



Junta de Andalucía



Recurso 88/2026
Resolución 119/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 27 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ (en adelante la recurrente), contra los pliegos rectores del contrato denominado «Concesión de Obras de Construcción y puesta en marcha de las instalaciones necesarias para el tratamiento de la fracción orgánica selectiva (FORS) y la materia orgánica recuperada (MOR) en el Complejo Medioambiental de Montalbán de Córdoba de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A» (Expediente CON.O.2025.01), convocado por la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA), ente instrumental dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de enero de 2026, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución con un valor estimado de 229.136.941,73 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (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.

SEGUNDO. El 18 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra los pliegos rectores de la citada licitación. Además, la recurrente solicita en su escrito la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido.

Este Tribunal mediante Resolución MC 36/2026, de 24 de febrero de 2026, acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente y del plazo de presentación de proposiciones.



La Secretaría del Tribunal no procedió a conceder plazo de alegaciones dado que a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación ninguna entidad había presentado oferta al procedimiento de licitación.

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. En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por la Diputación Provincial de Córdoba, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 27 de mayo de 2024 entre la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Diputación Provincial de Córdoba, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, y también al ser una entidad vinculada o dependiente de la Diputación de Córdoba en virtud del artículo 47 de la LCSP.

SEGUNDO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación. En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

El órgano de contratación en su informe al recurso pone de manifiesto la supuesta falta de legitimación de la recurrente dado que con posterioridad a la presentación del recurso no ha presentado oferta, sin que los pliegos le hayan impedido acceder a la licitación; cita determinada doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, asimismo, manifiesta que la recurrente no ha acreditado el obstáculo real y efectivo que le ha impedido la participación de la recurrente en el procedimiento de licitación.

Sin embargo, en el supuesto examinado y sin perjuicio del posterior análisis de los motivos esgrimidos por la recurrente, estos ponen de manifiesto que determinadas cuestiones en la configuración del expediente restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación. En este sentido, aunque no lo alegue expresamente en cada una de las cuestiones que impugna del pliego, sí se puede deducir de forma implícita del contenido del propio recurso, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos rectores de un contrato de concesión de obras cuyo valor estimado es superior a tres millones de 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.



CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial.

El recurso que se examina se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se encuentra asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, dado que el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, señala que «Los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los actos y decisiones dictados en relación con los contratos a que se refiere este artículo tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta ante los respectivos órganos competentes para resolver».

QUINTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente impugna los pliegos rectores de la presente licitación cuestionando su contenido respecto de lo siguiente: «(i) la exigencia de unos requisitos de solvencia técnica desproporcionados e injustificados, con ausencia además de motivación alguna al respecto, en atención a la dimensión económica y complejidad del objeto del contrato; y (ii) la falta de división en lotes del objeto del contrato, sin la debida justificación».

1.1. Requisitos de solvencia técnica establecidos en el PCAP rector del presente procedimiento de licitación.

Como se ha indicado, la recurrente invoca, en primer lugar, el principio de proporcionalidad por el que según argumenta se evita la exigencia de requisitos de solvencia excesivos por los que se excluya a empresarios plenamente capacitados para ejecutar el contrato adjudicado.

Sobre esta cuestión en el apartado I del anexo I del PCAP, se establece: «1. Relación de las obras ejecutadas en los últimos 5 años correspondiente al mismo grupo o subgrupo de clasificación al que corresponde el contrato, avalada por certificados de buena ejecución en los que se indique el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras y se precise si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término.

En concreto, se requiere la ejecución de, al menos, dos (2) obras ejecutadas de construcción o ampliación de plantas de tratamiento de residuos de importe, sin incluir impuestos, igual o superior a 32.736.893 euros (es decir, el 70% de la obra objeto del contrato), por cada obra ejecutada por el licitador.

Al menos una de las obras deberá incluir tecnologías relacionadas con biometanización, TMB, compostaje producción de biogás.



Se entenderá de naturaleza similar aquellas obras que coincidan en, al menos, los tres primeros dígitos de los siguientes códigos CPV:

45222100-0: Trabajos de construcción de plantas de tratamiento de residuos.

45222110-3: Trabajos de construcción de vertederos de residuos».

Sobre el establecimiento de estos requisitos de acreditación de la solvencia técnica o profesional la recurrente argumenta lo siguiente: «el presupuesto de ejecución por contrata (PEC) de la obra civil se divide en dos líneas independientes (esto es, dos obras separadas), si bien unificadas en un solo lote a los efectos generales de la licitación: una línea para la Fracción Orgánica Recogida Selectivamente con un PEC (sin IVA) de 25.550.023,42 € y una línea para la Fracción de Materia Recuperada con un PEC sin IVA de 21.216.967,00 €, configurando un total de importe de Construcción, sin IVA, de 46.766.990,42 €.

Una vez delimitado el PEC como hemos visto, el apartado I del Anexo 1 del PCAP pliego exige como requisito de solvencia técnica acreditar la ejecución de, al menos, dos (2) obras y que cada una de ellas tenga un importe igual o superior a 32.736.893 € justificando el órgano de contratación dicha cantidad como el 70% del valor total de la obra, si bien, al exigir que esta condición se cumpla en cada una de las dos referencias, se obliga al licitador a demostrar una experiencia previa acumulada de 65.473.786 € para concurrir a la licitación de un contrato de construcción de obras por importe de 46.766.990,42 €. Esto supone requerir una solvencia del 140% del valor del contrato (esto es, casi la mitad más del importe total acumulado de las dos obras a ejecutar), lo cual excede los límites de proporcionalidad y razonabilidad técnica.

Es más, resulta esclarecedor en la defensa del argumento esgrimido que incluso el valor individual de cada una de las plantas objeto de la licitación -sin IVA-, que asciende al importe respectivo de 25.550.023,42€ y 21.216.967 €, es significativamente inferior al umbral de solvencia exigido por cada una de las obras (acreditación de importe de 32.736.893 €) por lo que al exigirse un mínimo tan elevado para cada referencia, se excluye artificialmente a empresas especialistas en el sector de residuos que han ejecutado plantas de importe similar a las licitadas, pero que no alcanzan el sumatorio total exigido de forma individualizada. Y ello a pesar de que dichas empresas podrían justificar su capacidad para asegurar la ejecución de los contratos de obra adecuadamente a través de la acreditación de obras por importes equivalentes a los de cada una de las obras licitadas».

