

Recurso 47/2026
Resolución 64/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 6 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■■■, actuando en calidad de concejal del Ayuntamiento de Utrera contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y punto limpio y otros servicios públicos ambientales afines del término municipal de Utrera», expediente número SV53/2024, convocado por el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 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 Sector Público el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria. Asimismo, el día 24 de septiembre de 2025, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato ascendía a 66.088.903,60 euros.

Posteriormente, los días 1 y 8 de octubre de 2025 se publicaron en el perfil de contratante sendas rectificaciones de los mencionados pliegos.

SEGUNDO. En distintas fechas tuvo entrada en el registro de este Tribunal dos recursos especiales en materia de contratación, uno de ellos interpuesto por la entidad ■■■ – que dio lugar a la tramitación del RCT 580/2025 - y otro –que dio lugar a la tramitación del RCT 582/2025- que fue interpuesto por el hoy recurrente, ambos contra los pliegos anteriormente mencionados.

TERCERO. El 24 de octubre de 2025 este Tribunal dictó las Resoluciones 651 y 652/2025 estimando parcialmente los recursos especiales indicados en el ordinal anterior y en ellas se declaró la nulidad de 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. En concreto, en la Resolución 651/2025 se estimó parcialmente el recurso declarando la anulación de los pliegos tras acoger el motivo relativo a la infracción de la obligación de desglosar con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales, y la necesidad de subsanar un error en el estudio de costes, extremo este que fue reconocido por el propio órgano de contratación.

En la Resolución 652/2025 recaída en el RCT 582/2025 interpuesto por el actual recurrente, se indicaba, respecto de los efectos de la estimación parcial que, en su caso, en los nuevos pliegos que se aprobasen, deberían tenerse en consideración las cuestiones analizadas en los fundamentos de derecho quinto, sexto, séptimo, décimo, decimoprimer y decimosegundo.

CUARTO. En cumplimiento de las Resoluciones de este Tribunal, el 9 de enero de 2026, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria. En esa fecha los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 81.331.108,8 EUR.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

QUINTO. El 27 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. ■ en calidad de concejal contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 28 de enero de 2026 se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue recibido en esta sede con posterioridad.

Con fecha de 4 de febrero de 2026 este Órgano adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, acordándose la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Al no haber entidades licitadoras que hayan presentado ofertas a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, no ha sido necesario dar el trámite de alegaciones previsto en el primer párrafo del artículo 56.3 de la LCSP.

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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.



SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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.

TERCERO. Legitimación.

El presente recurso ha sido interpuesto por un concejal miembro del Grupo municipal del PSOE-A en el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), según consta en el extracto del acta de los acuerdos de la Corporación municipal en la sesión especial celebrada por el Pleno de fecha 19 de diciembre de 2025 que se refleja en el certificado del acuerdo obrante en el expediente administrativo (en adelante, EA, páginas 538 y siguientes).

Procede analizar la legitimación que ostentan los concejales de una Corporación municipal para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Al respecto, este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de manifestarse en diversas Resoluciones, entre otras, la 89/2013, de 15 de julio, 165/2015, de 30 de abril y 151/2018, de 23 de mayo, y entre las más recientes, en la Resolución 436/2025, de 15 de julio de 2025. En ellas se hace referencia a la regulación legal de la legitimación para la interposición del recurso. Actualmente, esta cuestión se encuentra regulada en el artículo 48 de la LCSP que dispone en lo que aquí concierne 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»*.

Asimismo, las citadas Resoluciones se remiten al apartado b) del artículo 63.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que *«Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: b) Los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.»*

En este sentido, el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, dispone en su artículo 24.6 que están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 173/2004, de 18 de octubre, ha mantenido reiteradamente, por lo que se refiere a los miembros de las Corporaciones Locales, que *«existe una legitimación ex lege, que proviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto - inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de bases de régimen local»*. Por ello, concluye el Tribunal Constitucional que *«el concejal, por su condición de miembro -no de órgano- del*



Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido "mediante sufragio universal, libre, directo y secreto" de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación».

En el supuesto examinado, visto lo anterior, el concejal que formaliza el presente recurso goza de legitimación activa para la interposición del recurso, dado que, según consta en el extracto del acta y de los acuerdos adoptados por el Pleno de la Corporación Municipal el 19 de diciembre de 2025, aquel votó en contra de la aprobación del expediente de contratación de la licitación que impugna.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 9 de enero de 2026 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 27 de enero de 2026 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.

1. Alegaciones del recurrente.

Alega que el expediente aprobado tras la retroacción de actuaciones acordada en virtud de la Resolución 652/2025 no se limita a ejecutar nuestro pronunciamiento, sino que introduce modificaciones técnicas, jurídicas y económicas no ordenadas, configurando un contrato sustancialmente distinto del inicialmente licitado, lo que se traduce en los siguientes extremos que se indican a continuación:

2.1. ALTERACIÓN MATERIAL DEL OBJETO DEL CONTRATO.

El nuevo Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) introduce una intensificación sustancial de las prestaciones objeto del contrato, incorporando nuevas exigencias técnicas y operativas que no se configuraban como esenciales en el pliego anterior ni derivan directamente de la Resolución del Tribunal. Según expone, dicha intensificación altera materialmente el objeto del contrato, excediendo los límites de la retroacción y vulnerando el principio de invariabilidad del objeto contractual.

2.2. CONSOLIDACIÓN JURÍDICA DE LA MODIFICACIÓN MEDIANTE EL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES (PCAP).

El nuevo PCAP no actúa como un instrumento neutro, sino que consolida jurídicamente la ampliación de prestaciones introducida en el PPT, al declarar obligaciones esenciales con un contenido obligacional ampliado y activar un régimen reforzado de penalidades.

2.3. MODIFICACIÓN PREVISTA DEL 20 % SIN DESARROLLO JURÍDICO (ARTS. 204 Y 101 LCSP).

El nuevo expediente incorpora una previsión de modificación contractual del veinte por ciento (20 %) que se utiliza para incrementar el valor estimado (VE) del contrato, sin que dicha modificación esté desarrollada en el PPT ni en el PCAP conforme a las exigencias del artículo 204 de la LCSP.



2.4. INCORPORACIÓN EXTEMPORÁNEA DE DOCUMENTACIÓN ESENCIAL PARA EL CÁLCULO DE COSTES

Denuncia que la tabla de subrogación del personal, elemento estructural y esencial para el cálculo de los costes del servicio, fue presentada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento con posterioridad a la emisión del informe económico y a la aprobación de los pliegos y el estudio económico por el órgano de contratación, y que, por tanto, la incorporación extemporánea de dicha documentación evidencia que el informe económico y el acuerdo se adoptaron sin disponer de todos los elementos esenciales para valorar el coste real del contrato, viciando la formación del expediente y la voluntad del órgano de contratación.

Fundamenta su pretensión de anulación de los pliegos en los siguientes aspectos o motivos de impugnación esgrimidos:

1º Incoherencia documental entre el PCAP y la memoria justificativa. Incumplimiento de los artículos 28, 100, 101, 116 y 122 de la LCSP.

Sostiene que en los pliegos se recogen modificaciones derivadas de la estimación parcial de la Resolución 652/2025 de este Tribunal que, sin embargo, no se recogen en la documentación preparatoria como sucede con la memoria justificativa, que es la misma que la de la licitación anterior. Esto contraviene el orden del proceso establecido en el que los pliegos deben recoger las consideraciones determinadas en la documentación preparatoria, de la que forma parte la memoria justificativa.

En definitiva, alega que la falta de coherencia entre los documentos esenciales del expediente constituye un vicio sustancial que afecta a los elementos esenciales del contrato (valor estimado, presupuesto, duración, solvencia, régimen de subcontratación) vulnera los principios de transparencia y motivación y contraviene la LCSP, reclamando la nulidad del acto de aprobación de los pliegos y la retroacción del expediente al momento anterior a la elaboración de la memoria para que se proceda a redactar una nueva documentación preparatoria completa, coherente y conforme a la Ley.

2º Motivación genérica en la justificación de no división en lotes, restricción injustificada de acceso a pequeñas y medianas empresas (PYMES) (art. 99.3 LCSP).

