

Recurso 30/2026
Resolución 90/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicios de asesoramiento técnico general y especial para la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A.” (Expediente de referencia SER.2025.10), convocado por la citada EMPRESA PROVINCIAL DE RESIDUOS Y MEDIO AMBIENTE, S.A., 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. Tal como consta en el expediente administrativo aportado por el órgano de contratación, el día 24 de diciembre de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en la citada Plataforma. El valor estimado del contrato asciende a 715.894,21 euros, IVA excluido.

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 19 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ (en adelante la recurrente), contra la resolución de adjudicación recaída en el procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del mismo día 19 de enero, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. La respuesta del órgano de contratación se produjo el 21 de enero.



Se requirió documentación adicional con fecha 22 de enero de 2026. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 23 de enero.

TERCERO. A la vista de la relación de licitadores aportada por el órgano de contratación, con fecha 23 de enero la Secretaría de este Tribunal Administrativo requiere a la empresa ■, única empresa participante en la licitación, como interesada en el presente recurso especial en materia de contratación, para que, en el plazo de cinco días hábiles desde el envío la notificación, formulara las alegaciones que considerara oportunas.

No consta que la citada empresa interesada las haya formulado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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 relación con el Convenio entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Diputación provincial de Córdoba, de 27 de mayo de 2024.

SEGUNDO. Legitimación.

Nos planteamos en este Fundamento de Derecho, previo a entrar en el fondo del asunto, si la recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso especial, en tanto que finalmente no presentó oferta en el procedimiento de licitación, habiendo finalizado el plazo de presentación de propuestas. A ello hay que sumar el hecho que la recurrente no solicitó suspensión del procedimiento cuando recurrió los pliegos que rigen la licitación.

A este respecto debemos recordar que el apartado 4.1.2 del PPT que rige la contratación establece la obligación de la adjudicataria de disponer de un equipo multidisciplinar mínimo altamente cualificado, con siete perfiles de los que al menos seis de ellos necesitan de titulación universitaria superior, y a los que además requieren suficiente experiencia.

El apartado letra I (*Solvencia*) del Anexo I (*Cuadro resumen*) del PCAP tiene, a su vez, un subapartado, denominado *Otros requisitos*, donde se exige un compromiso de adscripción de medios, en los términos del artículo 76.2 LCSP, con el que deberá acreditarse la pertenencia al equipo pluridisciplinar de trabajo de los profesionales indicados en la cláusula 4.1.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas. En este sentido, el artículo 76.2 LCSP dice: «*Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello*».

Por otro lado, de la respuesta de la entidad contratante a la consulta de la recurrente (la cual no aparece en el expediente administrativo, pero ambas partes consideran producida en los términos antes reproducidos), se infiere que el 90% de las tareas del contrato son consideradas críticas, entendiéndose que esos medios humanos serán los encargados de realizar las tareas críticas del contrato que no pueden ser objeto de subcontratación.



En cuanto a si esta consulta tiene carácter vinculante o no en virtud de lo dispuesto en el artículo 138.3, *in fine*, LCSP, debe decirse que el Anexo I del PCAP, en su apartado E (*Perfil del contratante*), deja el asunto en blanco sin dar una respuesta, al no estar marcado ni el cuadro para el SÍ ni el del NO (páginas 99 y 100 del expediente administrativo). A la vista de lo anterior, entendemos que la respuesta a la consulta no era vinculante, ya que se requiere para ello un pronunciamiento expreso a este respecto del órgano de contratación, que aquí, siquiera por error, no se ha producido. Abona nuestra tesis el hecho de que la consulta y su respuesta no aparecen publicadas en el perfil del contratante, como requiere para las consultas vinculantes el precepto antes citado. No obstante, sin tener el carácter de vinculante, al resultado de la consulta ha de concedérsele un importante valor jurídico, de forma que la contestación del órgano de contratación crea unas expectativas de certidumbre y seguridad jurídica en la licitadora consultante, de forma que esta actúa correctamente cuando lo hace siguiendo las instrucciones e indicaciones de la consulta no vinculante.

Asimismo, el informe del órgano de contratación de 21 de enero de 2026 insiste en que los mecanismos de participación en el contrato de este equipo humano pueden ser la integración laboral en la empresa, la posibilidad de acudir en UTE o la subcontratación, no considerando la posibilidad de admitir otras formas de colaboración externa de los miembros del equipo de trabajo con la recurrente.