En este sentido la recurrente considera que se exige una solvencia técnica por un valor conjunto del 140% del valor total a licitar, es decir, casi la mitad más del importe acumulado de las dos obras a ejecutar. Asimismo, manifiesta: «la solvencia se exige acreditar con dos obras separadas por importe individual de 32.736.893M eur, cuando el valor individual de cada una de las dos plantas objeto de la licitación -sin IVA-, es sensiblemente inferior (respectivamente 25.550.023,42 M€ y 21.216.967 €)». La recurrente considera que la configuración de los pliegos es desproporcionada y restrictiva de la competencia. Asimismo, y como cuestión adicional a la anterior, la recurrente argumenta que el pliego adolece de falta de motivación con relación a las razones de índole técnica que le podría haber llevado su establecimiento.

Solicita por estos motivos que se anulen los pliegos.

1.2. En segundo lugar, la recurrente impugna el incumplimiento en el PCAP de la normativa sobre la división del contrato en lotes.

Manifiesta ser conocedor de la doctrina sobre la libertad de la que dispone el órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato, indicando que la misma debe verse matizada con la obligación de división en lotes siempre que ello resulte posible, en virtud de lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP.



Alude a la motivación de no división del objeto contractual en lotes que existe en el expediente de contratación, indicando que no resulta suficiente la alegación relativa a sinergias económicas, sino que debería acreditarse en el expediente que la naturaleza del objeto del contrato impide su división, manifiesta que la configuración actual del objeto del contrato impide el acceso de las PYMES. Como ejemplo, alega los efectos que la falta de división en lotes tiene sobre el acceso a la licitación derivado del elevado importe de la garantía.

Tras reproducir la justificación existente en el PCAP, la recurrente llega a las siguientes conclusiones:

«• *Contradicción técnica interna: Mientras el PCAP habla de "unidad inseparable", el propio Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) dispone explícitamente en su página 21 (Datos básicos de diseño) que "Las infraestructuras objeto del presente contrato constan de dos instalaciones independientes desde el punto de vista funcional y operativo". Si ello es así y se trata de instalaciones que son funcionalmente independientes y pueden entrar en funcionamiento en momentos distintos, la justificación legal para no dividir en lotes (Art. 99.3 LCSP) decae, revelándose como una decisión cuya consecuencia es limitar el acceso a la licitación a PYMES o empresas especializadas en una sola tecnología (compostaje vs. biometanización).*

• *Independencia de Ejecución: El PPT admite en su página 14 que la estructura del proyecto permite que "La puesta en marcha podrá realizarse de forma independiente por áreas funcionales o líneas de proceso, conforme a lo previsto en el presente PPTP. Esta estructura por áreas permitirá que, una vez cumplidos los requisitos correspondientes, se pueda iniciar la operación de instalaciones como la planta de digestión anaerobia (FORS) sin necesidad de haber concluido la instalación de bioestabilización (MOR), si así lo permite la planificación técnica y contractual." Esto demuestra que técnicamente las instalaciones a realizar sí son susceptibles de divisibilidad.*

• *Incoherencia con la Solvencia: El Órgano de Contratación utiliza el concepto de la "unidad funcional" para no dividir el contrato, pero luego exige una solvencia técnica (2 obras de 32,7 M€ cada una) que trata al proyecto como si fuera una obra de magnitud o dimensión económica muy superior a la que realmente tiene, en lugar de sumar las capacidades para la ejecución de esa parte del objeto del contrato».*

La recurrente argumenta que si el contrato fuera realmente una “*unidad funcional inseparable*”, lo lógico sería que existiera un único anteproyecto integral que definiera el sistema como un todo indivisible, circunstancia que no se da en el presente procedimiento de contratación. Es más, manifiesta, que se establecen en los pliegos fases de ejecución diferenciadas para cada instalación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en su informe a lo alegado por la recurrente en su escrito de impugnación.

2.1. Sobre los requisitos de solvencia técnica establecidos en el PCAP, el órgano de contratación alude a su discrecionalidad técnica a la hora de fijar los requisitos de solvencia. Manifiesta, que los requisitos de solvencia deben estar vinculados con el objeto del contrato y ser proporcionales. Aduce que es esta última característica, el que sean proporcionales, la impugnada por la recurrente. Afirma que, la mayor o menor apertura de la competencia no implica en sí misma una infracción de los principios de competencia si encuentra fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Para defender la proporcionalidad del requisito de solvencia exigido el órgano de contratación argumenta lo siguiente: «*Descendiendo al supuesto que nos ocupa, la solvencia técnica es proporcional y adecuada pues consiste en la ejecución de, al menos, dos (2) obras de construcción o ampliación de plantas de tratamiento de residuos por importe -excluidos impuestos- igual o superior a 32.736.893 € (equivalente al 70 % del presupuesto de la obra objeto del contrato).*



Dicha proporcionalidad radica no sólo en atención a la dimensión económica del contrato, cuyo valor estimado asciende a 229.136.941,73 € (sujeto a regulación armonizada), sino también considerando la notable complejidad técnica de las actuaciones proyectadas, la envergadura de la infraestructura prevista y el relevante impacto económico y ambiental que su ejecución comporta para la provincia de Córdoba.

Debe recordarse que la Planta de Tratamiento de la FORS se dimensionará para una capacidad nominal de tratamiento de 25.000 toneladas y la Planta de Bioestabilización y Afino de MOR para una capacidad nominal de tratamiento de 55.000 toneladas anuales de fracción orgánica. Asimismo, con el propósito de garantizar la coherencia técnica entre la solución propuesta, las tecnologías aplicadas y el diseño constructivo de la instalación, se ha considerado necesario incluir en el objeto del contrato la redacción del proyecto. Ello permitirá que la empresa adjudicataria adapte la configuración de las plantas a sus propias tecnologías, optimice el rendimiento de los procesos y minimice los riesgos derivados de posibles incompatibilidades entre las distintas fases de ejecución y explotación».

En este sentido, el órgano de contratación argumenta que teniendo en cuenta la totalidad de prestaciones - proyecto, construcción y montaje y explotación- se encuentra debidamente motivada y resulta adecuada al objeto y alcance del contrato la solvencia exigida. Asimismo, alude a la circunstancia de que de no ejecutarse correctamente el proyecto se comprometería la correcta prestación del servicio.

