otro tipo de contrato (obras) y desplaza el debate desde la mejora del servicio de conservación y limpieza de zonas verdes hacia la ejecución de una obra de reforma de un inmueble. El artículo 145.7 LCSP establece literalmente que las mejoras *«no podrán alterar la naturaleza de las prestaciones ni el objeto del contrato»*. En el presente caso, la mejora consiste en la ejecución de una obra de reforma de un inmueble municipal, lo que introduce una prestación propia del contrato de obras (artículo 13 LCSP) dentro de un contrato de servicios (artículo 17 LCSP). La ausencia de motivación previa suficiente que justifique por qué esta obra no altera la naturaleza del contrato impide considerar cumplido el requisito legal. Por ello, la cláusula debe interpretarse restrictivamente y controlarse mediante un estándar reforzado de motivación.

Además, el artículo 231 LCSP exige que toda obra cuyo presupuesto supere los 50.000 euros cuente con un proyecto técnico aprobado por la Administración. La memoria anexa no constituye un proyecto en los términos del artículo 233 LCSP, por lo que la mejora incorpora una prestación que, de facto, exigiría tramitar un proyecto de obra separado, lo que refuerza la conclusión de que la mejora excede del ámbito propio de un contrato de servicios.

Por otro lado, debe resaltarse que la mejora incorpora la obligación de que el adjudicatario elabore cuantos documentos técnicos o proyectos sean necesarios para ejecutar las obras, lo que evidencia que no se trata de una mera mejora accesoria de organización del servicio, sino de una actuación técnica propia de una obra, y el expediente no justifica por qué esa carga debe competir como criterio



de adjudicación y no definirse, en su caso, como prestación contractual separada y claramente delimitada.

El informe jurídico de 25 de mayo de 2026, emitido como consecuencia de este recurso especial, parece ser menos cicatero en la motivación sobre la vinculación entre la obra y el servicio principal y sobre cómo la primera no altera ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del segundo. Sin embargo, no es este ya momento procedimental para aducir la fundamentación que no se llevó a cabo en su día. La motivación de los elementos esenciales de la licitación debe constar *ex ante*, en el momento de la aprobación de los pliegos, sin que sea jurídicamente admisible completarla a posteriori. Esta exigencia resulta plenamente trasladable al artículo 145.7 LCSP, que impone que las mejoras estén suficientemente especificadas, lo que incluye una motivación previa, completa y accesible para los licitadores.

Es en el trámite del anuncio de licitación y de la publicación de los pliegos cuando la motivación de la contratación debe ser puesta a disposición de los posibles interesados. No resulta aceptable jurídicamente que el órgano de contratación intente formular, o incluso completar, esta motivación *a posteriori*, a través del informe requerido tras la interposición del recurso especial interpuesto, ya que ello ha significado previamente privar a aquellos del conocimiento de las razones en que se fundamentan las decisiones que definen la licitación y la contratación y, por tanto, han limitado su capacidad para bien combatirla (mediante los mecanismos impugnatorios legalmente establecidos) o bien aceptarla, participando libre y conscientemente en el proceso de selección. Así se señaló en nuestra Resolución núm. 227/2025, de 25 de abril de 2025 (Recurso núm. 155/2025): *«Es decir, la justificación de la elección de estas condiciones mínimas (en este caso, de solvencia) tenía que ser previa y obrar en el expediente para que cualquier licitador pudiera haberlas conocido y haber ejercido -con garantías- el derecho a impugnarlas o simplemente para aceptarlas. En tal sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de mayo de 2023 (asunto C-101/22 P) -dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la sentencia del Tribunal General que anuló su decisión- viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la institución demandada -en este caso, la Comisión- diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto, tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente».*

Nos resta señalar que, si bien no ha sido alegada por la recurrente, el informe jurídico emitido por el órgano de contratación con ocasión del recurso, destaca -para justificar que la mejora no desvirtúa la naturaleza del contrato de servicios- que el presupuesto del contrato de servicios (PBL) es de 10.434.267,00 euros, sin IVA, mientras que el presupuesto de la obra es únicamente de 132.481,37 euros, sin IVA, lo que representa un 1,27% en relación con el PBL del contrato. Esa diferencia aún se hace mucho mayor si se tiene en cuenta que el valor estimado del contrato asciende a 16.144.119,60 euros. Sin embargo, el PCAP concede un máximo de 16 puntos a la mejora.

Debe recordarse aquí que la mejora prevista no deja de ser un criterio más de adjudicación, por lo que ha de cumplir asimismo con los requisitos del artículo 145.5 LCSP, entre los que se encuentra que dichos criterios deben ser formulados de manera objetiva y con pleno respeto al principio -en lo que aquí interesa- de proporcionalidad. En este sentido, no parece objetivo y proporcional que una prestación adicional con un valor económico de solo un 1,27% en relación con el PBL del contrato, tenga una puntuación tan alta (16 puntos), solo superada, en el PCAP, por el criterio del precio.



El artículo 145.5 LCSP exige que los criterios de adjudicación respeten el principio de proporcionalidad. No resulta proporcionado que una prestación adicional cuyo valor económico representa únicamente el 1,27% del presupuesto base del contrato pueda alcanzar 16 puntos, solo por detrás del precio. Esta desproporción evidencia que la mejora no está orientada a valorar la calidad del servicio, sino posiblemente a incentivar la ejecución de una obra ajena a la prestación principal.

Debe añadirse que la mejora impugnada puede desplazar de forma excesiva indebida el principio de riesgo y ventura del contratista (artículo 197 LCSP), pues obliga a asumir una obra de entidad económica relevante sin que exista un proyecto aprobado, sin perjuicio de lo recogido en la memoria técnica de reforma. Esta indeterminación impide valorar adecuadamente los costes y traslada al licitador un riesgo económico no previsto en la LCSP para los contratos de servicios.

En consecuencia, procede la estimación parcial del recurso especial, en lo relativo al tercer motivo planteado.

SÈPYIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

En el presente supuesto, los vicios apreciados afectan a la motivación del diseño del objeto contractual y a la cohesión de las distintas prestaciones que lo conforman, es decir, a elementos esenciales del contrato.

Por ello, se hace necesario anular los pliegos y proceder a retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación de estos, debiendo elaborarse una memoria justificativa (que entendemos complementaria y correctora de la de 20 de abril de 2026), en la que se motive suficientemente el cumplimiento, en la presente licitación, de los requisitos legales y doctrinales de la mejora planteada como criterio de adjudicación.

La memoria que recoja esta motivación deberá publicarse en el perfil del contratante, junto con el resto de los documentos que rijan, en su caso, la nueva licitación.

Si no resultara posible la motivación solicitada o de ella se derivarán cambios en la configuración de la contratación, será necesario elaborar y aprobar nuevos pliegos que recojan los cambios producidos.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación ■■■, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado “Conservación de las zonas verdes y el arbolado de Bormujos, incluyendo la limpieza de los mismos” (Expediente 5344/2026), convocado por el Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla), anulando los pliegos que rigen la licitación, debiendo procederse por el órgano de contratación en el sentido señalado en el fundamento jurídico octavo de esta Resolución.



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 LCSP, el levantamiento de la medida de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato tomada a través de la Resolución M.C. núm. 94/2026, de 27 de mayo.

TERCERO. 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 partes 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.