Así las cosas, parece quedar claro que la interpretación del PCAP realizado por el órgano de contratación impedía a la recurrente presentarse con éxito a la licitación, ya que carecía de opciones de ser admitida a la licitación si presentaba un equipo de trabajo conformado, siquiera en parte, mediante colaboración externa. Así las cosas, el esfuerzo de preparar la oferta hubiera conducido indefectiblemente a la exclusión de la propuesta de la recurrente. Esta es la certidumbre que tiene esta cuando interpone el recurso especial y es la conclusión a la que aquí llegamos, sobre todo a la vista del informe del órgano de contratación de 21 de enero de 2026 cuando, por ejemplo, dice:

“Ya hemos justificado la necesidad de que el personal perteneciente al equipo pluridisciplinar, formara parte de la empresa, por lo que si el contratista necesitara concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que disponen los pliegos la forma de realizarla es la relativa al artículo 215.1 LCSP relativo a la subcontratación”.

A estos efectos, debemos traer aquí a colación la doctrina recogida en la Resolución nº 443/2021, de 23 de abril de 2021, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Recurso nº 295/2021 - C.A. Región de Murcia 23/2021), que señala:

«En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.



En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: “La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)”.»

En consecuencia, consideramos que la recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso contra los pliegos que rigen la licitación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación 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.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 24 de diciembre de 2025, por lo que, computando desde dicho día el recurso presentado el 19 de enero de 2026, dirigido a este Tribunal, 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 de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone recurso especial contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación, solicitando que se acuerde la nulidad o, en su defecto, la modificación de determinados extremos del expediente, concretamente de la cláusula 4.1.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). Pide asimismo que se reconozca expresamente la posibilidad de que los medios humanos requeridos sean aportados mediante adscripción de personal externo, a través de contratos mercantiles, colaboraciones profesionales o compromisos de disponibilidad, siempre que se garantice su cualificación, experiencia y disponibilidad efectiva durante la ejecución del contrato, conforme a la legalidad vigente. Solicita asimismo que se requiera al órgano de contratación la modificación de los pliegos para su correcta adaptación a la LCSP, respetando los principios de libre concurrencia, proporcionalidad, igualdad y seguridad jurídica, garantizando la legalidad del procedimiento; que se requiera al órgano de contratación la subsanación de los aspectos anteriormente señalados, con arreglo a la legislación vigente y la jurisprudencia administrativa, a fin de asegurar un procedimiento



de contratación pública ajustado a los principios de transparencia, objetividad, igualdad y libre competencia; y que se adopten cuantas medidas resulten procedentes en derecho para salvaguardar la legalidad del procedimiento, garantizando que la licitación se ajuste a los principios de buena administración, eficiencia en el gasto público y acceso igualitario de todos los operadores económicos.

Señala la recurrente que la cláusula 4.1.2 (*Medios Humanos*) del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) exige que la empresa adjudicataria disponga de un equipo multidisciplinar mínimo, integrado, entre otros, por los siguientes perfiles:

- Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
- Ingeniero Técnico de Obras Públicas / Ingeniero Civil.
- Ingeniero Técnico Industrial.
- Ingeniero de Montes.
- Ingeniero Agrónomo.
- Ingeniero Técnico en Topografía.
- Delineante.

Dice asimismo que la cláusula añade expresamente que las titulaciones y acreditaciones (se incluyen los TC1 y TC2) serán requeridas por la entidad contratante.

Ante la duda sobre si alguno de los perfiles técnicos podía ser aportado mediante colaboración externa, la recurrente dice haber formulado una consulta al órgano de contratación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Ni la consulta ni la respuesta, que abajo se transcriben, constan en el expediente administrativo remitido por la entidad contratante.

El tenor de la consulta planteada fue el siguiente: *“En relación con la cláusula 4.1.2 “MEDIOS HUMANOS” del PTT (pág. 9) se indica que el equipo deberá estar integrado, como mínimo, por determinados perfiles profesionales, cuyas titulaciones y acreditaciones “se incluyen los TC1 y TC2”. Al hacer referencia a los TC1 y TC2, nos surge la duda de si algún miembro de dicho equipo técnico podría ser colaborador externo”.*

La respuesta del órgano de contratación fue la que sigue: *“En relación a la colaboración externa se le indica que el PCAP señala lo siguiente: ‘Se podrá(n) subcontratar los trabajos que requieran instrumental específico o una formación técnica no contemplada en el PPTP así como las direcciones técnicas de obra y coordinadores de seguridad y salud en las obras. La partida antes indicada supone aproximadamente un 10% del precio del contrato. Así las cosas, se identifican, por defecto, el resto de las tareas críticas en los términos que establece el art. 215.2.e) de la LCSP que serían el resto de actividades a desarrollar para el correcto objeto del contrato, las cuales, por tanto, no podrían subcontratarse’.”*

De esta respuesta, la recurrente deduce de forma expresa que los perfiles técnicos exigidos en la cláusula 4.1.2 del PPT deben pertenecer obligatoriamente a la plantilla de la empresa licitadora, quedando excluida la posibilidad de incorporar colaboradores externos, aun cuando estos cuenten con la titulación y experiencia necesarias.