Además, manifiesta la siguiente circunstancia: *«es de reseñar que la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) ha llevado a cabo un análisis exhaustivo sobre la sostenibilidad financiera del presente contrato de concesión de obras. A partir del informe emitido por este órgano, se concluyó el establecimiento de un marco adecuado para la correcta ejecución del contrato, aconsejando su sostenibilidad financiera vigilar los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas. Es importante subrayar que, dentro del informe emitido por la ONE, no se cuestiona en ningún momento, la proporcionalidad de la solvencia técnica exigida, lo que refuerza la conformidad a Derecho de los requisitos de solvencia».*

Invoca para fundamentar la correcta configuración de la solvencia la Resolución 877/2025, de 12 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) de la que a su juicio se desprendería adecuada unos requisitos de solvencia aún más elevados: *«haber prestado, en los últimos tres (3) años, dos servicios similares por un importe anual del 70% del precio de licitación».* Alude que en los pliegos de la presente licitación el límite temporal es más amplio cinco años frente a tres.

En lo relativo a la motivación del requisito de solvencia, manifiesta que, aunque no existe un apartado específico en los pliegos que lo justifique, la misma cabe inferirse del contenido del expediente de contratación. Así, se refiere a la memoria justificativa de la que se desprendería lo siguiente: *«el contrato presenta un marcado carácter estratégico, tanto por su incidencia en el cumplimiento de las exigencias establecidas en la Ley 7/2022, como por su impacto ambiental y económico. La magnitud de las instalaciones proyectadas, el volumen anual de residuos objeto de tratamiento y la incorporación de tecnologías avanzadas, justifican razonablemente la exigencia de una acreditada experiencia en la ejecución de obras de análoga naturaleza y entidad».*

Manifiesta que del contenido del PPT cabría inferir que: *«la prestación no se limita a la ejecución material de las obras, sino que integra también la puesta en marcha y explotación, lo que exige necesariamente una acreditada experiencia en instalaciones de características similares. La solvencia técnica requerida guarda, por tanto, una relación directa con el objeto del contrato y con la correcta ejecución del mismo.*



La motivación contenida en la memoria y PPT resulta suficiente a los efectos de lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP. La justificación se desprende con claridad del conjunto del expediente, a lo cual se le debe añadir que la solvencia técnica requerida es, tal y como hemos indicado ut supra, proporcional a la dimensión y complejidad del contrato».

Además, manifiesta que la recurrente no alega argumentos de peso que evidencien la falta de justificación de la solvencia técnica exigida. Indica que sus alegaciones son genéricas e inconcretas.

2.2. En lo relativo a la falta de división del objeto del contrato en lotes, el órgano de contratación comienza invocando la doctrina sobre la discrecionalidad técnica y a la motivación que existe en la memoria justificativa conforme a lo dispuesto en el artículo 99.3. de la LCSP.

Afirma que, en síntesis, las razones que justifican la no división en lotes son las siguientes:

«(i) Unidad funcional separada: Las dos líneas (FORS y MOR), aunque técnicamente diferenciables, están diseñadas para operar de forma integrada y sinérgica, por lo que su fragmentación comprometería la viabilidad técnica en su conjunto.

(ii) Naturaleza concesional del contrato: El contrato integra la redacción del proyecto constructivo, construcción, montaje, puesta en marcha y explotación, lo que exige una gestión unitaria coherente con el modelo propio de la concesión de obra pública.

(iii) Complejidad técnica del proyecto: La elevada especialización y sofisticación técnica aconsejan la ejecución por un único adjudicatario para garantizar coordinación y eficiencia.

(iv) Transferencia del riesgo operacional: El régimen concesional exige que un único adjudicatario asuma la totalidad del riesgo operacional, lo que sería inviable con una pluralidad de contratistas».

Con relación a la alegación de la recurrente respecto de la contradicción que existiría entre el PCAP y el PPT manifiesta que realmente no existiría la misma puesto que: *«aunque las líneas FORS y MOR puedan considerarse, técnicamente, diferenciables, la justificación radica en que ambas están diseñadas para operar de forma integrada y sinérgica, de modo que cualquier fragmentación comprometería la viabilidad técnica del proyecto».*

Además de lo anterior, el órgano de contratación argumenta: *«una de las razones de la no división en lotes, es la necesaria la coordinación, optimización y eficiencia de la obra y su explotación, las cuales se verían mermadas por el hecho de que haya varias empresas adjudicatarias, pues tal y como indicó este órgano de contratación en su justificación, el proyecto no se limita a una mera construcción de instalaciones, sino que está orientado a su posterior gestión eficiente, sostenible y continua.*

En definitiva, lo que podría interpretarse como “independencia funcional” o la posibilidad de inicio parcial de la operación en una planta, no invalida la justificación de este órgano de contratación, la cual se centra en asegurar la eficiencia de la obra y su explotación, la coherencia en el diseño y ejecución de las obras, la compatibilidad de los sistemas y equipamientos, la correcta integración de soluciones tecnológicas y la reducción de riesgos de incompatibilidad, así como la transferencia íntegra del riesgo operacional».

Manifiesta que la recurrente no aduce causa de nulidad de pleno derecho, por lo que existiría una incoherencia entre el escrito de recurso y el *petitum* del mismo en el que pide la anulación de los pliegos. Reproduce el contenido de la Resolución 1545/2025, de 30 de octubre del TACRC para fundamentar esta afirmación.

Por todo lo anterior solicita la desestimación del recurso.



SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el fondo de la controversia que se centra en analizar los requisitos de solvencia técnica en relación con la obra como parte de las prestaciones objeto de la presente licitación de concesión de obras y la justificación de la no división de su objeto en lotes.

1. Sobre la configuración en los pliegos de los requisitos de solvencia técnica.

La cláusula 7.2. del PCAP se remite al anexo I donde se detalla la forma de acreditar la citada solvencia. Es en el apartado I del citado anexo donde se establecen los requisitos de solvencia. En lo que a la solvencia técnica se refiere el objeto de la controversia se circunscribe a la siguiente forma de acreditación: *«Relación de las obras ejecutadas en los últimos 5 años correspondiente al mismo grupo o subgrupo de clasificación al que corresponde el contrato, avalada por certificados de buena ejecución en los que se indique el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras y se precise si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término.»*

En concreto, se requiere la ejecución de, al menos, dos (2) obras ejecutadas de construcción o ampliación de plantas de tratamiento de residuos de importe, sin incluir impuestos, igual o superior a 32.736.893 euros (es decir, el 70% de la obra objeto del contrato), por cada obra ejecutada por el licitador».