Expone que la justificación reproducida en el anexo I del PCAP, que no se recoge en la memoria, utiliza argumentos idénticos a los ya rechazados por el este Tribunal en la Resolución 652/2025 que obligaba al órgano de contratación a motivar la no división en lotes del contrato de manera completa en el expediente, con mayor rigor, detalle y especificidad, argumentando las razones que le han llevado a la configuración integral del objeto de las diferentes prestaciones.

Sostiene, en concreto, que el estudio económico segmenta de manera absolutamente diferenciada: personal, maquinaria, costes, rutas y turnos por servicio, de donde infiere que el propio estudio demuestra la divisibilidad técnica y operativa del contrato, y que no existe sinergia acreditada alguna entre los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos (RSU), limpieza viaria, punto limpio y recogida selectiva. A ello añade que el PPT despliega una estructura de servicios autónomos, con capítulos completos dedicados a cada uno, descritos con equipos propios, frecuencias propias, medios materiales específicos, itinerarios diferenciados, lo que demuestra que (i) los servicios no forman una unidad funcional; (ii) son perfectamente susceptibles de división en lotes. Considera, por tanto, que el órgano de contratación no ha cumplido la Resolución 652/2025, incurriendo los pliegos nuevamente aprobados en idéntico vicio de nulidad.



Así, indica que el PPT organiza los servicios en capítulos diferenciados (capítulos 11 a 14 para RSU y punto limpio; 15 a 17 para limpieza viaria), los cuales cuentan con planificación propia, asignación de medios y recursos individuales, CPV distintos, aplicaciones presupuestarias independientes y convenios colectivos diferentes, apuntando los datos objetivos a una estructura modular y no estrictamente unitaria, por lo que la alegación de unidad funcional indivisible carece de soporte real y se mantiene genérica.

Por otra parte, manifiesta que los argumentos relativos a la coordinación y calidad quedan en meras afirmaciones; y que la división por lotes puede gestionarse mediante instrumentos técnicos de cooperación.

Cuestiona el argumento invocado -relativo a las sinergias, ahorro y economías de escala- señalando que el estudio de costes no refleja ninguna reducción de estos por adjudicar un único lote, sino que (i) cada servicio asume su propia flota y medios; (ii) la inversión prevista (renovación de flota, Punto Limpio, contenedores) se desglosa por servicio sin compartir componentes, y (iii) los gastos generales son proporcionales al total, así como la dimensión del ahorro por escala (TIC, edificaciones, personal indirecto) no está cuantificada y en todo caso sería irrelevante respecto al volumen general del contrato.

Con relación al argumento relativo a los riesgos operativos, utilizado para la justificación de la indivisión, esgrime que no se identifica en qué consiste la supuesta interdependencia de actividades en la medida que los diferentes servicios (recogida, barrido, baldeo, etc.) son ajenos unos a otros en su operativa y en sus riesgos inherentes. Afirma que la gestión de riesgos laborales está ligada a cada puesto y servicio y no se demuestra que reporte mayor seguridad la existencia de un único adjudicatario, incidiendo en que la coordinación de riesgos es una responsabilidad municipal, independientemente del número de servicios y licitadores que concurren en la vía pública. Concluye que la justificación aportada carece de fundamentos técnicos porque los riesgos dependen de la naturaleza de la actividad y no de la modalidad de adjudicación.

También cuestiona el argumento relativo a la concurrencia suficiente del mercado al afirmar que la mera existencia de licitadores no exige de analizar la situación de mercado, confundiendo condiciones objetivas de competencia con la imposibilidad de concurrencia, sin explicitar cómo la configuración actual favorece o no la concurrencia de empresas de menor tamaño.

Critica que la argumentación se limita a enumerar los principios de la LCSP sin justificar la decisión de licitar en lote único, y manifiesta que los principios de eficiencia, proporcionalidad, transparencia, igualdad y buena administración deben ser interpretados de acuerdo con que la división puede aumentar la concurrencia, la transparencia en la valoración de ofertas y la proporcionalidad de las prestaciones respecto a los costes. En ese sentido, afirma que una alegada indivisión, sin apoyo empírico, puede vulnerar estos principios al restringir arbitrariamente la participación y no justificar adecuadamente la decisión de no dividir en lotes.

Concluye que la memoria justificativa no ha sido modificada conforme al mandato del Tribunal, manteniéndose los mismos argumentos genéricos y estereotipados (unidad funcional, sinergias, eficiencia, coordinación, economías de escala, seguridad) sin aportar datos objetivos ni análisis de alternativas. En consecuencia, la justificación para no dividir el contrato en lotes es insuficiente, por lo que procede declarar la nulidad de los pliegos por tal motivo.

3º Persistencia de motivación genérica en la prohibición de subcontratación, vulneración de principios de libertad organizativa, riesgo y ventura, y restricción injustificada de acceso a PYMEs (arts. 1, 20, 215, 217, 230, 231 LCSP).



Expone que la Resolución 652/2025 de este Tribunal concluyó en la necesidad de justificar las tareas críticas respecto de las que no cabe la subcontratación, máxime cuando, además, en el supuesto que nos ocupa, alcanza a todas, siendo obligado argumentar las razones que han llevado al órgano de contratación a establecer dicha prohibición general, que supone una restricción injustificada de la competencia, por lo que debe declararse su nulidad conforme al artículo 215.2.e) de la LCSP.

4º Persistencia del motivo de impugnación relativo a la exigencia de la póliza de responsabilidad civil. Infracción de los artículos 74, 78, 116 y 132 de la LCSP.

Alega que el defecto advertido en nuestra Resolución respecto a la falta de justificación de la exigencia de responsabilidad civil no ha sido subsanado por el órgano de contratación, al no haberse procedido a realizar una nueva memoria justificativa, limitándose los cambios al PPT, PCAP y al estudio de costes, constatándose que la única referencia al seguro de responsabilidad civil controvertido aparece en el apartado 13 del anexo I del PCAP, siendo la redacción de este apartado idéntica a la del pliego anulado. Consecuentemente la exigencia de la póliza de responsabilidad civil resulta injustificada, desproporcionada y contraria a los principios de transparencia, proporcionalidad, libre concurrencia y seguridad jurídica, lo que impone la nulidad de la cláusula y la reformulación de los pliegos incorporando una motivación expresa y adecuada.

5º Falta de justificación de los criterios de solvencia técnica en el expediente de contratación. Restricción artificial y no justificada de la concurrencia mediante los certificados exigidos en la solvencia técnica. Vulneración de los artículos 74.2 y 116.4.c) entre otros de la LCSP.

Denuncia que el PCAP exige, como criterio de solvencia técnica, que las empresas licitadoras estén en posesión de los certificados ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001 e ISO 50001, o normas equivalentes, sin que exista en la memoria justificativa ni en ningún otro documento del expediente una motivación específica que justifique la necesidad de exigir dichos certificados como requisito de solvencia técnica, lo que supone una infracción directa del artículo 116.4.c) LCSP, lo que vicia de nulidad la cláusula correspondiente del PCAP.

Además, considera que esta exigencia previa como requisito de solvencia es incongruente con el PPT, que en su capítulo 37 exige: *“En el plazo de un año desde el inicio del contrato, el concesionario deberá acreditar, mediante certificaciones de entidad o entidades de certificación acreditada, la implantación en el Servicio de Limpieza de Utrera un sistema de gestión de calidad según Norma ISO 9001, de un sistema de gestión ambiental Norma ISO 14001 o EMAS, y de un sistema de gestión de prevención de riesgos laborales según especificación técnica OSHAS 18001. Estas certificaciones se mantendrán vigentes durante todo el periodo de duración del contrato, prórrogas incluidas.”*

Por otro lado, sostiene que el pliego no define el alcance requerido para los certificados exigidos, lo que genera inseguridad jurídica y puede derivar en interpretaciones restrictivas que incluso favorezcan al contratista saliente, en el caso de que se exijan para el centro de trabajo de Utrera desde donde actualmente se presta el servicio.