La fundamentación jurídica de la petición de la recurrente se basa en los siguientes motivos principales:



1. Prohibición injustificada de adscripción de medios personales externos: la recurrente cita el artículo 76 LCSP. Para esta empresa, la cláusula 4.1.2 del PPT en su redacción actual y atendiendo a la interpretación del órgano de contratación, impide que el equipo técnico mínimo pueda estar formado por personal externo, es decir, por profesionales vinculados a la empresa licitadora mediante contrato mercantil, colaboración profesional o compromiso de adscripción, exigiendo expresamente que los perfiles profesionales requeridos estén dados de alta en la Seguridad Social por la empresa licitadora y se acrediten exclusivamente mediante documentación laboral como TC1 y TC2, lo que implica que únicamente se admite personal en plantilla con relación laboral directa. Esta exigencia limita de forma injustificada la libertad del licitador para organizar sus recursos humanos, vulnerando lo establecido en el artículo 76 LCSP, que permite expresamente la utilización de medios personales ajenos, siempre que se garantice su disponibilidad efectiva para la ejecución del contrato.

Según la recurrente, ello excluye otras formas de colaboración plenamente válidas y comúnmente utilizadas en el ámbito técnico y profesional, especialmente por pequeñas y medianas empresas o consultoras especializadas, cuyo funcionamiento habitual se basa en la incorporación de profesionales cualificados mediante contratos mercantiles o compromisos de adscripción. Para ello, el hecho de que el personal técnico no forme parte de la plantilla de la empresa licitadora no implica una afectación negativa a la calidad del servicio. La LCSP no establece una preferencia por personal propio frente a personal externo, sino que exige que los medios estén efectivamente disponibles y sean adecuados para la correcta ejecución del contrato. Lo relevante es la cualificación, experiencia y disponibilidad del equipo, no el tipo de relación jurídica que los vincula con el licitador. Exigir una vinculación laboral exclusiva no garantiza por sí sola una mayor calidad en la prestación, y en cambio sí restringe la participación de numerosos operadores económicos perfectamente capacitados. No concurre en este caso ninguna circunstancia excepcional (seguridad, confidencialidad extrema o carácter personalísimo de la prestación) que justifique la restricción impuesta.

2. Confusión indebida entre subcontratación (art. 215 LCSP) y adscripción de medios (arts. 75 y 76 LCSP): para la recurrente, la respuesta dada por el órgano de contratación limita la posibilidad de incorporar personal técnico que no esté en plantilla, justificándolo en la prohibición de subcontratar determinadas tareas críticas. Sin embargo, esta interpretación carece de fundamento legal, ya que la adscripción de medios personales externos no equivale a subcontratar parte del objeto del contrato, ya que son dos figuras jurídicas claramente diferenciadas por la propia LCSP. Se cita el artículo 215.1 LCSP (subcontratación, en la que un tercero ejecuta directamente parte de la prestación contratada, lo que refiere a una externalización de tareas o actividades del contrato) frente a los artículos 75 y 76 LCSP, referidos a la adscripción de medios personales externos para acreditar solvencia y organizar la ejecución contractual. En consecuencia, la adscripción de personal técnico externo no supone la ejecución de una parte del contrato por un tercero, sino la incorporación de medios humanos cualificados a disposición del licitador para cumplir sus obligaciones contractuales. Por tanto, confundir ambas figuras vulnera el régimen legal previsto en los artículos 75 y 76 LCSP, llevando a una interpretación errónea que impide al licitador utilizar medios personales externos, aun cuando estén correctamente vinculados mediante contratos mercantiles o compromisos de adscripción válidos en derecho. La prohibición de adscribir personal externo no se recoge de forma expresa en los pliegos, sino que se deduce únicamente de la mención a la acreditación mediante TC1 y TC2 y de la interpretación posterior realizada en la respuesta a una consulta. Esta forma indirecta de limitar el uso de medios personales ajenos no puede considerarse válida, ya que introduce una restricción que ni está claramente contemplada en los pliegos ni ha sido debidamente justificada, en contra de lo exigido por el artículo 76.3 LCSP. Según la recurrente, esta interpretación no puede aceptarse, ya que se aparta de lo previsto legalmente y reduce injustificadamente el ámbito de organización del



licitador, impidiéndole utilizar formas legítimas y habituales de estructuración de sus medios técnicos.

