

Recurso 113/2026
Resolución 128/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante, la recurrente) contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio integral de limpieza de once centros de educación infantil y primaria de Fuengirola”, (Expediente CONTR-2026000007), convocado por el Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de febrero de 2026, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, siendo el valor estimado del contrato 7.697.631,72 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 26 de febrero de 2026, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra los pliegos que rigen el contrato indicado en el encabezamiento, solicitando, asimismo, la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Asimismo, mediante oficio de 27 de febrero de 2026, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, tras petición de documentación complementaria, se ha recibido en esta sede administrativa.

Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 6 de marzo de 2026, se comunicó al órgano de contratación y a la recurrente que el procedimiento de adjudicación se hallaba suspendido en virtud de la Resolución MC 43/2026, de la misma fecha.

No se ha practicado el trámite de alegaciones al recurso, al haber comunicado el órgano de contratación que no se había presentado ninguna oferta a la fecha en que recibió la información sobre la suspensión del plazo de presentación de proposiciones, como consecuencia de la medida cautelar adoptada.

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 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 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».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1, del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, 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 empresariales, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, 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 puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, y ello por entender que omiten la división del contrato en lotes y/o contienen motivación insuficiente de la decisión de no dividir en lotes.

Al respecto, debe indicarse que, conforme a los estatutos de la asociación recurrente, su ámbito de actuación se extiende sin limitación alguna a todas las actividades empresariales y profesionales relacionadas con la gestión integral de servicios, limpieza, higiene y medio ambiente, estando entre sus fines la representación colectiva, participación y defensa más amplia de sus socios, de la actividad que desarrollan y de sus derechos y prestigio



ante los poderes públicos o cualesquiera otras entidades y personalidades, públicas o privadas, nacionales 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 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1. b) de la LCSP, el recurso especial se ha presentado dentro del plazo legalmente establecido.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de la recurrente y del órgano de contratación.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita *“la anulación de los pliegos en el extremo relativo a la falta de división en lotes y/o por insuficiencia de motivación de la decisión de no dividir. La retroacción de las actuaciones al momento anterior a la aprobación de los Pliegos para que el órgano de contratación divida el contrato en lotes adecuados al objeto”*.

Funda esta pretensión principalmente en que el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPTP) *“integra prestaciones heterogéneas y materialmente separables, al abarcar .. Diferentes tipos de limpieza interior ...*

Mantenimiento exterior de zonas verdes ... Poda de arbolado y arbustos”.

Así, indica que *“pese a esta diversidad funcional y técnica, los Pliegos no prevén división del contrato en lotes ni contienen motivación concreta y suficiente que justifique la decisión de licitar en lote único. La ausencia de lotes restringe injustificadamente la concurrencia y dificulta la participación de PYMES y empresas especializadas (limpieza; jardinería; poda en altura), vulnerando los principios de competencia, proporcionalidad e igualdad de trato”*.

Seguidamente, indica legislación y doctrina al respecto, para concluir señalando que *“resulta técnica y funcionalmente viable, y jurídicamente exigible, la división en al menos dos lotes:*

o Limpieza interior (con posibilidad de sublotes por centros o zonas geográficas y por tipología: ordinaria/intensiva/cristales-altura).

o Mantenimiento de jardines y zonas verdes y poda y trabajos especializados de arbolado”.

Finalmente, refiere una insuficiencia de la motivación en el expediente al señalar que *“los pliegos no incluyen un estudio técnico-económico comparado que acredite que la división, imposibilita la correcta coordinación del servicio; genera sobrecostes relevantes y objetivables; o compromete la calidad/seguridad de la prestación”*.



II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a los argumentos del recurso refiriéndose a la doctrina sobre la facultad discrecional del órgano de contratación en la configuración del objeto del contrato.

Asimismo, indica que *“el órgano de contratación, a través del responsable del contrato, justifica de forma concreta y específica, los motivos para mantener la unidad del objeto del contrato, en la memoria justificativa del expediente de contratación, publicada junto a los pliegos, consideramos que toda la documentación que forma parte del expediente, se ajusta y adecua perfectamente a Derecho”*.

En este sentido, adjunta un informe del responsable del contrato de 2 de marzo de 2026, realizado *“con la finalidad de aclarar/ argumentar más en profundidad la justificación de la no división en lotes del pliego”*, en el que *“se ratifica, y explica, los motivos por los que considera que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultaría la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico, y del riesgo que supondría para su correcta ejecución, la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, de ser dividido el contrato en lotes”*.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen y, para ello, hemos de partir de la regulación legal sobre la materia y de la reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 190/2019, 97/2021, 56/2022, 312/2022, 58/2023 y 430/2024, entre otras muchas) y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales sobre esta cuestión.