Procede indicar que esta es la solvencia exigida respecto de la obra que forma parte parcialmente del objeto del presente contrato de concesión de obras, encontrándose en un apartado diferente, el segundo, la solvencia técnica que se exige respecto del servicio.

Sobre los medios de acreditación de la solvencia en los contratos de concesión el artículo 86.3 de la LCSP establece que: *«En los contratos de concesión de obras y concesiones de servicios en los que puedan identificarse sucesivas fases en su ejecución que requieran medios y capacidades distintas, los pliegos podrán diferenciar requisitos de solvencia, distintos para las sucesivas fases del contrato, pudiendo los licitadores acreditar dicha solvencia con anterioridad al inicio de la ejecución de cada una de las fases.»*

En el caso de aquellos empresarios que acogiendo a la posibilidad prevista en el párrafo anterior, no acreditaran su solvencia antes del inicio de la ejecución de la correspondiente fase, se resolverá el contrato por causas imputables al empresario».

En el presente supuesto, esta es la fórmula que se infiere ha utilizado el órgano de contratación; exigir una determinada solvencia respecto de las obras y otra respecto de los servicios, al exigir respecto de estos: *«Relación de los servicios prestados en los últimos 5 años correspondiente al mismo grupo o subgrupo de clasificación al que corresponde el contrato, avalada por certificados de buena ejecución en los que se indique el importe, las fechas y el lugar de prestación de los servicios y se precise si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término.»*

En concreto, se requiere un contrato de explotación, con duración mínima de tres (3) años consecutivos, correspondiente a una instalación de tratamiento de residuos con digestión anaerobia, cuya capacidad sea igual o superior al 80% de la proyectada en esta licitación».

Pues bien, la recurrente cuestiona los requisitos de solvencia técnica respecto de la obra, al considerar que no existe en el expediente justificación y motivación para su establecimiento y porque considera que los requisitos son desproporcionados.



1.1. Sobre la motivación en los pliegos de los requisitos de solvencia técnica exigidos.

Sobre lo anterior, el artículo 116.4 c) de la LCSP es claro al establecer que, en el expediente de contratación, se justificarán adecuadamente los criterios de solvencia técnica o profesional y económica y financiera. En este sentido, viene siendo doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales que esta justificación previa en el expediente es necesaria por imperativo legal, siendo dicha motivación la que permitirá determinar, en cada caso, la proporcionalidad y vinculación del criterio de solvencia al objeto del contrato, requisitos exigidos en el artículo 74.2 de la LCSP.

La justificación del criterio de solvencia es un elemento clave porque garantiza principios básicos de la contratación pública como el libre acceso, igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad (artículos 1 y 132 de la LCSP), a la vez que asegura al órgano de contratación la correcta marcha de la licitación, evitando posibles impugnaciones derivadas del desconocimiento de las razones que fundamentan el requisito de solvencia elegido.

No es posible, pues, que esa motivación del criterio se esgrima a posteriori en el informe al recurso, resultando necesario que figure en el expediente en salvaguarda de todos los principios expuestos y del derecho de defensa (cfr. Resolución 14/2016, de 23 de enero de este Tribunal).

Esta obligación legal de motivación previa no es un requisito baladí. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, Asunto C-101/22 P) ECLI:EU:C:2023:396 -dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión- viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, porque la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada -en este caso, la Comisión- diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

En el presente supuesto el órgano de contratación reconoce que no existe una motivación específica en los pliegos sobre los requisitos de solvencia exigidos, pero en su defensa argumenta que la misma puede inferirse de la documentación contractual, en el sentido que ha sido anteriormente reproducido. Alude en primer lugar al contenido de la memoria en el que se contiene una argumentación relativa a la necesidad de la celebración del contrato y sobre que la contratación es idónea tanto técnica como económicamente, en este sentido la motivación contenida en la memoria justificativa es la siguiente:

«La necesidad de este contrato se fundamenta en el cumplimiento de la Ley 7/2022, que establece la obligación de implantar sistemas eficaces de recogida separada y tratamiento adecuado de los biorresiduos, con el fin de reducir significativamente la cantidad de residuos enviados a vertedero. Este proyecto responde a la carencia actual de infraestructuras específicas y adaptadas en la provincia de Córdoba, excluyendo la capital, para tratar de forma eficiente y sostenible estos residuos orgánicos, que representan un volumen estimado de 80.000 toneladas anuales. Además de cumplir con la legislación vigente, la ejecución y gestión de estas instalaciones permitirá reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), al promover la valorización energética mediante la producción de biogás, así como la recuperación de productos orgánicos estabilizados para su uso como fertilizantes. Estas acciones son clave para fomentar la transición ecológica, la acción climática y la economía circular, cerrando el ciclo de los materiales y aportando beneficios medioambientales sustanciales a nivel provincial. Por último, la contratación es idónea tanto técnica como económicamente, ya que permitirá mejorar la calidad del servicio público de gestión de residuos en la provincia, facilitar la incorporación de tecnologías avanzadas para el



tratamiento de la materia orgánica y garantizar el aprovechamiento máximo de los recursos contenidos en los residuos. De esta forma, se asegura que las inversiones se traduzcan en resultados sostenibles, contribuyendo al desarrollo socioeconómico y ambiental de la región de manera duradera y responsable».

De ella, el órgano de contratación entiende que se desprende la justificación de la exigencia de solvencia. Sin embargo, del anterior extracto este Tribunal no puede inferir la motivación exigida respecto del criterio de justificación de la solvencia técnica requerida, que en ningún momento se cita, en lo relativo a los dos elementos determinantes: la vinculación al objeto del contrato y especialmente su proporcionalidad -aspecto controvertido-, y se ha de tener en cuenta la necesidad de motivación de la decisión discrecional del órgano de contratación a la hora de elegir los requisitos de solvencia pues es lo que permite efectuar su control, para de este modo evitar que se pase de lo discrecional a lo arbitrario (cfr. Resolución 107/2025, de 21 de enero de este Tribunal).