En apoyo de su pretensión invoca doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como las 927/2024, 115/2018 o 782/2014, que reiteran que los requisitos de solvencia técnica deben estar debidamente motivados, ser proporcionales y estar vinculados al objeto del contrato, y concluyen que la ausencia de motivación en el expediente ha sido causa suficiente para la anulación de cláusulas similares.



2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone sobre la base de las alegaciones que formula y que iremos analizando a la hora de abordar las consideraciones de este Tribunal, si bien, de manera sucinta exponemos a continuación las siguientes:

- Niega que se haya alterado de manera sustancial el objeto contractual afirmando que se mantienen los elementos sustanciales de la contratación. En concreto, respecto de las tablas que contienen la información sobre la subrogación, se indica que la incorporación al nuevo expediente se ha efectuado de manera actualizada dada la secuencia temporal transcurrida entre la aprobación de un pliego y otro.
- Alega que el alcance de la declaración de nulidad acordada en virtud de las resoluciones dictadas por este Tribunal alcanzaba a las estipulaciones concretas contenidas en aquellas, pero sin retroacción ni necesidad de modificar los documentos, como la memoria justificativa, que no establecen propiamente las condiciones de la contratación, aludiendo al carácter inimpugnable de esta a la vista de la relación de actos comprendidos en el artículo 44.2 de la LCSP.
- Respecto de la falta de motivación genérica en la justificación de la no división en lotes, esgrime que dicho motivo ya fue abordado y resuelto por el Tribunal, transcribiendo el contenido de la justificación efectuada en cumplimiento del pronunciamiento del Tribunal.
- Con relación a la motivación genérica de la prohibición de subcontratación, alega que se trata de una cuestión que ya fue resuelta y respecto de la cual se han atendido las consideraciones efectuadas por este Tribunal, transcribiendo a continuación el tenor literal.
- Respecto de la exigencia de la póliza de responsabilidad civil, reitera que se trata de una cuestión que ya fue resuelta, habiéndose atendido las consideraciones de este Tribunal a tenor de la cláusula del pliego que transcribe.
- Con relación a la falta de justificación de los criterios de solvencia técnica en el expediente de contratación, y consecuente restricción artificial de la concurrencia mediante la exigencia de determinados certificados, alega que se trata de una cuestión contemplada en idénticos términos a los pliegos anteriormente aprobados, y que se ajusta a lo dispuesto en LCSP, respecto de la necesaria proporcionalidad y vinculación al objeto del contrato

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Previa. - Sin perjuicio de lo que se analizará a continuación, no hemos de obviar que el recurrente plantea como “cuestiones previas” la falta de publicación en el perfil de contratante de la Resolución 651/2025, de 24 de octubre, recaída en el RCT 580/2025 interpuesto por la entidad ■ considerando que dicha omisión constituye un incumplimiento autónomo del artículo 63 de la LCSP.

Pues bien, respecto de esta cuestión lo primero que hay que indicar es que en puridad lo que se está ejercitando es una acción en defensa de la legalidad puesto que ni siquiera en sede de ejecución el recurrente estaría legitimado por no ostentar la condición de interesado ni parte en el procedimiento en que aquella recayó.

En cualquier caso, y aun admitiendo a efectos meramente dialécticos la concurrencia de interés legítimo, entendemos que dicho motivo estaría abocado a su desestimación habida cuenta que el artículo 63 de la LCSP – dentro de la información que debe ser publicada de manera obligatoria en el perfil de contratante- no exige la



publicación del contenido de las resoluciones dictadas por los órganos administrativos de resolución de recursos especiales, como es este Tribunal. En efecto, el artículo 63.3 letra e) segundo párrafo de la LCSP prevé que *“Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos”* (el subrayado es nuestro) pero no menciona las resoluciones dictadas por los órganos administrativos de recursos contractuales, que es lo que pretende el recurrente al denunciar la falta de publicación de la mencionada resolución.

No resulta baladí traer a colación lo dispuesto en nuestra reciente Resolución 19/2026, de 16 de enero, que desestimó el segundo incidente de ejecución -tramitado con el número 7/2025- promovido por el actual recurrente en relación con la ejecución de la Resolución 652/2025 (recaída en el RCT 582/2025). En dicha Resolución -tras constatar en el perfil del contratante la efectiva publicación de la anulación de los pliegos y de la licitación, así como el enlace correspondiente al acuerdo adoptado por el Pleno en la sesión de fecha 19 de diciembre de 2025-, concluimos que se había ejecutado de forma correcta la Resolución 652/2025 que exigía, conforme indicábamos en nuestra Resolución 772/2025, la publicación de la anulación de los pliegos, y de la licitación que mandata el artículo 63. 5 de la LCSP. Asimismo, corroboramos que el órgano de contratación, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 57.4 de la LCSP ha comunicado a este Tribunal la adopción del acuerdo de la fecha anteriormente indicada para dar cumplimiento a nuestra Resolución. Por lo tanto, ha de decaer el motivo de impugnación esgrimido.

Primera.- Análisis de la pretensión ejercitada a partir de los antecedentes que dimanán de la Resolución 652/2025 y del examen de los motivos de impugnación.

En el enfoque de la presente controversia hemos de tener presente que, de manera indefectible las cuestiones que se suscitan por la recurrente y que iremos analizando, traen causa de los efectos derivados de la estimación parcial acordada en nuestra Resolución 652/2025, de 24 de octubre -recaída en el RCT 582/2025- interpuesto por el actual recurrente contra los anteriores pliegos.

En efecto, en aquella Resolución se declaró la nulidad de los pliegos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, sometiendo a la decisión del órgano de contratación la convocatoria en su caso, de una nueva licitación en la que debería tenerse en consideración las cuestiones analizadas en los fundamentos de derecho quinto, sexto, séptimo, décimo, decimoprimer y decimosegundo del citado pronunciamiento.

A la vista de lo anterior, resulta necesario ir desentrañando la naturaleza jurídica de la impugnación en los términos en que aparece planteada por el recurrente, a fin de dilucidar si nos encontramos ante una nueva impugnación de los nuevos pliegos -acto administrativo distinto- o si lo que se denuncia, en el fondo, es una incorrecta ejecución o ejecución defectuosa de nuestro anterior pronunciamiento.

Para ello es preciso recordar los extremos denunciados en el anterior recurso contra los pliegos promovido por el actual recurrente (RCT 582) y que dieron origen a nuestra Resolución 652/2025.

Los motivos de impugnación allí esgrimidos versaban sobre los siguientes aspectos:

1. Publicidad extemporánea de documentación esencial sin acordar una ampliación proporcional de los plazos de presentación de ofertas ni la reconfiguración de los pliegos. Dicho motivo fue acogido al entender que la rectificación operada el 8 de octubre de 2025, así como las posteriores afectaba a documentación que no podía



ser calificada de irrelevante por lo que lo correcto hubiera sido acordar aquella ampliación de plazos atendiendo a los principios de economía procedimental y celeridad.

2. Inclusión dentro del objeto contractual de servicios heterogéneos e infracción de los artículos 99.3; 100; 101 y 116 de la LCSP respecto del cálculo incorrecto del VE, al tratarse de prestaciones que deberían tener sustantividad propia como contratos independientes.

En este caso, tras partir de la doctrina sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad del órgano de contratación en la configuración del objeto contractual, este Tribunal concluyó que este no estaba incorrectamente definido o configurado en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer con arreglo a las competencias municipales, si bien sí se consideró insuficiente la justificación obrante en aquel expediente acerca de la indivisión del objeto del contrato en lotes. Así, manifestamos que, dada la envergadura económica del contrato proyectado, se utilizaban argumentos estereotipados y vagos que no justificaban -atendiendo a las singularidades del caso concreto- el alcance funcional de los servicios a contratar, y la total relación e interdependencia entre las prestaciones, así como la mayor complejidad técnica y de coordinación. Dicho motivo fue, por tanto, parcialmente estimado.

3. Infracción del artículo 130 de la LCSP y denuncia sobre la ventaja competitiva a favor del contratista actual, alegándose que el contenido de la información sobre el personal a subrogar debería ser depurada por viciar la determinación del VE.

