

Recurso 694/2025
Resolución 757/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 26 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■ (en adelante, la recurrente), entidad que concurre a la licitación bajo el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, para el caso de que resulten adjudicatarias del contrato, con ■, ■ y ■, contra la resolución de adjudicación de fecha 12 de noviembre de 2025, dictada en el procedimiento de contratación denominado «Servicio de redacción para la adecuación del Plan General de Ordenación Urbana vigente de Barbate a la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)», expediente ASJ-LIC-031-2025, convocado por el Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de mayo de 2025 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, con un valor estimado de 679.393,16 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 1 de octubre de 2025 se publicó el informe de puntuación de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas.

El mismo 1 de octubre de 2025 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Barbate, escrito de la entidad citada en el encabezamiento de esta resolución solicitando a la *“mesa de contratación que, tenga por presentado este escrito y la documentación adjunta, admitiéndolos para la aclaración de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas”*.

El Ayuntamiento, dado que entendía que no cabe aclaración alguna lo remite a este Tribunal en virtud del artículo 115. 2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como recurso especial en materia de contratación contra el informe. Dicho escrito de recurso fue remitido el mismo día a este Tribunal, y tramitándose como el recurso 600/2025, que fue resuelto mediante la resolución 656/2025 inadmitiendo el recurso por parte de este Tribunal.

TERCERO. Posteriormente, el 3 de diciembre de 2025, se interpone recurso especial contra el Decreto del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Barbate N° BRASJ-00286-2025, de fecha 12 de noviembre de 2025, mediante el que se adjudica el contrato a la entidad ■■(en adelante, la adjudicataria), solicitando que se anule la resolución recurrida.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 4 de diciembre de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del mismo, que ha tenido entrada en esta sede, con fecha 12 de diciembre, tras reiteración de la petición.

Mediante escritos de fecha 16 de diciembre de 2025, la Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, habiendo presentado escrito de alegaciones en el plazo conferido las entidades ■■, ■■ y ■■ (en adelante, las interesadas), así como, la adjudicataria.

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

TERCERO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso por cuanto es la entidad licitadora clasificada en segunda posición en el orden de clasificación de ofertas, por lo que en caso de estimarse en su totalidad sus pretensiones podría llegar a ser adjudicataria del contrato.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del asunto: vulneración de la cláusula undécima del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) en relación con el apartado 2 del cuadro resumen sobre tareas críticas.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente manifiesta que en el PCAP se ha establecido como tareas críticas “*las figuras de los tres integrantes principales del equipo de trabajo: coordinador, técnico ambiental y arquitecto*”, por lo que afirma que esos tres trabajadores “*han estar integrados en la empresa licitadora*”.

Así, respecto a la oferta de la adjudicataria indica que el técnico medioambiental “*no forma parte de dicha empresa*” y que «*por ello el DEUC del licitador adjudicatario responde “Sí” a la pregunta de si se basa en las capacidades de terceros y se incluye en la oferta un DEUC del [técnico medioambiental]*».

Concluye, señalando que “*de esta forma la oferta del adjudicatario está incumpliendo lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que tiene la naturaleza de ley del contrato*”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación manifiesta que la adjudicataria ha aportado “*un contrato de colaboración, figura mercantil que no implica cesión de parte del objeto contractual ni subordinación del colaborador al contratista principal*”.

Concluye, indicando que “*a la vista de ello, la Mesa de Contratación consideró correctamente que dicho acuerdo no configuraba una subcontratación en los términos del artículo 215 de la LCSP ni vulneraba las tareas críticas declaradas no subcontratables en el pliego. No se produjo, por tanto, infracción alguna de la cláusula undécima del PCAP*”.

3. Alegaciones de la adjudicataria

La adjudicataria reconoce que el técnico medioambiental le aporta solvencia técnica externa, pero, a continuación, manifiesta que en el DEUC que presentó “*se indicó que no existe intención de subcontratación*”, por lo que el citado técnico “*se integra en el equipo redactor ... como un colaborador externo, pero su asistencia técnica no tiene autonomía para constituir un producto o un documento separado que pueda ser objeto de subcontratación*”.

Así, entienden que ello “*es conforme con la LCSP pues ésta no exige que la prestación de solvencia técnica por medios externos deba desarrollar necesariamente bajo la fórmula jurídica de la subcontratación*”, aludiendo a diversas sentencias y resoluciones.

4. Alegaciones de las interesadas.

Las interesadas, que concurren a la licitación bajo el compromiso de constituir una unión temporal de empresas con la recurrente, indican que prestaron su consentimiento para que la recurrente interpusiera el recurso “*dado que con ello se persigue la tutela de intereses legítimos de todos los miembros de la UTE*” y solicitan “*la estimación del recurso presentado*”.



5. Consideraciones del Tribunal.

Una vez expuestas las consideraciones de las partes, observamos que, tanto el órgano de contratación, como la adjudicataria vienen a interpretar que el contrato de colaboración esgrimido para justificar el cumplimiento de las exigencias del pliego no es una subcontratación, sino una aportación de solvencia con medios externos por lo que no incumplen el PCAP.