El órgano de contratación alude asimismo a la cláusula 4.2. del PPT, manifestando que su contenido reforzaría esa justificación. El contenido es el siguiente:

«La entidad adjudicataria realizará todos los trabajos de ingeniería necesarios para el diseño, fabricación, montaje, puesta en servicio y explotación de todos los equipos y sistemas incluidos en el presente PPTP, abarcando tanto la línea de tratamiento de la FORS como la instalación de bioestabilización y afino de la MOR, conforme a los requisitos establecidos en la documentación técnica de referencia.

La entidad adjudicataria deberá contar con un equipo estable y multidisciplinar de ingeniería y arquitectura, complementado con los soportes técnicos especializados que resulten necesarios en función de las tecnologías específicas de cada línea de tratamiento. La persona responsable de la dirección de este equipo asumirá la función de Dirección de Proyecto, con responsabilidad sobre la coordinación, integración y supervisión de los trabajos vinculados a ambas instalaciones.

Este equipo deberá disponer de experiencia demostrable en:

- Diseño y ejecución de instalaciones de digestión anaerobia y upgrading de biogás (FORS).*
- Procesos automatizados de compostaje aeróbico y tratamiento de afino (MOR).*
- Integración de sistemas de control, redes de servicio y procesos auxiliares comunes.*

La entidad adjudicataria notificará, en un plazo máximo de diez (10) días después de la adjudicación, la ingeniería encargada de realizar los trabajos.

■ *podría disponer de una Asistencia Técnica que participaría de manera activa en la revisión y análisis del conjunto de la documentación presentada por la entidad contratista así como durante la ejecución de las obras hasta la puesta en marcha de ambas instalaciones».*

De lo anterior, el órgano de contratación manifiesta que la prestación no se limita a la ejecución material de las obras, sino también a su puesta en marcha y explotación lo que justificaría la solvencia exigida. Sin embargo, se debe resaltar (i) que el texto extractado se refiere al adjudicatario del contrato y no a los licitadores al mismo, (ii) que no se hace referencia alguna a la solvencia técnica y (iii) que el argumento del órgano de contratación se refiere a la parte de la prestación del contrato de servicios que tiene otros requisitos de solvencia diferenciados, por lo que tampoco serviría para justificar la proporcionalidad, por tanto, tampoco cabe ser tenido en cuenta a los efectos de resolver la presente controversia.

El órgano de contratación se refiere a varias resoluciones de órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación, sin que ninguno de los supuestos de hecho analizados pueda considerarse completamente análogo a los aquí analizados y sin que las mismas sirvan para que se pueda considerar que existe en el expediente la motivación obligatoria de los requisitos de solvencia técnica.



Por todo lo anterior, procede la estimación de este motivo de recurso al considerar que no se encuentra motivación en los pliegos de los requisitos de solvencia técnica exigidos.

1.2. Sobre la alegada desproporción de los requisitos de solvencia técnica exigidos respecto de la obra.

Procede ahora entrar en la segunda cuestión alegada por la recurrente. En este sentido, se debe tener en cuenta que la falta de motivación de los requisitos de solvencia técnica impide un pronunciamiento sobre la proporcionalidad de los mismos ya que se desconoce la información sobre la que este Tribunal se debería pronunciar.

En este sentido la recurrente hace referencia en su escrito de recurso al importe que se corresponde con la parte del objeto que se refiere a la obra, manifestando; *«De conformidad al apartado B del Anexo 1 del PCAP, el presupuesto de ejecución por contrata (PEC) de la obra civil que se incluye en el objeto del contrato se divide en dos líneas independientes pero unificadas en un solo lote para su construcción, así como su posterior explotación durante el período de duración del contrato:*

- *Línea FORS (PEC sin IVA): 25.550.023,42 €.*
- *Línea MOR (PEC sin IVA): 21.216.967,00 €.*
- *Inversión Total de Construcción (PEC sin IVA): 46.766.990,42 €.* El órgano de contratación no manifiesta que dichos datos sean incorrectos y este Tribunal ha podido corroborar que las cantidades existen en el expediente, por lo que se parte de que esta aseveración no es objeto de controversia.

La cuestión es que, como requisito de solvencia técnica, se exige que la licitadora haya realizado al menos dos obras de un importe que asciende cada una de ellas a 32.736.893 euros que supone, por separado, un 70% del importe total de las obras que son el objeto del contrato -46.766.990,42 euros-.

De esta manera, parecería que la formulación del requisito de solvencia se encuentra dentro de los márgenes por defecto establecidos en el artículo 88.3 de la LCSP para los supuestos en que los mismos no estén recogidos en los pliegos: *«cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato».* Sin embargo, en la práctica ello no sería así puesto que, al exigir dos obras, el importe acumulado superaría ampliamente, en el sentido alegado por la recurrente, el 70% que en el PCAP se indica. Es decir, no consta en el expediente motivación específica que permita apreciar que la reiteración de experiencias de esa dimensión resulte necesaria para garantizar la correcta ejecución del contrato. Por tanto, para apreciar la proporcionalidad de este requisito reforzado de solvencia, que efectivamente podría ser restrictivo de la competencia, se habría de estar a la motivación contenida en el expediente, que como anteriormente se ha analizado no existe.

A mayor abundamiento, sobre la justificación que incluye el órgano de contratación en su informe al recurso, tras invocar diversa doctrina sobre la cuestión, indica que: *«teniendo en cuenta que las prestaciones que integran el objeto contractual no se circunscriben a la mera construcción y montaje, sino que comprenden también la redacción del proyecto constructivo, la puesta en marcha y la explotación en régimen de concesión de obra pública de las instalaciones destinadas al tratamiento de la fracción orgánica de recogida selectiva (FORS) y de la materia orgánica recuperada (MOR), cabe concluir que la exigencia de acreditar la ejecución de, al menos, dos (2) obras de construcción o ampliación de plantas de tratamiento de residuos por importe —sin incluir impuestos— igual o superior a 32.736.893 € se encuentra debidamente motivada y resulta adecuada al objeto y alcance del contrato».*



Sin embargo, y como hemos indicado anteriormente en el presente procedimiento se exige una determinada solvencia para cada una de las prestaciones que componen el contrato de concesión de obras no pudiéndose justificar, en principio, la mayor exigencia de la solvencia técnica de las obras motivada en los servicios que posteriormente se vayan a desarrollar dado que son prestaciones diferenciadas con unos requisitos de solvencia distintos, sin que pueda producirse una traslación automática de la complejidad del régimen concesional a la fase constructiva si esta tiene entidad económica y técnica propia diferenciada.