El motivo fue parcialmente estimado en lo referente a la falta de identificación en los pliegos del convenio colectivo aplicable, habida cuenta la estimación del motivo esgrimido en la Resolución 651/2025 recaída en el RCT 580/2025 interpuesto por una licitadora frente a los mismos pliegos y referente a la infracción de la obligación de indicar de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales. Partíamos en nuestro pronunciamiento del alcance del artículo 130 de la LCSP, conforme al cual el órgano de contratación deberá facilitar a las potenciales entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales, recordando que el personal necesario para ejecutar la nueva prestación que se contrata se determinará en función de las necesidades concretas sin que tenga que coincidir con el personal a subrogar.

4. Sobre la infracción del artículo 145 de la LCSP al denunciar que determinados criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor generaban una ventaja indebida al contratista actual que conoce la operativa real.

Dicho motivo fue desestimado, tras el examen de la cuestión, a la vista de la doctrina allí analizada, concluyendo que no advertíamos que el criterio relativo al proyecto técnico de gestión que ha de elaborar el contratista pueda suponer una ventaja competitiva a favor del contratista anterior, dado que los pliegos recogen de modo claro, preciso y exhaustivo las características del contrato, las necesidades que ha de satisfacer y las condiciones en que es precisa su ejecución.

5. Sobre la infracción de la revisión de precios e infracción de los artículos 100 y 101 de la LCSP, 3,4 y 9 del Real Decreto 55/2017.

El motivo fue desestimado al concluir este Tribunal la imposibilidad de suplir con criterios jurídicos ni la elaboración técnica de la estructura de costes que obra en el expediente, ni tampoco la justificación propuesta y tras haberse constatado que existía la motivación cuya falta denunciaba el recurrente, por lo que apreciamos razón suficiente para desestimar el referido motivo de impugnación en los términos planteados.



Segunda.- Análisis de los motivos de impugnación del presente recurso.

Sentado lo anterior, pasamos a analizar, a continuación, los motivos de impugnación esgrimidos en el presente recurso, ya que, como anteriormente se ha indicado, los pliegos ahora impugnados se aprobaron en cumplimiento de las distintas Resoluciones que este Tribunal dictó con ocasión de los recursos interpuestos contra aquellos.

Lo anterior ha de ser tenido en cuenta, además, a la hora de enjuiciar las cuestiones que en este momento combate la recurrente, ya que según la doctrina de este Tribunal y como se indica en la Resolución 160/2015, de 28 de abril:

«el análisis de este Tribunal debe limitarse sólo a las alegaciones respecto a aquellos aspectos del nuevo PCAP que hayan sido modificados del anterior PCAP que fue objeto del recurso resuelto en la resolución 22/2014, pues el resto de los aspectos del PCAP que no han sido modificados, si fueron objeto del recurso anterior se produce respecto a los mismos el efecto de cosa juzgada, como se ha indicado, y si no fueron recurridos por el recurrente en el anterior recurso, quedaron ya consentidos y firmes, sin que pueda ahora impugnar aspectos del PCAP que estando en el PCAP anterior, no combatió en su primer recurso contra el mismo.

Este criterio ha sido mantenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 448/2013, de 16 de octubre, en la que se concluía que «por lo que debe considerarse que, en lo referente a la alegación ahora efectuada, tanto el anuncio como los pliegos quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998 que declara inadmisibles el recurso 'respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma»».

Comencemos, pues, con el análisis de los motivos de impugnación esgrimidos en el presente recurso.

1º Incoherencia documental entre el PCAP y la documentación preparatoria.

La recurrente señala una serie de incongruencias que detecta entre los nuevos pliegos que han sido objeto de aprobación y la documentación preparatoria, en concreto, se refiere a la memoria justificativa poniendo de manifiesto los siguientes extremos:

-Disparidad económica entre el PCAP que fija un VE (81,3 M €) y un presupuesto base de licitación (PBL) (67,7 M €) importes ambos que no coinciden con los indicados en la memoria, denunciando la infracción de los artículos 100 y 101 LCSP, que exigen que el presupuesto y el VE se deriven del expediente y estén motivados en la documentación preparatoria.

- Indivisión en lotes: señala que los motivos indicados en la memoria no coinciden con los indicados en el PCAP (apartado 2.5 del anexo I).

- Solvencia: alega que la memoria sigue sin justificar la elección de los criterios elegidos, vulnerando el principio de transparencia (art. 63 LCSP).



- Subcontratación: esgrime que la memoria no justifica la elección de los criterios elegidos, vulnerando el principio de transparencia (art. 63 LCSP).

El órgano, por su parte, en el informe al recurso alega, la no susceptibilidad de impugnación autónoma de la memoria y, por otro lado, señala que ha procedido a convocar nueva licitación con la aprobación de los documentos contractuales debidamente rectificadas conforme a las estipulaciones contenidas en los mismos, no siendo preciso, a su juicio, que la retroacción alcance a los documentos que no establecen las condiciones que deben regir la contratación.

Pues bien, hemos de convenir en parte con el órgano de contratación en que la memoria justificativa tiene naturaleza de actuación preparatoria obrante en el expediente y en sí misma no es expresamente impugnable, si bien su contenido puede ser combatido en el recurso en la medida que se proyecta sobre los pliegos que rigen la contratación (así lo ha declarado este Tribunal en múltiples ocasiones, entre las más recientes, la Resolución 665/2025, de 4 de noviembre).

La recurrente cuestiona la "incoherencia documental" entre los pliegos nuevamente aprobados y la memoria justificativa obrante en el expediente remitido (folios 1 a 15 EA) señalando una serie de incongruencias respecto de determinados extremos en los términos que anteriormente hemos expuesto.

Este Tribunal, sobre la base de lo indicado por el propio órgano de contratación en el informe al recurso, ha podido corroborar con el EA remitido, que con fecha 12 de diciembre de 2025 (folios 510 a 516 EA) se emitió el informe propuesta de aprobación del expediente que nos ocupa, en el que se instaba a efectuar las siguientes actuaciones:

“PRIMERO: Ordenar el cumplimiento de la Resolución 652/2025, de 31 de octubre, del Tribunal Administrativos de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, por la que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por José María Villalobos Ramos en calidad de concejal del Ayuntamiento de Utrera, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y punto limpio y otros servicios públicos ambientales afines del término municipal de Utrera, expediente SV53/2024

SEGUNDO: Ordenar la retroacción del procedimiento de adjudicación al momento previo a la aprobación del expediente, para proceder a la redacción de los pliegos reguladores de la licitación en consideración a las cuestiones analizadas en los fundamentos de derecho quinto, sexto, séptimo, décimo, decimoprimer y decimosegundo de la Resolución del Tribunal (Resolución núm. 652/2025, de fecha 31 de octubre de 2025).

TERCERO: Aprobar el expediente de contratación de referencia SV35/2024 (expediente electrónico, que tiene por objeto la contratación del “Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y punto limpio y otros servicios públicos ambientales afines del término municipal de Utrera” el Pliego de Prescripciones Técnicas (CSV: 07E90041481100B4G2D8J9Q4V0) y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (CSV: 07E900418CB200T6O6N5I7B6Q6) estudio económico (CSV: 07E90041480B00V1B2M3W4D2B6) y demás documentación adjunta así como el inicio del procedimiento de adjudicación mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, el cual se tramitará de forma ordinaria mediante la utilización de forma exclusiva de medios electrónicos a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

CUARTO: Fijar como presupuesto base de licitación, IVA excluido, la cantidad de 67.775.924,00€ siendo su valor estimado coincidente con el presupuesto base de licitación, IVA excluido, al no encontrarse prevista prórroga ni modificación en la presente licitación.

QUINTO: Expediente que se inicia de tramitación anticipada de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera punto 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público al encontrarse previsto el comienzo de la ejecución material del citado contrato en el ejercicio 2026.



(...)

OCTAVO: *Proceder a la publicación de la convocatoria de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea por plazo de 30 días naturales contados desde la fecha de envío del anuncio al citado diario por aplicación de lo dispuesto en el artículo 156.3.c) de la LCSP, así como en el Perfil de Contratante de este Ayuntamiento integrado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, incorporándose en la misma la documentación prevista en el artículo 63 de la LCSP”.*

Asimismo, se ha podido constatar que la única memoria justificativa que figura en el expediente remitido- y que aparece publicada en el perfil de contratante en la Plataforma de contratación del sector público- es de fecha 1 de julio de 2025.