El artículo 99.3 de la LCSP, recogiendo las previsiones de la Directiva 2014/24/UE, establece que *«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».

Resulta, pues, incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general -sobre todo tratándose de grandes contratos- y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas.

No obstante, esta regla general admite excepciones cuando existan motivos válidos previamente justificados en el expediente de contratación que aconsejen la unidad del objeto en lugar de su fraccionamiento. Esta



posibilidad que asiste al órgano de contratación para sostener y motivar la indivisión entronca con el ámbito de discrecionalidad del que goza para la configuración del objeto contractual, atendiendo al mejor modo de satisfacción de las necesidades públicas.

La Sentencia del Tribunal Supremo 480/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) de 24 de abril de 2025, (STS 1784/2025 - ECLI:ES:TS:2025:1784) expresa que *“la división en lotes del objeto del contrato será conforme con el ordenamiento jurídico siempre que la naturaleza del objeto del contrato permita su división para facilitar así la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública”*.

En definitiva, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que, si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener la unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento.

Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación *ad hoc*, concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de estos al supuesto de que se trate. Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato.

Como señala la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *«que el planteamiento hecho por el recurrente sea técnicamente admisible o viable, no puede considerarse elemento suficiente para hacer decaer un criterio administrativo motivado y reflejado en el expediente. Tampoco la existencia de precedentes puede sostener un pronunciamiento anulatorio, por cuanto puede ser la experiencia obtenida, precisamente la que haya conducido a un cambio en el criterio»*.

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

- 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) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial, aunque sí complementar, como veremos posteriormente.



Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (*Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium*, 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, 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.

e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.

f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.

g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público.

Pues bien, sobre estas premisas debe analizarse la justificación de la no división en dos lotes del objeto contractual que obra en el expediente de contratación de la licitación en liza. En definitiva, debe abordarse si, dentro de la discrecionalidad que posee el órgano de contratación respecto de la posibilidad de ajustar el objeto del contrato conforme a las necesidades administrativas, se ha cumplido la obligación de motivar de forma suficiente la decisión de no dividir en lotes, ya sea en la memoria o en los documentos del expediente administrativo, de los que derive esa necesidad de no fraccionar.

En el supuesto que se examina, la justificación de la no división en lotes del objeto del contrato se contiene en el apartado 7 de la memoria justificativa del contrato -publicada en el perfil de contratante- que indica lo siguiente:

“JUSTIFICACIÓN DE NO DIVISIÓN EN LOTES

La Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público prevé, en aras a la participación de las PYMEs en los procedimientos de contratación promovidos por las Administraciones Públicas, la división en lotes de los contratos (art. 99 de la Ley).

En caso de que no se realice dicha división es preceptivo realizar un informe que justifique dicha medida, siendo motivos para ello:

- Que se produzca con la división un riesgo de restringir injustificadamente la competencia.*
- Que la división en lotes dificulte gravemente la correcta ejecución del contrato o se imposibilite la coordinación de la ejecución.*
- Cuando sea materialmente imposible de acuerdo con el objeto del contrato.*

En el caso que nos ocupa, entendemos que la división en lotes no produce el efecto manifestado en el primer apartado, sin embargo, respecto a los siguientes cabría argumentar, ciertos aspectos:

- La apuesta del gobierno municipal para el nuevo contrato es poder hacer posible un grado de limpieza/cuidado de jardines y zonas exteriores más seguro e intenso.*
- En el orden económico-organizativo se aprecian mayores disfunciones al perder economías a escala. A título orientativo cabría mencionar que, en la dirección del servicio de cada uno de los lotes, requeriría un/a responsable de servicio, así como la estructura administrativa correspondiente.*
- El servicio de poda/ mantenimiento de jardines supone un pequeño % respecto al total del contrato (por debajo del 5%), con lo que estos servicios son perfectamente integrables en el pliego y permiten reducir los costes asociados a la estructura empresarial requerida para estas tareas.*



- Un contrato del tipo que nos ocupa se caracteriza por su flexibilidad para hacer frente a la aparición de necesidades no previstas, y ello buscando optimizar los recursos existentes, tanto económicos como humanos.
- Un único contrato permite mayor flexibilidad para ajustar los recursos existentes a las nuevas necesidades. Si se segregan éstos, la respuesta se limita de forma considerable.
- Un solo interlocutor, por otra parte, es más operativo para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista, se evita la posibilidad de responsabilizar a otro contratista o contratistas. La rapidez en solucionar problemas que puedan surgir aumenta, no hay que poner de acuerdo y coordinar a varios operadores. Las órdenes se dan a una única empresa.
- El personal municipal dedicado a la limpieza es muy reducido, de modo que si se crean lotes se ha de incrementar la plantilla de supervisores.