Al respecto, es preciso analizar lo que establecen la normativa contractual y los distintos documentos del expediente sobre la integración de la solvencia con medios externos y la subcontratación.

Así, es cierto, como indica la adjudicataria, que el artículo 75 de la LCSP, permite la “*integración de la solvencia con medios externos*” independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos entre las empresas, pero no es menos cierto que el mismo artículo, en su apartado 4, impone una limitación al respecto, al establecer que en “*los contratos de servicios ... los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera*”.

Y en el apartado 1 del artículo 215 de la LCSP, sobre “*subcontratación*”, se indica que “*el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2.º de este artículo, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero*”.

Obviando lo establecido en la letra d) del citado apartado 2º, sobre contratos secretos o reservados, en la letra e) se indica que “*de conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de ... servicios ... 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*”.

Asimismo, el Informe-Memoria justificativo del contrato, indica, en su apartado 2, que la subcontratación es posible. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75 de la LCSP, establece una serie de tareas críticas que no pueden ser objeto de la misma, al señalar que “*se considera que las tareas correspondientes al coordinador, al arquitecto y al técnico medioambiental que forman la parte más valorada del equipo mínimo, no pueden ser objeto de subcontratación, dado el importante peso que representa la puntuación atribuida a los méritos de estos profesionales sobre el total que finalmente determinará la adjudicación y dado que uno de ellos ostentará la condición de coordinador del adjudicatario, por lo que su participación no se referirá a tareas de apoyo de carácter más sectorial, sino a las cuestiones centrales del trabajo, así como a la coordinación e integración del resto de las intervenciones sectoriales*”.

En la cláusula 25 del PCAP, relativa a la subcontratación, se indica que “*de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la LCSP el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación, salvo que por su naturaleza y condiciones se deduzca que aquél ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario y así se establezca en el apartado segundo del cuadro resumen de este Pliego en cuanto a las tareas críticas a efectos de subcontratación*”.

Y, en el apartado 2 del cuadro resumen del PCAP se establecen las tareas críticas a efectos de subcontratación, con el mismo tenor literal que en el Informe-Memoria.



Una vez determinado el marco legal en el que nos encontramos, hay que decir que, tanto el Informe-Memoria justificativo del contrato, como el PCAP, son claros en cuanto a las tareas críticas que no pueden ser objeto de subcontratación y que, por ende, deben ser “*ejecutadas directamente por el contratista principal*” y, entre ellas, están las correspondientes al técnico medioambiental.

También, hay que indicar que es importante la motivación de la citada prohibición en el expediente, en la medida que ello supone una restricción o limitación a la concurrencia y no favorece la participación de las pequeñas y medianas empresas en la licitación.

No obstante, en el presente expediente consta una motivación, que este Tribunal no puede entrar a valorar si es suficiente o no, dado el momento procedimental en el que nos encontramos, con el contrato adjudicado y con los pliegos firmes. Así, esta limitación a la subcontratación por el establecimiento de tareas críticas, fue aceptada por todas las licitadoras al no impugnar los pliegos, los cuales constituyen la ley del contrato.

Al respecto, conviene señalar que es criterio consolidado por los órganos de revisión de decisiones en materia contractual el que establece la obligación de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta u ofertas presentadas que no observen las especificaciones establecidas por el órgano de contratación en aquellos. Como viene expresando la ya reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resolución 377/2019, de 7 de noviembre, 496/2021, de 25 de noviembre y 125/2024, de 27 de marzo, entre otras muchas), los pliegos que rigen el contrato son “*lex inter partes*” o “*lex contractus*” y vinculan, tanto al órgano de contratación, como a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas.

Por ello, al haberse establecido en el PCAP como tarea crítica la del técnico medioambiental, que no puede subcontratarse y que debe ser ejecutada directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, el mismo deberá estar integrado en la empresa licitadora, sin que pueda aceptarse la colaboración de la adjudicataria con un técnico ajeno a la misma, independientemente del título jurídico utilizado al efecto.

En este sentido, en el documento europeo único de contratación (en adelante, DEUC) de la empresa adjudicataria, en la parte II, apartado C sobre “*Información sobre el recurso a la capacidad de otras entidades*”, a la pregunta “*¿Se basa el operador económico en la capacidad de otras entidades para satisfacer los criterios de selección contemplados en la parte IV y los criterios y normas (en su caso) contemplados en la parte V, más abajo?*”, responde que sí, aportando el DEUC del técnico medioambiental.

Así, la adjudicataria se autolimitó cuando afirmó y declaró en el DEUC que recurría a la capacidad de otras entidades, en este caso a la del técnico medioambiental, aportando, asimismo, el DEUC de éste, por lo que reconoció que las tareas del citado profesional no las podía asumir directamente.