Pues bien, la ejecución en stricto sensu de nuestras Resoluciones 651 y 652/2025 obligaba al órgano de contratación a la anulación de la licitación anterior, de los pliegos y demás documentación y actos relacionados con el expediente de contratación (lo que alcanzaba también obviamente a la memoria justificativa) máxime cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, en alguno de los motivos de impugnación que fueron estimados (véase por ejemplo, el relativo a la falta de justificación de la división en lotes) en la Resolución 652/2025 concluíamos en la insuficiente justificación de la no división del contrato en la memoria, lo que nos condujo a la estimación parcial del motivo, en los términos en aquella analizados. Por ello se indicaba entonces la necesidad de que el órgano de contratación motivara de manera completa en el expediente, con mayor rigor, detalle y especificidad, las razones que le habían llevado a la configuración integral del objeto de las diferentes prestaciones.

A la vista de lo anteriormente expuesto, entendemos que ha de acogerse el motivo alegado si bien de manera parcial, con la consecuencia de estimar que, en dicho aspecto concreto y desde un punto de vista material no ha sido correctamente ejecutada nuestra Resolución 652/2025. Así las cosas, y aun cuando en nuestra reciente Resolución 19/2026 de 16 de enero (recaída en el incidente de ejecución 7/2025 promovido por el actual recurrente) considerábamos que se había ejecutado correctamente la Resolución 652/2025 desde un punto de vista formal-al constatar que se habían anulado los pliegos y la licitación-, en este momento comprobamos que, sin embargo, no se produjo materialmente la anulación propiamente dicha de la licitación y por el contrario se han conservado determinados actos relacionados con la aprobación del expediente anterior que debieron ser igualmente anulados.

En consecuencia, no solamente habrá de elaborarse ex novo una memoria que, a la fecha de aprobación del nuevo expediente de licitación, contemple todos los aspectos que debían ser rectificadas, al hilo de nuestras consideraciones, sino que habrán de subsanarse aquellas eventuales incongruencias que puedan existir entre los nuevos pliegos aprobados con las rectificaciones introducidas y la memoria justificativa que ha de obrar en el expediente. En ese sentido, no podemos compartir la afirmación del órgano de contratación en su informe al recurso cuando manifiesta que las Resoluciones de este Tribunal no tenían la indicación de retroacción y la necesidad de modificación de documentos que no establecen las condiciones que deben regir la contratación (se refiere a la memoria en particular). Todo lo contrario, los pronunciamientos de este Tribunal, en cuanto al alcance de la estimación parcial de los recursos 580/2025 y 582/2025, no dejaban lugar a dudas sobre la anulación de los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, así como de todos los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación. No hemos de olvidar, además, que nuestra Resolución no obligaba formalmente a una nueva licitación (lo cual queda dentro de la potestad del órgano de contratación) sino que obligaba a la anulación íntegra de la licitación anterior, cosa que en puridad no se llevó materialmente a cabo.



No obstante lo anteriormente indicado, planteado en estos términos el debate, consideramos que las incongruencias puestas de manifiesto en el recurso, relativas a la falta de previsión o incorporación a la memoria de los extremos que han sido modificados atendiendo a las consideraciones de este Tribunal, no poseen la trascendencia anulatoria que pretende la recurrente, sin perjuicio, en todo caso, del análisis que hemos de efectuar a continuación a la hora de abordar el resto de los motivos de impugnación y de la suerte que hayan de correr los diferentes motivos de impugnación esgrimidos.

Procede, por tanto, la estimación parcial del motivo con los efectos circunscritos al alcance que hemos determinado, con la consecuencia de la necesaria elaboración e incorporación al expediente de la memoria justificativa que contemple las consideraciones que ya efectuamos en nuestro pronunciamiento anterior, insistimos, con independencia de lo que vamos a analizar seguidamente y de la suerte que puedan correr los motivos de impugnación esgrimidos, así como de la incidencia final sobre la licitación del sentido de la resolución que se adopte.

2º Sobre la motivación genérica en la justificación de no división en lotes y consecuente restricción injustificada de acceso a pequeñas y medianas empresas (PYMEs) (art. 99.3 LCSP).

La recurrente, aparte de insistir en la alteración del objeto contractual inicial, cuestiona la justificación obrante en la memoria respecto de la no división del objeto contractual en lotes manifestando que aquella se limita a enumerar los principios de la LCSP sin motivar, tal y como indicaba este Tribunal, la decisión de licitar en lote único. Sobre la base de los argumentos que anteriormente hemos extractado y que evitamos reproducir por razones de extensión, manifiesta que los principios de eficiencia, proporcionalidad, transparencia, igualdad y buena administración deben ser interpretados a fin de promover la concurrencia, la transparencia en la valoración de ofertas y la proporcionalidad de las prestaciones respecto a los costes, y afirma que una alegada indivisión, sin apoyo empírico, puede vulnerar estos principios al restringir arbitrariamente la participación. Incide en que el órgano de contratación ha desatendido la corrección de la justificación conforme a lo dictaminado por este Tribunal en la Resolución 652/2025, considerando insuficiente la justificación ofrecida.

Por lo que respecta a esta cuestión, el informe del órgano al recurso viene a manifestar que procedió a atender en los nuevos pliegos las indicaciones dadas por este Tribunal, realizando una mayor concreción en la justificación de la no división en lotes.

Pues bien, en nuestra Resolución 652/2025 poníamos de manifiesto que en el expediente de contratación y en los pliegos que fueron anulados se advertía una insuficiente motivación de la no división en lotes del objeto contractual e incidíamos en que, dada la envergadura económica de la contratación proyectada, podíamos concluir que estamos ante uno de los grandes contratos a que se refiere el considerando 78 de la Directiva, lo que obligaba al órgano de contratación a ser especialmente meticuloso en la justificación de la no división en lotes. En su lugar, como allí decíamos, el órgano de contratación utilizaba argumentos estereotipados y vagos que no justificaban de manera concreta y atendiendo a las singularidades del caso concreto, explicitar y concretar (i) el alcance funcional de los servicios a contratar y la “total relación e interdependencia” entre las prestaciones; (ii) la mayor complejidad técnica y de coordinación que representaría la realización independiente de aquella y su incidencia en la calidad; (iii) las razones que avalan la eficiencia en la gestión y que resulte una gestión medioambiental “de mayor solidez que de manera segregada”.

Es necesario, por tanto, acudir a los nuevos pliegos y al expediente de contratación a fin de resolver la cuestión suscitada.

En los nuevos pliegos se constata que en el apartado 2.5 del anexo I “*Cuadro de características*” se contempla una motivación de la no división en lotes del objeto del contrato que amplía las razones aducidas en los anterio-



res pliegos (y que reputábamos insuficientes) explicitando los siguientes motivos que, por razones de extensión, vamos a sintetizar casi en su integridad:

“1. Objeto del contrato y carácter unitario de la prestación.

El PPT define un servicio integral que comprende:

- *Recogida de transporte de residuos sólidos urbanos (RSU)*
- *Limpieza viaria.*
- *Gestión del Punto Limpio municipal*
- *Servicios complementarios de mantenimiento, conservación y asistencia para la correcta prestación del servicio público ambiental.*

Todas estas actuaciones se configuran como un único sistema operativo, con planificación común, recursos humanos y materiales compartidos (vehículos, sistemas de control, personal polivalente) y una lógica de funcionamiento conjunta (rutas, turnos y frecuencias) Generándose una sinergias operativas que reducen tiempos muertos, optimizan recorridos y minimizan costes. La naturaleza del servicio evidencia que la prestación constituya una unidad funcional indivisible, por lo que su separación artificial en varios lotes afectaría negativamente a la eficacia del servicio.

2. Necesidad de coordinación operativa y calidad del servicio.

El servicio exige la coordinación diaria entre la recogida de residuos, la limpieza viaria y el resto de servicios ambientales. Según el PPT, las rutas, frecuencias, turnos, recursos humanos y medios materiales deben integrarse en un plan operativo único, con un seguimiento homogéneo mediante los sistemas de control especificados en el pliego....