En definitiva, todo lo anterior aconseja no proceder a la división en lotes de este contrato. La división por lotes entendemos que repercute negativamente en la calidad del servicio, por requerir controlar a dos o más operadores, con el incremento de medios necesarios para ello, imposibilitando la coordinación de la prestación.

Además, la división por lotes comporta mayores gastos al requerir para cada uno de los adjudicatarios dotarse de la infraestructura necesaria para gestionar el servicio, duplicando costes que van en detrimento de posibles economías a escala.”

La recurrente considera, en síntesis, que la motivación expuesta es insuficiente y no incluye un estudio técnico-económico que acredite los motivos para no dividir en lotes.

Frente a tales argumentos, el órgano de contratación defiende la discrecionalidad de que goza en la configuración del objeto del contrato y defiende la justificación “concreta y específica” de los motivos para mantener la unidad del objeto del contrato, en la memoria justificativa del expediente de contratación, ya indicada, así como en el informe que adjunta del responsable del contrato de 2 de marzo, realizado “con la finalidad de aclarar/ argumentar más en profundidad la justificación de la no división en lotes del pliego” y cuyo tenor literal es el siguiente:

“En primer lugar, y para poner en contexto la importancia de los trabajos relativos al mantenimiento del espacio de zonas verdes en los 11 colegios objetos del contrato (poda, jardinería e infraestructuras hidráulicas), se puede afirmar que la importancia relativo de los mismos es baja, suponiendo un % significativos respecto al total del presupuesto: en la memoria del pliego se establece este porcentaje en un 3,5%, lo que supone un total de 38.849,32 €/año. Es decir, se tratan de trabajos con un bajo impacto en el total de las actuaciones a realizar en el marco del pliego.

Actualmente estos trabajos se estaban haciendo con personal municipal debido al pequeño alcance de los mismos y el poco interés que podía suscitar la contratación de este tipo de servicios en estos edificios con unas particularidades muy concretas en cuanto a horarios (para no colisionar los intereses de arreglo de zonas verdes con el uso del propio edificio), fechas de apertura y cierre de los mismos, etc. El ayuntamiento de Fuengirola, consciente de estas particularidades y con la finalidad de facilitar los trabajos necesarios en estos centros decide incluirlos dentro de la propia limpieza de los colegios.

Pese a la notoria diferencia en las capacidades técnicas necesarias para las empresas (en términos de cualificación profesional, medios, formación,...) se dan una serie de circunstancias que aconsejan unir ambos servicios sin dividir en lotes:

- Razones de índole económico-organizativo – el dividir en lotes implica que la posible empresa adjudicataria para los trabajos de mantenimiento de jardines/ poda requieren de disponer de varias personas que se asocien el contrato para poder realizar el seguimiento de las tareas realizadas: como mínimo un responsable del servicio, personal de apoyo (administrativo) y medios (como sistema de fichaje) que permita dar servicio al Ayuntamiento respecto a las necesidades de información normales para la supervisión de los trabajos. La cuantificación de estos medios humanos



y materiales se estiman alrededor de 15.000 €/año, lo que supone entorno al 40% de los costes de operación de los servicios. Lo que implicaría un sobrecoste innecesario y una pérdida de eficiencia en el uso de recursos públicos.

· Razones de flexibilidad - los centros escolares pueden presentar una gran variedad de situaciones inesperadas que requieren de flexibilidad en la prestación de servicios: caídas de ramas, partes de árboles que deben ser talados con urgencia,... Este tipo de actuaciones, dentro del centro escolar, tienen mayor urgencia si cabe por tratarse de menores los posibles afectados, por lo que son necesarias empresas que tengan cierta capacidad operativa para dedicar medios al contrato en situaciones puntuales.

· Razones de responsabilidad - tener dos entidades diferentes en un mismo centro escolar desembocará en atribuir responsabilidades entre las mismas cuando no se cumplan determinados servicios: por poner un ejemplo sencillo, los limpiadores pasan por una zona limpiando y a continuación pasan los de mantenimiento de jardines ensuciando lo que se ha limpiado previamente. La coordinación de los trabajos entre las empresas es complicado de llevar a la práctica en 11 centros, ya que cada empresa tiene sus propios intereses y sus propios parámetros de eficiencia en los trabajos, pese a intentar poner en los pliegos todas las casuísticas, es más que probable que estas situaciones se terminen dando, desembocando en incumplimientos por parte de las empresas. Este trabajo de coordinación entre las empresas pasaría a ser un trabajo a realizar por parte del Ayuntamiento por parte del responsable del contrato.