En definitiva, ambas figuras están claramente diferenciadas en la LCSP, y confundirlas supone vaciar de contenido el artículo 75, restringiendo ilegítimamente la libertad organizativa del licitador.

3. Vulneración de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y proporcionalidad (arts. 1 y 132 LCSP): según la recurrente, la exigencia de que la totalidad del equipo técnico mínimo esté obligatoriamente integrado por personal en plantilla de la empresa licitadora, tal como se deriva de la cláusula 4.1.2 del PPT y su interpretación por el órgano de contratación, supone una restricción directa e injustificada del acceso a la licitación y una limitación arbitraria a la organización interna del contratista. Se citan los artículos 1 y 131 LCSP.

En este caso, exigir de forma exclusiva que los perfiles técnicos requeridos estén contratados laboralmente por la empresa licitadora favorece de forma objetiva a operadores de gran tamaño, con capacidad para mantener estructuras laborales permanentes; discrimina sin justificación a pequeñas y medianas empresas, así como a consultoras altamente especializadas, que operan legítimamente mediante estructuras más flexibles; y no garantiza *per se* una mayor calidad en la prestación, y sin embargo impide el acceso a licitadores que podrían cumplir perfectamente con los requerimientos técnicos y funcionales del contrato. Todo ello sin ninguna motivación técnica ni jurídica específica en los pliegos, ni se aporta justificación alguna sobre la necesidad de exigir personal propio frente a personal externo, infringiendo también el principio de proporcionalidad exigido en todo procedimiento de contratación pública.

La contratación pública, conforme al artículo 1.3 LCSP, debe además facilitar el acceso a las pequeñas y medianas empresas, y no imponer cargas estructurales innecesarias que solo puedan asumir grandes operadores. La interpretación restrictiva que se deriva de la cláusula impugnada contradice de forma directa los artículos 1 y 132 de la LCSP, y supone una restricción injustificada de la libre competencia, que debe ser corregida por este Tribunal.

4. En apoyo a estas tesis se cita la siguiente doctrina:

- Resolución 219/2024, de 21 de marzo, dictada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (Recurso 161/2024), si bien el párrafo que se extrae es una cita del PCAP vigente en aquella contratación y no una conclusión de este Tribunal.
- Resolución 129/2020, de 27 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Recurso 1096/2019), si bien esta resolución no contiene los textos entrecomillados por la recurrente. De hecho, la Resolución TACRC núm. 129/2020 (aunque en su texto dice, por error, 129/2019) corresponde al Recurso núm. 1573/2019. La Resolución dimanante del Recurso núm. 1096 tampoco trata sobre los temas que aquí nos ocupan.
- Resolución 1013/2022, de 7 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Recurso 857/2022), si bien esta resolución no contiene los textos entrecomillados por la recurrente.

5. Consideración complementaria sobre la coherencia interna de los pliegos y prevalencia del PCAP (art. 122 LCSP): la recurrente dice que el PCAP permite expresamente la subcontratación parcial de



determinadas tareas técnicas que requieran instrumental específico o formación especializada, no exigiendo que la totalidad de los trabajos o medios personales estén integrados en la estructura interna del adjudicatario. Sin embargo, el PPT, interpretado conforme a la respuesta del órgano de contratación, impone una estructura organizativa cerrada, al exigir que los perfiles profesionales del equipo mínimo se acrediten exclusivamente mediante documentos TC1 y TC2, lo que implica una vinculación laboral directa y excluye cualquier forma de colaboración externa. Esta divergencia entre ambos pliegos genera incertidumbre jurídica sobre los requisitos reales de participación y puede dar lugar a interpretaciones restrictivas no reflejadas de forma clara y expresa en la documentación contractual. Se citan al respecto los apartados 2 y 4 del artículo 122 LCSP. Se deduce que el PCAP constituye el documento jurídico principal del procedimiento de contratación y, en caso de contradicción o ambigüedad entre pliegos, debe prevalecer su contenido frente a interpretaciones derivadas del PPT o de consultas posteriores. Se cita doctrina al respecto.