Dividir en lotes podría generar:

- *Duplicidad de recursos.*
- *Disfunciones operativas*
- *Problemas de delimitación de responsabilidades*
- *Incremento de tiempos de respuesta ante incidencias.*
- *Dificultad para garantizar un estándar homogéneo de calidad.*

Por ello, la gestión centralizada y unitaria constituye la opción más eficiente y la que mejor garantiza la calidad del servicio público.

3. Economías de escala y optimización de medios.

El contrato prevé una inversión significativa en:

- *Renovación de la flota.*
- *Adecuación de Punto Limpio.*
- *Adquisición de contenedores y elementos de contenerización.*
- *Implantación de nuevos sistemas tecnológicos.*

La ejecución integrada permite obtener economías de escala, reducir costes de amortización y optimizar los medios materiales y humanos. La división en lotes incrementaría los costes globales del servicio por:

- *Riesgo de incompatibilidad entre distintos sistemas tecnológicos.*



La operatividad del seguimiento y control del servicio mediante plataformas tecnológicas y sistemas TIC se complica al contar cada licitador con plataformas diferenciadas.

- *Mayor carga administrativa de supervisión por parte del Ayuntamiento.*
- *Mayor coste de personal indirecto. (...)*
- *Menor aprovechamiento de las infraestructuras, mandos y sistemas de control.*

Otro de los componentes de coste directo del contrato no atribuible a ninguna labor son los asociados a la necesidad de una edificación donde concentrar las labores de almacén, depósito de maquinaria, áreas de vestuario y administración. (...)

4. Riesgos operativos y de seguridad.

La ejecución simultánea en el espacio público de actividades distintas pero interdependientes (recogida, barrido, baldeo, gestión de residuos, etc.) requiere una dirección única que garantice:

- *Coordinación de personal y vehículos.*
- *Planificación diaria unificada.*
- *Sistemas homogéneos de prevención de riesgos laborales.*
- *Eliminación de interferencias entre adjudicatarios distintos.*

La existencia de varios contratistas actuando en el mismo ámbito territorial y temporal podría generar situaciones de riesgo innecesarias tanto para trabajadores como para a ciudadanía.

5. Concurrencia de mercado suficiente.

De acuerdo con el análisis efectuado en el expediente, el mercado nacional cuenta con operadores capacitados para asumir contratos integrales de estas características. La contratación en un único lote no restringe la competencia, ya que el sector dispone de entidades con solvencia técnica y económica suficiente para concurrir en condiciones adecuadas.

6. Adecuación a los principios de la LCSP. (...)

7. Conclusión.

Por todo lo expuesto, queda debidamente justificada la decisión de no proceder a la división en lotes del contrato “servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, gestión del punto limpio y otros servicios ambientales afines del Ayuntamiento de Utrera”. La adecuada gestión por parte del contratista, así como el mantenimiento de las instalaciones y maquinaria necesarias para el servicio requiere una gestión integral y unificada del conjunto. Por otra parte, la división en lotes con la adjudicación a más de un licitador supone un mayor coste para las duplicidades que se producen por este motivo. La ejecución del contrato en lotes llevaría consigo una ejecución del contrato difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, dada la propia naturaleza del servicio, dado que los servicios comparten los mismos medios técnicos, materiales y humanos que, de realizarse de forma individualizada, tendrían un impacto negativo, pues supondría la necesidad de coordinar varios actores para la prestación de un servicio integrado, con la dificultad y las posibles consecuencias perjudiciales sobre el propio servicio y por extensión sobre los usuarios del mismo. (...)

Por el contrario, la memoria justificativa obrante en el expediente (folios 1 a 15) al no haberse anulado la anterior y no haberse incorporado una nueva, presenta idéntica redacción.



Como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo). Asimismo, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Como, también señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente 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. Y concluye indicando que no deben olvidarse las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se transponen al ordenamiento jurídico español con la LCSP, lo que constituye una nueva regulación en cuanto que, como regla general, se establece la realización independiente de las partes del objeto de un contrato mediante su división en lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, salvo que, en el expediente, se justifique su improcedencia por motivos válidos, entre los que se hallan los recogidos en el apartado 3 del artículo 99 del texto legal contractual.

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 competencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas. Ahora bien, 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 una determinada división e incluso una 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 para que la licitación sea accesible a las PYMES como se intenta fundamentar en el recurso especial.

Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión o una determinada división 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. La no división en lotes de un contrato es la excepción, y, como tal, en caso de configurarse el procedimiento sin la ejecución por separado de las prestaciones que lo integran, debe motivarse de forma detallada. En este sentido, en cuanto al objeto del contrato, el artículo 35.1, c de la LCSP incluye entre los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, necesariamente, la definición del objeto y tipo del contrato

En los nuevos pliegos aprobados, la justificación introducida – anteriormente transcrita prácticamente en su integridad- aduce, entre otros motivos para sostener la indivisión en lotes, las razones que exige la coordinación diaria entre la recogida de residuos, la limpieza viaria y el resto de servicios ambientales; los riesgos operativos y de seguridad que entrañaría la concurrencia de varios contratistas por la interdependencia entre las distintas prestaciones; el riesgo de incompatibilidad entre los sistemas tecnológicos que complicaría la operatividad del seguimiento y el control del servicio; la necesidad de gestión centralizada para evitar disfunciones operativas; problemas de delimitación de responsabilidades; incremento de tiempos de respuesta ante incidencias o la dificultad que genera la garantía de un estándar homogéneo de calidad.

A la vista de la nueva motivación que se ha incorporado a los pliegos entendemos que está justificada la indivisión en lotes, en los términos que analizamos en nuestra Resolución 652/2025 que ha dado origen a los pliegos que ahora son objeto de impugnación. Ciertamente hemos de convenir con la recurrente que la memoria justificativa –tal y como se ha constatado- no ha sido modificada conforme al mandato del Tribunal, puesto que no fue anulada como consecuencia de la estimación parcial anterior. Ahora bien, no le asiste la razón cuando denuncia que se mantienen los mismos argumentos genéricos y estereotipados (unidad funcional, sinergias, eficiencia, coordinación, economías de escala, seguridad) y anuda la insuficiencia de motivación al hecho de que no se hayan aportado datos objetivos ni análisis de alternativas.

Por consiguiente, circunscrito el motivo de impugnación a la insuficiente justificación de la división en lotes de la contratación proyectada, tras el análisis de la documentación, y por las razones expuestas, el motivo ha de ser estimado parcialmente con el alcance de que la nueva memoria que haya de aprobarse e incorporarse al expediente contemple la nueva justificación respecto de la indivisión.

Por otra parte, la recurrente insiste en que se ha alterado el objeto contractual de manera sustancial, extremo que el órgano de contratación niega manifestando que se han mantenido los elementos sustanciales de la documentación rectificándose en los aspectos puestos de manifiesto en nuestro anterior pronunciamiento y reforzando el régimen de penalidades en aras a garantizar el debido cumplimiento del objeto contractual.

Pues bien, ninguno de tales argumentos es desarrollado en el escrito de recurso con la entidad suficiente para que este Tribunal pueda efectuar un análisis de calado no pudiendo este Tribunal sustituir al recurrente en la la-



bor de fundamentar y exponer los motivos sobre los que articula la impugnación. Así, por ejemplo, acontece con el alegato relativo a la introducción de un contenido obligacional que, según parece sostener, iría más allá de los pliegos iniciales, o como cuando alude al régimen de penalidades, por lo que procede la desestimación de dichos motivos.

3º Sobre la motivación genérica en la prohibición de subcontratación y vulneración de los principios de libertad organizativa, riesgo y ventura, y restricción injustificada de acceso a PYMEs (arts. 1, 20, 215, 217, 230, 231 LCSP).

La recurrente alega que persiste la motivación genérica que la Resolución 652/2025 de este Tribunal constató respecto de la prohibición de subcontratación habiendo desatendido, por tanto, el órgano de contratación la necesidad de justificación de las tareas críticas respecto de las que no cabe la subcontratación.