La adjudicataria, para justificar la vinculación con el técnico medioambiental, incluye en el archivo electrónico o sobre “A”, un documento denominado “*CARTA DE COLABORACIÓN*” con el siguiente contenido:

“*D. ..., en representación de la empresa [adjudicataria], ... SE COMPROMETE: En caso de que ..., sea adjudicataria del contrato ... a firmar un contrato de colaboración con ... [el técnico medioambiental]. Tras la adjudicación, las partes concretarán las labores de colaboración de ... [el técnico medioambiental], de acuerdo con la propuesta metodológica conformada*”.

En este sentido, el órgano de contratación y la adjudicataria, como hemos indicado, consideran que este “futuro” contrato de colaboración no es una subcontratación, sino una aportación de solvencia con medios externos.



Al respecto, hay que indicar que carece de trascendencia la denominación que se dé al negocio jurídico mediante el cual se prestarían los servicios del técnico medioambiental, ya que, a la vista de lo establecido en la LCSP, al tratarse de una ejecución parcial de la prestación por un tercero ajeno a la adjudicataria, no cabe otra opción que calificarlo como subcontratación, que, respecto al citado técnico, no procede, al ser considerada tarea crítica a ejecutar directamente por el adjudicatario y no por una persona ajena que se comprometa a colaborar con él.

Y es que, los acuerdos entre particulares en modo alguno pueden convertirse en instrumentos para eludir la normativa contractual sobre subcontratación, ni sobre uniones temporales de empresarios (en adelante, UTE), además, de admitirse la tesis del órgano de contratación y de la adjudicataria, se generaría un agravio respecto del resto de licitadoras que han concurrido a la licitación con el técnico medioambiental formando parte de la empresa, como exigen los pliegos.

Así, de acuerdo con la normativa contractual, la vía que tenía que haber utilizado la adjudicataria es concurrir en UTE con el técnico medioambiental y no aducir un contrato de colaboración, ajeno a los mecanismos previstos en la LCSP para estos supuestos, ya que, cualquier instrumento jurídico amparado en el principio de libertad de forma y sin perjuicio de su *nomen iuris*, habría de respetar las reglas y requisitos que para la subcontratación establece la LCSP, por lo que, sustantivamente, no dejaría de suponer la celebración de un subcontrato al que la adjudicataria no puede acudir.

En cualquier caso, si, como sostiene la adjudicataria, el contrato de colaboración supone la concertación del servicio del técnico medioambiental sin necesidad de subcontratar, ello supone admitir que está acudiendo a la figura de la integración de solvencia con medios externos, ya que, la adjudicataria, al no disponer en su organigrama de un técnico medioambiental, ha explorado otras vías o mecanismos sin conceptuarlo como subcontratación, para hacer posible la realización parcial por un tercero de la prestación.

Al respecto, en la declaración responsable del cumplimiento de solvencia técnica, (según el modelo del anexo IV del PCAP) la adjudicataria declara que adscribe a la ejecución del contrato a un técnico medioambiental ajeno a la empresa, aunque en las alegaciones trate de mitigar las responsabilidades del mismo al indicar que *“se integra en el equipo redactor ... como un colaborador externo, pero su asistencia técnica no tiene autonomía para constituir un producto o un documento separado que pueda ser objeto de subcontratación”*.

Pero, es que esta integración de la solvencia con medios externos no es posible tampoco, ya que el artículo 75 de la LCSP que regula esta materia, como hemos visto anteriormente, indica en su apartado 4, que los pliegos podrán exigir que determinadas partes o trabajos sean ejecutados directamente por el propio licitador, lo que ha acontecido en la presente licitación respecto al técnico medioambiental.

Procede, pues, estimar el motivo analizado y con él, el recurso interpuesto, dado que el segundo motivo de impugnación, sobre algunas experiencias del coordinador no valoradas, era subsidiario respecto al primero, por lo que no procede su análisis, a la vista de los efectos en la licitación de la estimación del primer motivo del recurso.

SEXTO. Efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho quinto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de 12 de noviembre de 2025 del órgano de contratación, de adjudicación del contrato, con retroacción de las actuaciones al momento previo



a la valoración por la mesa de contratación de la documentación obrante en el archivo electrónico o sobre “A”, correspondiente a la documentación administrativa, a efectos de que se valore la exclusión de la licitación de la actual adjudicataria, en los términos analizados en la presente resolución, con continuación, en su caso, del procedimiento de licitación, conservando la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■■■, entidad que concurre a la licitación bajo el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, para el caso de que resulten adjudicatarias del contrato, con ■■■, ■■■ y ■■■, contra la resolución de adjudicación de fecha 12 de noviembre de 2025, dictada en el procedimiento de contratación denominado «Servicio de redacción para la adecuación del Plan General de Ordenación Urbana vigente de Barbate a la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)», expediente ASJ-LIC-031-2025, convocado por el Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), y, en consecuencia, anular el acto impugnado, para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