El órgano de contratación también hace referencia a que la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), ha llevado a cabo un análisis sobre la sostenibilidad financiera del presente contrato de concesión de obras, y que en el informe no se ha realizado mención alguna a la cuestión relativa a la proporcionalidad de la solvencia técnica, lo que reforzaría la conformidad de la misma. Sobre este argumento, y a falta de mayor información sobre la cuestión, se debe indicar que el análisis de la sostenibilidad financiera del contrato de concesión no tendría, en principio, que extenderse a los requisitos de solvencia técnica exigida por lo que la ausencia de pronunciamiento expreso sobre dicha cuestión no puede interpretarse como una validación implícita de su adecuación al objeto del contrato.

Finalmente, el órgano de contratación hace referencia a la Resolución 877/2025, de 12 de junio del TACRC, para indicar que en la misma se habría establecido unos requisitos de solvencia técnica incluso más restrictivos que los configurados en la presente licitación sin que el citado órgano se cuestione su proporcionalidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en la resolución a la que se refiere el órgano de contratación se analiza la legalidad de un acuerdo de exclusión de un licitador respecto de los requisitos de solvencia establecidos en unos pliegos firmes y consentidos, por lo que en ningún momento en el contenido de la resolución se analiza la proporcionalidad de los mismos ya que no es objeto de la controversia.

Por todo lo anterior, procede la estimación de este motivo de recurso, dado que no se encuentra debidamente justificado en el expediente el requisito reforzado de solvencia técnica exigido en los pliegos.

2. Sobre la justificación de la no división en lotes.

Como se ha indicado la recurrente, si bien reconoce el margen de discrecionalidad del órgano de contratación para la determinación del objeto del contrato, considera que no concurre motivación suficiente para la no división del contrato en lotes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99.3. de la LCSP.

En este sentido alude a que existen contradicciones sustanciales entre la justificación administrativa de la no lotificación contenida en el PCAP y la realidad técnica del PPT. Manifiesta lo siguiente, en el sentido anteriormente reproducido:

« Contradicción técnica interna: Mientras el PCAP habla de "unidad inseparable", el propio Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) dispone explícitamente en su página 21 (Datos básicos de diseño) que "Las infraestructuras objeto del presente contrato constan de dos instalaciones independientes desde el punto de vista funcional y operativo". Si ello es así y se trata de instalaciones que son funcionalmente independientes y pueden entrar en funcionamiento en momentos distintos, la justificación legal para no dividir en lotes (Art. 99.3 LCSP) decae, revelándose como una decisión cuya consecuencia es limitar el acceso a la licitación a PYMES o empresas especializadas en una sola tecnología (compostaje vs. biometanización).



• *Independencia de Ejecución:* El PPT admite en su página 14 que la estructura del proyecto permite que " La puesta en marcha podrá realizarse de forma independiente por áreas funcionales o líneas de proceso, conforme a lo previsto en el presente PPTP.

Esta estructura por áreas permitirá que, una vez cumplidos los requisitos correspondientes, se pueda iniciar la operación de instalaciones como la planta de digestión anaerobia (FORS) sin necesidad de haber concluido la instalación de bioestabilización (MOR), si así lo permite la planificación técnica y contractual." Esto demuestra que técnicamente las instalaciones a realizar sí son susceptibles de divisibilidad.

• *Incoherencia con la Solvencia:* El Órgano de Contratación utiliza el concepto de la "unidad funcional" para no dividir el contrato, pero luego exige una solvencia técnica (2 obras de 32,7 M€ cada una) que trata al proyecto como si fuera una obra de magnitud o dimensión económica muy superior a la que realmente tiene, en lugar de sumar las capacidades para la ejecución de esa parte del objeto del contrato».

Indica que: «Si el objeto del contrato fuera realmente una "unidad funcional inseparable" (como alega el PCAP para no dividir en lotes), lo lógico y habitual sería que existiera un único Anteproyecto integral que definiera el sistema como un todo indivisible. Sin embargo, la realidad documental contradice esta justificación administrativa dado que en el expediente de contratación consta la existencia de dos Anteproyectos:

- Existe un documento específico titulado "Anteproyecto de las instalaciones para tratamiento de residuo orgánico selectivo (FORS)".

- Existe otro documento separado titulado "Anteproyecto de instalación de bioestabilización y afino de fracción orgánica recuperada (MOR)". Asimismo, indica que se establecen fases de ejecución diferenciadas para cada instalación.

Por su parte, el órgano de contratación aduce que en la memoria justificativa que forma parte del expediente de contratación, se proporciona una justificación conforme a lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP. La justificación también figura en el anexo I del PCAP en el que se recoge lo siguiente:

«En caso negativo, justificación de la no división del contrato en lotes (art. 99.3 LCSP):

Conforme al citado artículo 99.3 de la LCSP, se justifica debidamente la decisión de no dividir el presente contrato en lotes atendiendo a su naturaleza técnica, funcional y jurídica como contrato de concesión de obra pública, en el que concurren circunstancias que desaconsejan de forma objetiva su fragmentación.

El objeto del contrato consiste en la redacción del proyecto, construcción, puesta en marcha y posterior explotación en régimen de concesión de dos líneas tecnológicamente especializadas, pero funcionalmente integradas, para el tratamiento de materia orgánica (FORS y MOR) en el Complejo Medioambiental de Montalbán. Aunque técnicamente distinguibles, estas actuaciones configuran una unidad funcional inseparable, diseñada para operar de forma sinérgica y bajo una gestión unificada.

La especial singularidad y complejidad que entraña el proyecto de construcción y explotación de la Planta aconseja que necesariamente se ejecute por un único adjudicatario desde el punto de vista técnico y operativo.

En este sentido, la construcción y explotación de la Planta por una multitud de contratistas dificultaría, en gran medida, la coordinación, optimización y eficiencia de la obra y su explotación.

Desde el punto de vista técnico, la división en lotes supondría una pérdida de coherencia en el diseño y ejecución de las obras, dado que el proyecto no se limita a una mera construcción de instalaciones, sino que está orientado a su posterior gestión eficiente, sostenible y continua. Mantener la unidad de proyecto explotación permite asegurar la continuidad entre las fases, la compatibilidad de los sistemas y equipamientos, la correcta integración de soluciones tecnológicas y la reducción de riesgos de incompatibilidad entre contratistas.