El informe del órgano al recurso se opone a esta alegación e indica que la recurrente reitera una cuestión ya suscitada y que ha atendido las consideraciones efectuadas por este Tribunal en la Resolución 652/2025. A tales efectos, reproduce el tenor literal del apartado 12 del anexo I del PCAP que difiere del previsto en los pliegos anteriores, incorporando la descripción y justificación de las prestaciones que solamente podrán ejecutarse por el adjudicatario de las que podrán subcontratarse, con el siguiente contenido:

“La presente limitación queda debidamente motivada en atención a las siguientes razones:

a) Naturaleza esencial del servicio.

El contrato tiene por objeto la prestación de los servicios municipales de recogida de residuos, limpieza viaria, mantenimiento del punto limpio y tareas complementarias, servicios de carácter esencial y continuidad permanente. Por ello, resulta imprescindible que el adjudicatario ejecute directamente las prestaciones nucleares para garantizar la salubridad pública, la higiene urbana y la seguridad ambiental del municipio.

b) Necesidad de control operativo y coordinación unificada.

El PPT establece un modelo de servicio intensivo en recursos humanos y materiales, con planificación diaria de rutas, incremento de plantilla, renovación total de maquinaria y sistemas de seguimiento en tiempo real. El Ayuntamiento debe poder ejercer una supervisión directa y homogénea, lo cual se vería dificultado por una subcontratación amplia que fragmentara la responsabilidad operativa.

c) Garantía de solvencia técnica real del adjudicatario.

El PCAP y el PPT exigen que el licitador disponga de medios propios suficientes para la gestión del servicio, conforme a la estructura de costes aprobada. La limitación de la subcontratación asegura que el adjudicatario cuenta efectivamente con dichos medios y no depende de terceros para las tareas esenciales.

d) Protección de los derechos laborales y estabilidad del personal.

El contrato exige la subrogación obligatoria del personal y un dimensionamiento de plantilla ampliado. La subcontratación extensiva podría generar diferencias en condiciones laborales, rotación y dificultades para el cumplimiento del Convenio Colectivo aplicable, por lo que la ejecución directa garantiza homogeneidad y adecuada coordinación preventiva.

e) Eficiencia económica y continuidad del servicio.

La ejecución directa por el adjudicatario evita sobrecostes, retrasos, duplicidades y pérdida de eficiencia que podrían derivarse de la intervención de múltiples operadores.

Régimen de autorización.

Toda subcontratación permitida deberá ser comunicada y, en su caso, autorizada por el órgano de contratación, en los términos del artículo 215 de la LCSP. El incumplimiento de esta cláusula podrá dar lugar a penalidades, indemnizaciones y, en caso de reiteración, a la resolución del contrato.

Régimen de subcontratación de las prestaciones.

a) Prestaciones que deberán ejecutarse directamente por el adjudicatario.

Por su carácter esencial, estratégico y de prestación continua, NO podrán subcontratarse las siguientes tareas:



- *Recogida domiciliaria de residuos urbanos en todas sus modalidades.*
- *Recogida de residuos en contenedores de superficie y soterrados.*
- *Limpieza viaria mecánica y manual.*
- *Limpieza y mantenimiento del entorno de contenedores.*
- *Gestión ordinaria del punto limpio.*
- *Servicios de reten, incidencias e intervenciones rápidas.*
- *Operación de la maquinaria principal definida en el lote (camiones recolectores, barredoras, baldeadoras, hidrolimpiadoras, etc.).*
- *Coordinación operativa, planificación de rutas y control en tiempo real del servicio.*

b) Prestaciones que podrán subcontratarse.

Conforme al art. 296 de la LCSP, podrán subcontratarse exclusivamente las siguientes tareas accesorias o especializadas:

- *Mantenimiento especializado de maquinaria que requiera servicio técnico oficial.*
- *Servicios de desinfección o tratamientos extraordinarios no periódicos.*
- *Campanas de comunicación y sensibilización ambiental.*
- *Estudios técnicos específicos no rutinarios.*
- *Otros servicios complementarios que no formen parte del núcleo esencial del contrato y sean expresamente autorizados por el órgano de contratación.*

c) Justificación técnica.

La limitación responde a:

- *La necesidad de asegurar la coherencia operativa del servicio.*
- *La integración de recursos humanos, maquinaria y sistemas de seguimiento.*
- *La continuidad y rapidez en la respuesta ante incidencias.*
- *La responsabilidad directa del adjudicatario sobre la calidad y cumplimiento de indicadores.*

Estas razones se consideran indispensables para garantizar la eficacia y la calidad del servicio público en el municipio de Utrera.

Pues bien, efectivamente, en la Resolución 652/2025 nos manifestábamos en los siguientes términos, respecto de la cuestión controvertida:

“(…) El artículo 215.2 e) de la LCSP dispone que “De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación”.

La cláusula controvertida tiene el siguiente contenido:

“No se permitirá con carácter general la subcontratación en este contrato, en las prestaciones y servicios ordinarios. Sí se permite subcontratación para los refuerzos y servicios de carácter extraordinario previstos en el mismo, así como para refuerzo y prestaciones especiales en los eventos, festividades y otros a los que se debe prestar servicio”.

En la medida que la regla general establecida en el PCAP es que no cabe la subcontratación por ser todas las tareas críticas menos los refuerzos y servicios de carácter extraordinario, el órgano de contratación debió justificar en el expediente por qué el resto de las tareas exigen la ejecución directa por el contratista al considerarse como críticas.



Al no constar en el expediente esta justificación, se ha vulnerado el precepto legal citado y se ha privado a los posibles interesados en la licitación del conocimiento de las razones que pudieran justificar esa limitación de la subcontratación; justificación que se hace necesaria en la medida que la ejecución obligada por el contratista de tareas críticas puede limitar la concurrencia y la participación de pequeñas y medianas empresas, principios básicos de la contratación pública consagrados en el artículo 1 de la LCSP (...)

Como hemos reproducido con anterioridad, se ha previsto en los pliegos, acorde con las consideraciones efectuadas por este Tribunal, la justificación relativa a la prohibición de subcontratación -con indicación y justificación de las tareas accesorias o especializadas que sí podrán subcontratarse- como excepción a la prohibición de subcontratar, por lo que versando el motivo sobre la falta de justificación en la contratación proyectada, consideramos que el motivo ha de ser desestimado al constar expresamente rectificado dicho extremo en los nuevos pliegos.

4º Sobre la exigencia de la póliza de responsabilidad civil y consecuente infracción de los artículos 74, 78. 116 y 132 de la LCSP.

La recurrente plantea la falta de justificación de la exigencia de responsabilidad civil, extremo que considera no ha sido subsanado por el órgano de contratación, al no haber elaborado una nueva memoria justificativa, y constatar que la única referencia al seguro de responsabilidad civil controvertida figura en el apartado 13 del anexo I del PCAP, siendo la redacción de este apartado idéntica a la del pliego anulado.

El informe del órgano al recurso indica que se trata nuevamente de una cuestión ya suscitada y resuelta por el Tribunal y acude a lo previsto en el apartado 13 del anexo I del PCAP que reproduce en su literalidad.

Pues bien, conviene traer a colación lo que decíamos en nuestra Resolución 652/2025 respecto de la falta de proporcionalidad denunciada con relación a la exigencia de la póliza de responsabilidad civil. En aquel pronunciamiento ya analizábamos la naturaleza de dicha exigencia que debía acomodarse a una condición especial de ejecución advirtiendo entonces que el propio informe del órgano al recurso venía a reafirmar dicha naturaleza, al indicar de manera expresa que se exige para cubrir las responsabilidades de toda índole que puedan derivarse de la ejecución del contrato. Así, decíamos que” (...en el expediente de contratación no encontramos, efectivamente, justificación alguna sobre la exigencia de la póliza de responsabilidad civil que, de haber sido configurada como condición especial de ejecución de ejecución debería hallarse motivada su elección en el expediente conforme al artículo 116.4 de la LCSP. Además, la falta de justificación impide apreciar la proporcionalidad de su exigencia.