Por tanto, la exigencia derivada del PPT no puede interpretarse como una prohibición de adscribir medios humanos externos, cuando el PCAP no recoge dicha limitación de forma clara y expresa, ni consta motivación técnica suficiente que la justifique. Esta contradicción no puede resolverse en perjuicio del principio de seguridad jurídica ni restringiendo el derecho de los licitadores a estructurar libremente sus medios conforme al artículo 75 de la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Como es de entender, las alegaciones de la recurrente no son compartidas por el órgano de contratación, argumentándolo a través de su informe de 21 de enero de 2026, en el que se solicita que se desestime la solicitud de nulidad invocada de contrario, así como la de modificación de los pliegos en ellos extremos señalados en el recurso. Todo ello con base en las siguientes razones principales:

1. En cuanto a la prohibición injustificada de adscripción de medios personales externos, la entidad contratante transcribe la cláusula 4.1.2 del PPT, calificando de proporcional los aspectos requeridos en dicho Pliego por las siguientes razones:

- Por necesitarse un equipo multidisciplinar altamente cualificado, con formación y experiencia importante, al tratarse de un servicio, no solo eminentemente intelectual, sino una especificidad muy concreta, con una complejidad técnica importante.

- Se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada, cuyo valor estimado del contrato es de 715.894,21 euros.

Tanto el apartado 1.1 de la Memoria Justificativa como la letra A del Anexo I del PCAP, se señalan características de la especificidad del contrato en cuanto a la naturaleza integral del servicio.

Estos factores, que constan expresamente en los pliegos, justifican la necesidad de un equipo pluridisciplinar y especialmente cualificado, bajo el mando de una única empresa, la cual nombrará a un técnico responsable del contrato que actuará en nombre de todos y cuyas obligaciones se encuentran a lo largo de todo el PPT.

La participación de personal externo no está prohibida, estableciéndose para ello, en los pliegos, la posibilidad de constituirse en Unión Temporal de Empresas (incluso junto con profesionales personas físicas), la cual no deja de ser una fórmula jurídica que permite a empresas sumar capacidades y



acceder a contratos que individualmente no podrían asumir, como parece ser el caso. Con esta fórmula se consigue dar seguridad al órgano de contratación desarrollando una relación continuada en el tiempo y cualificada. No estaríamos ante un contrato mercantil, una colaboración profesional o compromiso de adscripción, sino ante una fórmula jurídica específica que sí permite la LCSP. La recurrente no se refirió a la posibilidad de UTE en su consulta.

En relación con la problemática que parece surgir al recurrente con la utilización de los TC1 y TC2 como medio de justificación, el tenor literal del PPT no excluye otras formas de acreditación. La adscripción de medios personales y su carácter de condición esencial se recogen en la cláusula 4.1.2 del PCAP y en la letra I del Anexo 1 del PCAP.

2. En lo relativo a la confusión indebida entre subcontratación (art. 215 LCSP) y adscripción de medios (arts. 75 y 76 LCSP), la entidad contratante dice que, cuando se le formuló la consulta por el recurrente, no pudo deducirse qué quería decir este con “colaborador externo”, porque, como ya se ha dicho, la posibilidad de constituirse en UTE también podría suponer la introducción en el contrato de un colaborador o agente en principio externo. Tampoco se indicaba en la consulta nada en relación con la posibilidad de que se realizara esa colaboración mediante contrato mercantil o colaboración profesional. La pregunta no permitía tampoco conocer la responsabilidad que ese colaborador tuviera con la contratante ni su estatus jurídico. La pregunta fue, pues, muy ambigua y la respuesta resulta del todo oportuna. Se pregunta la contratante las razones por las que la recurrente no planteó más consultas si no estaba satisfecha, en lugar de interponer recurso especial.

El compromiso de adscripción de los medios personales es razonable a la vista de la especificidad técnica del contrato, tal como se ha justificado, expresando así la necesidad de que el personal perteneciente al equipo pluridisciplinar, formara parte de la empresa, de forma que, de desear concertar con terceros la realización parcial de la prestación, el recurrente debía acudir a la subcontratación.

3. Vulneración de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y proporcionalidad (art. 1 y 132 LCSP): la entidad contratante no vincula la solvencia técnica del contrato a su personal, ya que la misma se acredita mediante determinadas certificaciones de calidad, que se encuentran justificadas (Letra I del Anexo 1 del PCAP), sino que se vincula al propio objeto del contrato, en cuanto servicio intelectual muy concreto y cualificado. En este caso, la duración inicial del contrato (cuatro años), la especificidad de los medios humanos en cuanto a diversidad de titulaciones y la complejidad de la materia a la que se dirigirán los trabajos a realizar, son fundamentales para el órgano de contratación en cuanto a la seguridad en la ejecución del contrato, y al correcto desarrollo del mismo. Se insiste en la posibilidad, no prohibida, de participar en el procedimiento en UTE junto con el personal del que la recurrente parece no disponer, ya que esta unión temporal cumpliría con los requisitos técnicos del pliego. Se cita doctrina de este Tribunal, concretamente se hace referencia a la Resolución núm. 528/2021 del Recurso 161/2024, lo que, como puede verse fácilmente, representa una anacronía temporal que impide la localización de la decisión en concreto.