Además, una gestión integral por una única entidad facilita:

La aplicación de criterios homogéneos en materia de control ambiental, seguimiento técnico, mantenimiento y mejora continua;



El aprovechamiento de economías de escala;

Y la optimización de los recursos humanos, técnicos y financieros, favoreciendo la sostenibilidad económica y ambiental del proyecto.

Todo ello resulta especialmente relevante en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), el cual impone un calendario de ejecución limitado y estricto, así como el cumplimiento del principio DNSH (Do No Significant Harm), criterios que solo pueden cumplirse eficazmente bajo un modelo de responsabilidad única e integrada.

Además de las razones técnicas y operativas, la no división del contrato en lotes se justifica en que el régimen concesional exige una transferencia integral del riesgo operacional al concesionario de conformidad con el artículo 14 de la LCSP y con la Directiva 2014/23/UE. La entidad concesionaria debe asumir la totalidad de los riesgos derivados del diseño, la construcción y la explotación de las instalaciones, lo que requiere, necesariamente, un único adjudicatario responsable de todo el ciclo del proyecto.

Una pluralidad de contratistas impediría la efectiva aplicación de este principio esencial, ya que no podría imputarse unívocamente la responsabilidad de la explotación ni garantizarse la adecuada alineación entre el diseño y la gestión posterior de la infraestructura. La fragmentación contractual comprometería, por tanto, el modelo económico-jurídico sobre el que se sustenta la propia viabilidad del contrato.

Por tanto, en virtud del artículo 99.3 de la LCSP, la no división del contrato en lotes se justifica en razones técnicas, operativas y económicas que impiden la ejecución independiente de las distintas prestaciones sin comprometer la coherencia, eficiencia y eficacia, así como la viabilidad de la concesión».

Según manifiesta el órgano de contratación, esta motivación sería suficiente, en el sentido de que, aunque las líneas FORS y MOR puedan considerarse técnicamente diferenciables, la justificación radica en que ambas están diseñadas para operar de forma integrada y sinérgica, de modo que cualquier fragmentación comprometería la viabilidad técnica del proyecto.

Por otro lado, en lo relativo a las incoherencias entre el PCAP y el PPT, el órgano de contratación alega que la recurrente omite «la necesaria la coordinación, optimización y eficiencia de la obra y su explotación, las cuales se verían mermadas por el hecho de que haya varias empresas adjudicatarias, pues tal y como indicó este órgano de contratación en su justificación, el proyecto no se limita a una mera construcción de instalaciones, sino que está orientado a su posterior gestión eficiente, sostenible y continua». Así, afirma que aunque exista independencia funcional o la posibilidad de inicio parcial de la operación de una planta «no invalida la justificación de este órgano de contratación, la cual se centra en asegurar la eficiencia de la obra y su explotación, la coherencia en el diseño y ejecución de las obras, la compatibilidad de los sistemas y equipamientos, la correcta integración de soluciones tecnológicas y la reducción de riesgos de incompatibilidad, así como la transferencia íntegra del riesgo operacional».

Sostiene el órgano de contratación que la recurrente, al formular una propuesta técnica alternativa que reputa viable, pretende sustituir el criterio técnico fijado en los pliegos, lo que no puede prosperar en la medida en que supondría desconocer el margen de discrecionalidad técnica que el ordenamiento reconoce al órgano de contratación en la configuración del objeto contractual.

En este sentido se habrá de analizar la justificación que existe en el expediente teniendo en cuenta la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de determinar el objeto del contrato y las peculiaridades respecto a la lotización que resultan de aplicación a los contratos de concesión de obras.



En el enfoque de la cuestión, debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales, sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad de que goza el poder adjudicador 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, 8 104/2018, 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, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (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 otro lado, el artículo 99.1 de la LCSP establece que *«El objeto de los contratos deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten»*.

Por su parte, el apartado tercero establece que *«Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los contratos de concesión de obras».

Llegado a este punto, se ha de precisar que en este supuesto nos encontramos ante un contrato de concesión de obras y que el propio artículo 99.3 de la LCSP establece una excepción en la posibilidad de no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos. Así, el texto del precepto reproducido indica: *«salvo en los contratos de concesión de obras»*.

Esta cuestión ya ha sido abordada con anterioridad por este Tribunal, así en su Resolución 428/2025, de 25 de julio, se indica sobre la división en lotes en los contratos de concesión de obras que: *«La excepción para la división en lotes en la concesión de obras está expresamente prevista en la normativa vigente. Fijada la necesidad de motivación respecto de la decisión de no dividir el contrato en todo caso, salvo en los contratos de concesión de obra pública, la cuestión consiste en dilucidar si constituyen las 4 fases que integran el contrato objeto del recurso especial, un único contrato, y si estas son calificables como un único contrato de concesión de obra pública, como se intuye de la defensa que realiza el órgano de contratación»*.



Asimismo, para interpretar el sentido de dicha excepción resulta de interés lo manifestado por el TACRC en su Resolución 329/2022, de 10 marzo, en la que se indica: «La salvedad prevista en el artículo 99.3 de la LCSP y el hecho de que la Directiva de los contratos de concesión no prevea la división en lotes, ha de entenderse en función de la propia configuración jurídica o naturaleza del contrato de concesión de obra en el que la contraprestación del contratista, por todas las prestaciones que implican la construcción de la obra y su ulterior explotación, se establece en el derecho a explotar la obra asumiendo el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Es decir, en el contrato de concesión de una obra, naturalmente van a coexistir numerosas prestaciones que va a ejecutar el adjudicatario o concesionario y que son susceptibles de división o de diferenciación; en el presente caso, junto con la construcción de la obra civil de un centro de salud, será necesario suministrar su amueblamiento y equipamiento inicial adecuados para prestar su función, y también garantizar la prestación de servicios durante su vida útil por medio de servicios de mantenimiento o el suministro de consumibles... etc. Naturalmente, separar cada una de estas prestaciones en lotes equivale a licitar numerosos contratos independientes de obras, de suministros, de servicios, desnaturalizando precisamente la figura jurídica de la concesión de obras y pasando a otro modelo de gestión, como probablemente se viene haciendo hasta la fecha mediante una gestión directa por la Administración sanitaria de cada centro de salud. Así, la contratación de todas las prestaciones bien agrupadas en un contrato mixto o bien por separado, a cambio de un precio, sería una opción alternativa al contrato de concesión de obras que desvirtuaría esta modalidad contractual, ya que no habría transferencia del riesgo operacional de la Administración al Concesionario, ni tampoco éste financiaría las obras.