· Riesgo de que los trabajos de mantenimiento de jardines/ poda se quede desierto por el poco interés que pueda suscitar debido a la baja cuantía económica. La cuantificación de los servicios suponen 38.849,32 €/año para la contratación de dos personas con las categorías profesionales de jardinero y oficial, además de dotar al personal de los medios materiales y EPIs con los que desarrollar el trabajo, y habría que añadir los medios necesarios para permitir al Ayuntamiento asegurar que los trabajos se realicen correctamente (herramienta para control del fichaje de personal, requisitos de información periódica,...). El alcance de los trabajos a realizar son lo suficientemente bajos como para no ser económicamente interesante para las empresas del sector. Cabe pues el riesgo de que, el lote de mantenimiento de jardines quedara desierto y no así el de limpieza de colegios, provocando una situación de riesgo en los centros escolares por la falta de mantenimiento de los jardines y la poda de los árboles.

Todas estas razones han sido, a juicio del responsable del contrato, suficientes razones como para no dividir en lotes y publicar el pliego como un único lote”.

Lo indicado en este informe del responsable del contrato de 2 de marzo, viene a completar los motivos para no dividir en lotes el contrato, expuestos en la memoria justificativa del contrato de 4 de febrero de 2026, publicada en el perfil de contratante el 12 de febrero de 2026, esto es, no es que por primera vez se justifique la no división en lotes en sede de recurso, sino que la justificación ya constaba en el expediente y se ha completado con el citado informe.

En este sentido, resulta de interés hacer mención a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 12 de noviembre de 2025, (Roj: STSJ CAT 6395/2025 - ECLI:ES:TSJCAT:2025:6395), en la que se analiza la posibilidad de que la motivación existente en el expediente pueda ser ampliada posteriormente en el informe al recurso. El caso analizado se centra en la motivación de la decisión de no dividir en lotes el objeto contractual. En la sentencia se indica: «82. Ello no quiere decir, que el documento 37 ofrezca una motivación nueva, de manera que pretenda subsanar el PCAP, sino que lo que hace la Administración a la vía del recurso formulado por la actora es justificar su posicionamiento, a la vista de la impugnación realizada.

83. Que la Administración actuante trate de ofrecer una mejor explicación a la parte que resulta impugnante de una actividad administrativa, nos parece que es procedente y, muestra que se hace uso del principio de buena administración» y posteriormente se concluye: «ofrecer una motivación más extensa, sobre la base de lo obrante en el expediente, nos parece que responde a este principio, a los efectos de que la Administración actuante ofrece de manera desarrollada las razones que la llevaron a ejercer esta potestad discrecional en el sentido indicado».



En definitiva, a la vista de la justificación obrante en la memoria, desarrollada posteriormente en el informe de 2 de marzo, este Tribunal considera que la no división en lotes se encuentra formal y sustantivamente motivada, ya que las razones esgrimidas en el expediente de contratación para sostener tal unidad en la licitación van más allá de una explicación genérica y encuentran su respaldo legal en el segundo de los motivos señalados en el artículo 99.3 de la LCSP, resultando suficientes, a tales efectos, las razones de índole económico-organizativo, de flexibilidad, de responsabilidad, así como del riesgo de que los trabajos de mantenimiento de jardines/ poda se queden desiertos.

Todo ello, sin perjuicio de que, lo indicado en la memoria justificativa sobre que “*el personal municipal dedicado a la limpieza es muy reducido, de modo que si se crean lotes se ha de incrementar la plantilla de supervisores*”; no puede admitirse ya que, como señalábamos en nuestra Resolución 58/2023, de 27 de enero, “*la motivación para no dividir no puede obedecer a las circunstancias de la entidad contratante, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y su más satisfactoria realización*”.

La motivación de la recurrente para la división por lotes del contrato, no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue, cuando la decisión de no dividir en lotes está suficiente justificada en los términos analizados.

En suma, queda acreditado que, en este caso, el órgano de contratación, que conoce las necesidades administrativas que demanda la Administración, ha determinado de forma coherente, justificada y motivada las razones por las que ha optado, dentro de su potestad discrecional, por no dividir el objeto del contrato en lotes conforme al 99.3 apartado b) de la LCSP.

Partiendo de estas premisas, tampoco puede acogerse el argumento de la recurrente de que la no división del objeto vulnera el principio de libre concurrencia, ya que se ha motivado tal extremo en el expediente, en base a la escasa cuantía del segundo lote propuesto sobre jardines y zonas verdes y la posibilidad de quede desierto produciéndose una situación de riesgo en los centros escolares.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio integral de limpieza de once centros de educación infantil y primaria de Fuengirola”, (Expediente CONTR-202600007), convocado por el Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 43/2026, de 6 de marzo.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