La “supuesta” dificultad de las pequeñas y medianas empresas en participar en esta licitación, queda desvirtuada en cuanto el mismo contrato ha estado realizado por una PYME hasta finales del año pasado y, en su licitación, se presentaron dos empresas, ambas PYMES.

No se están vulnerando el artículo 1.3 ni el 132.1 LCSP, sino que, por la cuantía del contrato, deben exigirse a los licitadores unos requisitos de calidad y solvencia superiores. De hecho, en contratos



SARA, la propia LCSP no contempla el beneficio de poder acreditar la solvencia técnica a empresas de nueva creación. En un contrato de carácter intelectual para prestar servicios en un ámbito profesional muy sectorizado, como es el de la gestión de residuos, y, en virtud del importe licitado, la entidad pública puede exigir una solvencia muy concreta y determinada, la cual podría configurarse a través de diferentes formatos jurídicos (medios propios, UTE, ...), y no exclusivamente con los planteados por la recurrente (medios ajenos, contratos mercantiles, etc.).

Se reitera lo dicho sobre la acreditación de la disposición de personal mediante los TC1 y TC2 y el significado de la expresión “se incluyen”, así como la posibilidad de crear UTE.

4. La entidad contratante encuentra los mismos problemas que ya hemos puestos de manifiesto para identificar y localizar los párrafos concretos de la doctrina citada por la recurrente.

5. Consideración complementaria sobre la coherencia interna de los pliegos y prevalencia del PCAP (art. 122 LCSP): la contratante no encuentra contradicción alguna entre la posibilidad de subcontratar determinadas tareas técnicas que se indican expresamente en la letra L del Anexo I del PCAP, con la estructura del equipo pluridisciplinar indicado en la cláusula 4 del PPT. No entiende que se produzca incertidumbre jurídica. Con el apartado de la letra L, se está cumpliendo con lo señalado en el art. 215.2.e) LCSP, señalando las tareas que sí pueden ser subcontratadas y cuáles no. Dicho planteamiento fundamenta la respuesta emitida en su día a la recurrente. Se reitera que el PCAP señala la necesaria adscripción de los medios personales al contrato de acuerdo con lo señalado en la cláusula 4.1.2. del PPT.

Por último, la entidad contratante finaliza señalando, junto con su petición, que no se está impidiendo al recurrente, ni a ninguna otra empresa, la posibilidad de poder presentar oferta a la licitación, cumpliendo con los requisitos señalados en los pliegos, ya que para completar la capacidad que pueda ser que no disponga el recurrente, existen figuras jurídicas contempladas en la LCSP, no existiendo contradicción entre los pliegos y habiéndose justificado la igualdad y libre competencia de cualquier licitador, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Tras comprobar los antecedentes de hecho del presente supuesto, el expediente administrativo y las alegaciones de la recurrente y de la entidad contratante, podría decirse que la actual controversia se centraría únicamente en discernir si la primera de las citadas podía configurar válidamente su equipo de trabajo para el contrato mediante colaboraciones externas (a través de contratos mercantiles, colaboraciones profesionales o compromisos de disponibilidad), tal como pretendía, o bien esta era una opción prohibida por los pliegos. Sin embargo, este asunto debe abordarse desde la perspectiva de la coherencia de los pliegos que rigen la licitación.

Así, debemos reproducir determinados apartados del PCAP que nos parecen de especial importancia:

- Anexo I (*Cuadro resumen*). Letra I (*Solvencia*). Apartado denominado *Otros requisitos*:

Compromiso de adscripción de medios (art. 76.2 LCSP): SÍ X NO ; Deberá acreditarse la pertenencia al equipo pluridisciplinar de trabajo, de los profesionales indicados en la cláusula 4.1.2. del Pliego de Prescripciones Técnicas.



Atribución del carácter de obligación contractual esencial cuyo incumplimiento será causa de resolución: SÍ X NO ;

En caso de integración de la solvencia con medios externos (art. 75 LCSP), existencia de partes o trabajos que deben ser ejecutados directamente por la propia persona licitadora o, por un participante de una unión de empresarios: SÍ NO X.