En consecuencia, cabe concluir que la salvedad del artículo 99.3 de la LCSP cuando se refiere a los contratos de concesión de obras, está pensando en que por su propia naturaleza, la división en lotes puede desvirtuar dicha figura contractual y no tanto en excepcionar la regla general que preside nuestro sistema legal de contratación pública, consistente en que, cuando la naturaleza del contrato lo permita, cada una de sus partes se ejecute de forma independiente o en lotes, salvo que concurran determinadas justificaciones, que desde luego han de ser motivadas de forma expresa y suficiente.

Otra cosa distinta es que la naturaleza del contrato no lo permita.

Sin embargo, como se ha apuntado antes, el hecho de encontrarnos ante una concesión de obras no siempre impide configurar lotes, sin desnaturalizar dicha modalidad contractual, tal como se prevé por la LCSP al regular el valor estimado. Y esta es la siguiente cuestión que debe abordarse a continuación de una forma más concreta, atendiendo al objeto del contrato descrito en los pliegos impugnados».

Aplicando lo anterior al presente supuesto, la justificación de la no división en lotes debe ser necesariamente matizada cuando nos encontramos ante una concesión de obras, pues en la propia configuración legal de este tipo contractual concurren de forma unitaria prestaciones de distinta naturaleza que han de ser asumidas por un único concesionario, circunstancia inherente al modelo concesional. Cuestión distinta sería que, bajo la apariencia de una única concesión, se estuviera realmente ante varias concesiones autónomas susceptibles de explotación independiente y, por tanto, de adjudicación separada. Tal hipótesis podría plantearse cuando el contrato comprenda obras diferenciadas funcional y económicamente, susceptibles de constituir concesiones independientes.

Sobre esta cuestión, el artículo 14.3 de la LCSP permite que un contrato de concesión de obras reúna más de una obra en sentido estricto, pero siempre que sean accesorias o vinculadas respecto de una considerada principal:

«3. El contrato de concesión de obras podrá también prever que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en



ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, estos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos».

En el presente supuesto, existe una motivación en el expediente de la no división en lotes de su objeto, aludiendo a que *«configuran una unidad funcional inseparable, diseñada para operar de forma sinérgica y bajo una gestión unificada»* y se menciona que la construcción de la planta por una multitud de contratistas dificultará en gran medida, la coordinación, optimización y eficiencia de la obra y su explotación.

Sin embargo, este Tribunal tras el análisis de los diferentes documentos que conforman el expediente de contratación ha detectado que, como indica la recurrente, se realiza un estudio separado de la construcción y explotación de cada planta identificada como: MOR y FORS. En efecto, tanto en el presupuesto base de licitación como en el estudio de viabilidad se efectúa una evaluación individualizada de cada instalación, distinguiendo sus respectivos costes de inversión, gastos de explotación e ingresos previstos.

Así, con relación a la viabilidad de la planta de tratamiento de FORS, se concluye: *«Estos resultados confirman la viabilidad económico-financiera de la concesión, en términos de rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo, pese a un escaso valor positivo del VAN en el periodo de 25 años analizado, por la estructura de costes e ingresos estimada. Pero lo más destacable es que se garantiza al concesionario desde el año 1 unos ingresos seguros mediante el canon de explotación variable para poder financiar gran parte de sus gastos de explotación, sin contar con los ingresos propios del concesionario (venta de subproductos y del biogás)».* En lo que respecta a la planta de tratamiento MOR, se indica: *«Los ingresos derivados de la explotación de la instalación se mantendrán estables a lo largo de los años, dado que el volumen de materia orgánica recogida (MOR) tratado anualmente ha sido fijado en 55.000 toneladas, sin previsión de incrementos progresivos. Esta constante en la capacidad de tratamiento permite contar con un marco económico previsible y equilibrado durante toda la vigencia del contrato».* Así, respecto de la planta de tratamiento FORS, el estudio concluye expresamente su viabilidad económico-financiera en términos autónomos. Del mismo modo, en relación con la planta MOR, se proyecta un marco económico estable y previsible durante toda la vigencia del contrato, atendiendo a la capacidad de tratamiento fijada y a los ingresos asociados a su explotación.

En conclusión, a la vista de motivación incluida en el expediente este Tribunal no puede considerar suficientemente justificada la imposibilidad de dividir el objeto del contrato en dos lotes, esto es, en dos concesiones de obras diferenciadas, una por cada planta objeto del procedimiento.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta la motivación incluida en el expediente de contratación procede la estimación de este motivo de recurso al considerar que la misma no es suficiente para justificar que el objeto del contrato no se encuentre dividida en dos concesiones de obras, una por cada planta.

Finalmente, el órgano de contratación sostiene que existiría una incoherencia en el *petitum* del recurso por la falta de invocación como defecto del pliego de un vicio de nulidad radical, y señala los supuestos previstos en los artículos 39 de la LCSP y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para sustentar esta afirmación, se remite a la Resolución 1545/2025, de 30 de octubre, del TACRC. Sin embargo, tal referencia no resulta trasladable, dado que según el texto que se transcribe se refiere a un supuesto en el que una entidad licitadora posteriormente impugna los pliegos, motivo por el que en el mismo resulta de aplicación lo



dispuesto en el artículo 50.1.b) de la LCSP que establece: «Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho». Es precisamente en ese contexto donde la resolución citada efectúa referencia a la concurrencia de un eventual vicio de nulidad radical como única vía de impugnación posible. Circunstancia que no concurre en el presente caso, en el que no se plantea una impugnación tras la participación en la licitación, sino un recurso formulado en tiempo y forma conforme al régimen ordinario previsto en la LCSP.

Por tanto, no siendo de aplicación la doctrina invocada por la recurrente al presente procedimiento de contratación no procede atender a lo solicitado por el órgano de contratación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra los pliegos rectores del contrato denominado «Concesión de Obras de Construcción y puesta en marcha de las instalaciones necesarias para el tratamiento de la fracción orgánica selectiva (FORS) y la materia orgánica recuperada (MOR) en el Complejo Medioambiental de Montalbán de Córdoba de la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A» (Expediente CON.O.2025.01), convocado por la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A. (EPREMASA), ente instrumental dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC36/2026, de 24 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.