Por ello, ante la ausencia de justificación al respecto, y la infracción del artículo 116. 4 de la LCSP, procede estimar el motivo de impugnación, al concluir que la previsión de la exigencia de un seguro de responsabilidad civil no se acomoda a lo establecido legalmente, en los términos que hemos analizado”.

En los pliegos que ahora son objeto de impugnación, el apartado 13 del anexo I del PCAP tiene la siguiente redacción:

“Póliza de seguro de responsabilidad civil: límite mínimo asegurado por la póliza de seguro de responsabilidad civil con una cobertura mínima total de NOVECIENTOS MIL EUROS (900.000,00€) por siniestro. Si la indemnización supera el límite establecido en la póliza, será el adjudicatario quien se hará cargo de la totalidad del importe reclamado. El contratista deberá suscribir una póliza de seguro que cubra las posibles responsabilidades de todo tipo en las que pudiera incurrir como consecuencia de la prestación del servicio, incluyendo la responsabilidad civil por daños a terceros, tanto a personas como a cosas, los incendios, robos, y cualquier otro daño de naturaleza análoga, que pudiera producirse en las instalaciones, mobiliario, maquinaria, utillaje, ocasionados directa o indirectamente por



sus instalaciones o por los trabajos que se realicen como consecuencia de la prestación del servicio”. (el subrayado es nuestro)

A la vista de la literalidad del apartado que es idéntica al que figuraba en los anteriores pliegos, a excepción de la introducción del último inciso del párrafo primero (coincidente con el subrayado) consideramos que asiste la razón al recurrente en la medida que no se han atendido las consideraciones efectuadas en nuestra anterior resolución sobre (i) la debida configuración de dicha exigencia como condición especial de ejecución, y (ii) la necesaria motivación de la citada exigencia, por lo que procede la estimación del motivo en los términos analizados.

5º Falta de justificación de los criterios de solvencia técnica en el expediente de contratación. Restricción artificial y no justificada de la concurrencia mediante los certificados exigidos en la solvencia técnica. Vulneración de los artículos 74.2 y 116.4.c) entre otros de la LCSP.

Procede analizar si la cuestión planteada en el presente motivo ya se encontraba incluida en los anteriores pliegos que fueron objeto de impugnación por la recurrente, pues ello conllevaría que no pudieran ser objeto de revisión por haber devenido ya firmes, o si, por el contrario, se refiere a aspectos que han sido objeto de modificación en los nuevos pliegos.

En ese sentido, el recurrente combate la ausencia de justificación de los certificados que se exigen para acreditar la solvencia técnica considerando que restringen de manera artificial la concurrencia.

El informe del órgano al recurso alega que se trata de una cuestión que aparece regulada en los mismos términos que en los pliegos anteriores, insistiendo en su acomodación a la regulación legal, y en concreto, a los artículos 93 y 94 de la LCSP.

Según se desprende del expediente de contratación que remitió el órgano de contratación a este Tribunal con motivo de la interposición de los recursos contra la anterior licitación, esta cuestión quedaba regulada en el apartado 6.1 *Criterios de admisión de los licitadores. Solvencia técnica y profesional* con el siguiente contenido:

“(Será proporcional y vinculada al objeto del contrato).

Solvencia técnica y profesional: experiencia en la realización de servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior a 4.626.223,52€ (Iva Excluido). Los servicios efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado mediante un certificado expedido por éste, o a falta de este certificado mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que

acrediten la realización de la prestación. Para las empresas de nueva creación con una antigüedad inferior a 5 años, la solvencia técnica podrá justificarse mediante una declaración del personal técnico a adscribir al contrato, que deberá disponer de experiencia durante más de 3 años en el objeto de la presente licitación.

Asimismo se deberá acreditar:

El personal técnico o unidades técnicas, integradas o no en la empresa, encargados del control de calidad en la ejecución de los servicios objeto del contrato de que se trate. Se considerarán solventes las empresas por este criterio cuando dispongan de, al menos, un técnico de grado medio como director técnico de calidad, en el cuadro de la propia empresa o en otra contratada por ésta para realizar de forma sistemática el control de calidad de su trabajo, o dispongan, una u otra, de un certificado de calidad expedido por organismos independientes conforme a las normas europeas de certificación o equivalentes.



Estar en posesión de los siguientes certificados:

Sistema de Gestión de la Calidad según UNE-EN ISO 9001 o normativa equivalente.

Sistema de Gestión Ambiental según UNE-EN ISO 14001 o normativa equivalente.

Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo según UNE-EN ISO 45001 o normativa equivalente.

Sistema de Gestión Energética según UNE-EN ISO 50001 o normativa equivalente”

La cuestión que combate la recurrente, según se expone en su recurso, es la vulneración del principio de proporcionalidad y de libre concurrencia por la exigencia acumulativa de cuatro certificaciones ISO sin motivación ni análisis de su relación con el objeto del contrato y que califica de desproporcionada y restrictiva de la competencia, en contra de lo dispuesto en el artículo 74.2 LCSP. En particular, cuestiona la inclusión de la ISO 50001 (gestión energética) como requisito obligatorio, dado que, a su juicio, no se justifica su vinculación directa con la prestación del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos. Sin embargo, y como se ha mencionado, esta previsión de la exigencia de los certificados ya figuraba en los pliegos que regían la anterior licitación y que el recurrente tuvo la posibilidad de recurrir en su momento.

Así pues, en los pliegos originarios la cláusula ahora impugnada contenía la misma redacción que en los pliegos actuales. Estas cláusulas pudieron ser impugnadas con anterioridad y al no ser combatidas adquirieron firmeza, no pudiendo ser ahora impugnadas con ocasión de los nuevos pliegos. En efecto, de permitirse en estos casos el recurso especial contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas del anterior pliego del que trae causa, las mismas nunca adquirirían firmeza y su plazo de impugnación nunca precluiría, lo que no puede admitirse por razones elementales de seguridad jurídica, principio de alcance constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En nuestra Resolución 482/2024, de 31 de octubre, se resume la doctrina del Tribunal en esta materia del modo siguiente:

<< (...) es doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes. La argumentación de las Resoluciones citadas de este Tribunal ha sido, en síntesis, la siguiente:

1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.

2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».



4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado».

En el supuesto enjuiciado, aplicando la doctrina expuesta en estas resoluciones del Tribunal, no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo. El clausulado al que se refiere la recurrente quedó firme al no ser combatido mediante un recurso especial en materia de contratación contra los primeros pliegos en los que se pusiera de manifiesto estas cuestiones. Ello determina la inadmisión del recurso respecto al motivo analizado en este fundamento.

También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que «procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores anuncios y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibles los recursos “respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”».

Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es



parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».

Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>

Así, este Tribunal considera que, al no haber impugnado dicho extremo en la anterior licitación, no cabe más que entender que los pliegos en este aspecto han devenido firmes, y que, por tanto, este motivo de impugnación debe ser inadmitido.

Por lo expuesto, a la vista de las consideraciones anteriores, procede la estimación parcial del recurso.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de la presente Resolución debe llevarse a cabo anulando la presente licitación y los pliegos para que se proceda conforme sigue a continuación.

Primero, se incorpore al expediente una memoria que, a la fecha de aprobación del nuevo expediente de licitación, contemple todos los aspectos que debían ser rectificadas, al hilo de las consideraciones efectuadas en la Resolución 652/2025 y en la presente subsanando aquellas eventuales incongruencias que puedan existir entre los nuevos pliegos aprobados con las rectificaciones introducidas y la memoria justificativa que ha de obrar en el expediente.

Segundo, se incorpore la debida justificación en el expediente y previsión en el pliego de la exigencia de la póliza de responsabilidad civil en los términos analizados.

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



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **D. ■■■**, contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y punto limpio y otros servicios públicos ambientales afines del término municipal de Utrera», expediente número SV53/2024, convocado por el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) respecto de los motivos de impugnación 1º, 2º, 3º y 4º y, en consecuencia, anular dichos pliegos y demás actos relacionados con la aprobación del expediente de contratación para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución, e inadmitir el motivo de impugnación 5º.

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 MC 17/2026, de 4 de febrero.

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 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.