- Anexo I (Cuadro resumen). Letra L (Subcontratación):

Existencia de partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por una participante en la misma: SÍ X NO ; *En caso afirmativo, indicar los motivos e identificar dichas partes o trabajos: Se podrá(n) subcontratar los trabajos que requieran instrumental específico o una formación técnica no contemplada en el PPTP así como las direcciones técnicas de obra y coordinadores de seguridad y salud en las obras. La partida antes indicada supone aproximadamente un 10% del precio del contrato.*

Así las cosas, se identifican, por defecto, el resto de las tareas críticas en los términos que establece el art. 215.2.e) de la LCSP que serían el resto de actividades a desarrollar para el correcto objeto del contrato, las cuales, por tanto, no podrían subcontratarse.

Pues bien, a la vista del contenido de los dos apartados antes transcritos, consideramos que existen flagrantes contradicciones en el PCAP que es necesario poner de manifiesto.

Así, el apartado *Otros requisitos* establece la necesidad de adscribir un equipo de trabajo a las labores del contrato. Este requerimiento de medios humanos se convierte tanto en requisito previo de solvencia como en obligación contractual esencial.

Téngase en cuenta que el artículo 75.4 LCSP, al referirse a la Integración de la solvencia con medios externos, dispone que, en los contratos de servicios, entre otros, 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. Pues bien, en relación con los medios humanos que han de adscribirse en la presente contratación, ese mismo apartado del PCAP establece que no existen partes o trabajos que deban ser ejecutados directamente por la propia persona licitadora o por un participante de una unión de empresarios. Sin embargo, el informe del órgano de contratación de 21 de enero de 2026 considera justificada la necesidad de que el personal perteneciente al equipo pluridisciplinar, formara ineludiblemente parte de la empresa, ya que sus miembros van a ejecutar la mayor parte de las labores (las más importantes del contrato) recogidas en el apartado 2 del PPT.

Por tanto, aislando el apartado *Otros requisitos* dentro del PCAP, debemos concluir que el Pliego permite la existencia de miembros del equipo de trabajo adscrito que no formen parte de la empresa licitadora, ya que no existe ningún trabajo en el contrato que esté reservado a la ejecución por la propia licitadora o por miembros de una UTE. No obstante, el parecer mostrado por el órgano de contratación ante este Tribunal, es precisamente el contrario.

El apartado *Subcontratación*, en cambio, señala que sí existen partes o trabajos del contrato que deben ser ejecutados directamente por la persona contratista, estableciendo la posibilidad de subcontratar los trabajos que requieran instrumental específico o una formación técnica no



contemplada en el PPT, así como las direcciones técnicas de obra y coordinadores de seguridad y salud en las obras, con un valor de aproximadamente un 10% del precio del contrato. Así, por defecto se identifican las tareas críticas, que serían el resto de actividades a desarrollar para el correcto objeto del contrato, para las cuales se prohíbe la subcontratación. No ayuda a la interpretación de este apartado la definición negativa (por descarte) de las actividades que no pueden subcontratarse ni el hecho de que no se haya aportado, en la memoria inicial de 17 de diciembre de 2025, la justificación de la prohibición de subcontratación de las tareas críticas, tal como exige el artículo 215.2, letra e), LCSP.

Este apartado de subcontratación, identificado con la letra L en el Anexo I del PCAP, concluye, estudiándolo de forma aislada, que la mayor y más importante parte de las labores del contrato no pueden ser subcontratadas. No obstante, no puede olvidarse que estas tareas críticas deben ser realizadas por el equipo de trabajo adscrito.

En conclusión, tomando los pasajes citados del PCAP, resulta que las labores más importantes del contrato se han de realizar por el equipo de trabajo, no existiendo partes o trabajos que deban ser obligatoriamente ejecutados de forma directa por la propia persona licitadora (y, en consecuencia, por el equipo de trabajo), pero, al mismo tiempo, solo es posible la subcontratación de actividades complementarias del contrato. O sea, por un lado, las tareas críticas del equipo de trabajo no pueden subcontratarse (apartado L), pero, por otro, no hay ningún trabajo vedado a la participación de personal o empresas externas a la propia adjudicataria (apartado I).

De esta forma la contradicción queda puesta de manifiesto.

Esta discordancia no fue resuelta por la respuesta a la consulta. La recurrente preguntó si algún miembro de dicho equipo técnico podría ser colaborador externo, mas la entidad contratante contestó dando la única opción de la subcontratación para determinadas labores del contrato, pero reafirmando que las tareas críticas, en los términos que establece el art. 215.2, letra e), LCSP (o sea, el resto de actividades a desarrollar para el correcto objeto del contrato), no podían subcontratarse. Todo ello a pesar de que el propio PCAP señalaba que no existían partes o trabajos que debieran ser ejecutados directamente por la propia persona licitadora o por un participante de una unión de empresarios.

Esta contradicción ha resultado de tal calibre que, como ya hemos comprobado al tratar sobre la legitimación, ha podido provocar que la recurrente no haya podido presentar su oferta, lo cual choca frontalmente con la doctrina de este Tribunal Administrativo y con la jurisprudencia sobre la claridad y precisión de las cláusulas de los pliegos, recogida, a modo de ejemplo, en nuestra Resolución núm. 449/2021, de 5 de noviembre de 2021 (Recurso núm. 110/2021):

«Así lo viene reconociendo este Tribunal en sus resoluciones, valga por todas la Resolución 128/2015, de 7 de abril, que anuló el acuerdo de exclusión de una oferta señalando que «(...) las cláusulas de los pliegos deben ser claras y precisas y no deben generar confusión a los licitadores a la hora de formular sus ofertas, de acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia –SSTS de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, según la cual, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1.288 preceptúa que “La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad”.»



En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas en este Fundamento de Derecho, procede estimar el recurso especial interpuesto en lo relativo a la anulación del PCAP que rige la licitación, en todo aquello que resulte contrario a lo aquí expresado, debiendo proceder el órgano de contratación a la retroacción de actuaciones en el procedimiento de contratación hasta un momento anterior a la aprobación de los pliegos, la cual se llevó a cabo mediante Acuerdo del Consejo de Administración de la entidad contratante, de 22 de diciembre de 2025 (página 131 y ss. del expediente administrativo).

Correspondiendo la anulación de los pliegos, no resulta necesario pronunciarse sobre la cuestión relacionada con la colaboración de personal externo a la recurrente en la configuración del equipo de trabajo, quedando este extremo supeditado a la decisión que tome en el futuro el órgano de contratación cuando apruebe un nuevo PCAP.

A mayor abundamiento, debemos considerar el contenido de la memoria del presente expediente de contratación, para ayudarnos a entender la motivación de esas cláusulas, las cuales son el origen de la controversia. Conviene recordar que la LCSP incluye una ampliación importante de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, el artículo 63.3, letra a), LCSP indica que deberá publicarse al menos la siguiente información: *«La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente»*. Por otra parte, el artículo 116.4 y otros preceptos de la LCSP exigen que, en el expediente de contratación, quede acreditada la justificación adecuada de determinados aspectos como los criterios de solvencia económica y financiera, y técnica y profesional, los criterios de adjudicación, las condiciones especiales de ejecución que se van a exigir al adjudicatario en la ejecución del contrato, el cálculo del presupuesto de licitación y del valor estimado, etc.

Es cierto que la LCSP no concreta en qué tipo de documento deben constar todas estas cuestiones —en algunos casos habla en términos generales de la documentación del expediente, o simplemente del expediente—. No obstante, el órgano de contratación ha de hacer efectivos siempre los principios de transparencia y buena administración, y adoptar como una buena práctica que la memoria del contrato contenga todos los aspectos que la LCSP exige que queden justificados en el expediente¹.

En este sentido, es necesario recalcar aquí que, examinada la memoria elaborada por el órgano de contratación, se advierte que de ella no se permite deducir la relevancia o trascendencia de la voluntad del órgano de contratación, al no resolver la contradicción antes expuesta entre solvencia y subcontratación.

¹ Sobre la publicidad que hay que dar a la memoria y demás documentos de preparación del contrato, se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 59/2018:

«El momento de publicación de cada documento puede variar, pero en todos ellos la finalidad establecida por la ley es la misma: asegurar la transparencia y el acceso público a los documentos correspondientes. Por tanto, si atendemos a los documentos mencionados en el apartado a) podemos sentar como regla general que la publicación en el perfil debe realizarse tan pronto como sea necesario que los interesados puedan acceder a la información, de modo que la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente deben publicarse con el primer acto en que un potencial licitador pueda tener interés en acceder a la documentación preparatoria del contrato, acto que será, en general, el anuncio de la convocatoria de la licitación.»



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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de Asesoramiento Técnico General y Especial para la Empresa Provincial de Residuos y Medio Ambiente, S.A.» (Expediente ref. SER.2025.10), convocado por convocado por la citada EMPRESA PROVINCIAL DE RESIDUOS Y MEDIO AMBIENTE, S.A., dependiente de la Diputación provincial de Córdoba, anulando el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en lo que resulte contrario a lo expresado en nuestro Fundamento de Derecho Séptimo y ordenando al órgano de contratación que proceda a la retroacción de actuaciones en el procedimiento de contratación hasta un momento anterior a la aprobación de los pliegos, llevada a cabo el 23 de diciembre de 2025.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

