

Recurso 417/2026
Resolución 454/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 3 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ (en adelante, la recurrente), contra los pliegos que han de regir el procedimiento de contratación denominado “Contrato abierto sujeto a regulación armonizada, de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos del término municipal de Osuna” (Expediente 1026/2026), convocado por el Ayuntamiento de Osuna (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El día 7 de junio de 2026 se publicó, en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. El 8 de junio se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el día 8 de junio.

El valor estimado del contrato asciende a 8.183.888,42 euros.

A la mencionada 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 (LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 26 de junio de 2026 tuvo entrada, en el Registro Electrónico de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación. Dicho recurso había tenido entrada en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado el día 25 de junio de 2026.

Mediante Resolución M.C. núm. 113/2026, de 1 de julio, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas.

Con fecha 2 de julio de 2026, el Ayuntamiento impugnado ha certificado que no se han presentado ofertas con carácter previo a la suspensión del procedimiento, por lo que no ha sido necesario llevar a cabo el trámite de alegaciones.

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA).

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial. Al respecto, el artículo 48 LCSP establece que *«podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.»*.

Asimismo, el artículo 24, apartado 1, del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016, de 17 de junio, la 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación y ello por entender que están afectados de diferentes vicios de legalidad, que pueden impedir el libre acceso de sus afiliados a la licitación y/o a la adjudicación del contrato.



Al respecto, debemos indicar que, en sus estatutos, se establece que la asociación recurrente “*tiene como objeto la defensa de los intereses legítimos de sus componentes, la representación de estos en orden al logro de los fines de esta entidad y la gestión y fomento de los intereses empresariales comunes de sus miembros*”. Para el cumplimiento de su objeto, entre las actividades de la asociación está el defender ante cualquier organismo, jurisdicción e instancia los intereses comunes de las empresas asociadas.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, el recurso presentado se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, letra b), LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

El recurso especial planteado se estructura en ocho motivos de impugnación.

El motivo primero es relativo a un requisito desproporcionado de solvencia técnica por población. El escrito impugna la cláusula 10 del PCAP en cuanto fija una solvencia técnica basada en la experiencia previa del licitador en municipios con determinados tamaños de población y con números mínimos de contratos, citando literalmente el esquema de exigencias por tramos:

1. Experiencia individual en municipios de tamaño similar o superior: al menos tres contratos en municipios con población igual o superior a 17.500 habitantes.
2. Experiencia acumulada equivalente: al menos cuatro contratos con población mínima acumulada de 47.500 habitantes, con al menos uno en municipio superior a 17.500 habitantes y el resto superior a 12.000 habitantes.
3. Alta especialización técnica en diversos municipios: al menos seis contratos en municipios de más de 10.000 habitantes.

A partir de ahí, la recurrente sostiene que el requisito es desmedido, restrictivo y carente de justificación, conectándolo con la población del propio municipio (indica que Osuna tenía 17.396



habitantes en 2025 según el INE, por debajo del umbral de 17.500 que se exige). También afirma la falta de motivación en la memoria justificativa, citándose el artículo 116.4, letra c), LCSP en la argumentación. Se invocan también preceptos de la LCSP [artículos 40.b) y 90] y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) (se mencionan sus arts. 1, 3 y 5), para sostener que la restricción debe ser necesaria y proporcionada. El escrito apoya la crítica en varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

La conclusión del motivo es que esta solvencia por tamaño poblacional crea una barrera de acceso que vulnera principios de igualdad y competencia, por lo que solicita la estimación del recurso en este punto.

El segundo motivo se refiere al criterio de adjudicación C.2.2, denominado “Incorporación del servicio de recogida de fracción orgánica puerta a puerta a grandes productores”, al que se asignan hasta 40 puntos (esto es, el 40% del total), destacando que, en cambio, el precio y la memoria técnica tendrían 30 puntos cada uno.

La argumentación se centra en que se trata de un servicio accesorio, pero con peso decisivo. Ello supone atribuir 40 puntos (de un total de 100) a un criterio referido a un servicio que es solo una parte accesorio del contrato (la recogida puerta a puerta a grandes productores dentro de un contrato general de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos), lo que vulnera el principio de proporcionalidad, desvirtúa el objeto principal del contrato e infringe los principios de igualdad y libre competencia. El servicio de recogida puerta a puerta representa aproximadamente el 11% del total anual del contrato.

Señala que el PCAP valora únicamente el importe comprometido en euros, fijando un máximo a ofertar de 95.349,81 euros y un umbral mínimo de 47.674,91 euros, criticando que no se midan elementos cualitativos, como frecuencia, medios, cobertura, etc. El escrito también menciona una cifra en la memoria justificativa sobre el servicio puerta a puerta (102.096,45 euros), lo que considera como una discrepancia o incoherencia respecto del PCAP.

Además, expone una crítica procedimental: el licitador no podría incorporar en el sobre B (memoria técnica) información del servicio puerta a puerta, sino en el sobre C, lo que, según el escrito, impediría valorar adecuadamente la calidad en el marco configurado por los pliegos.

Se invoca el artículo 145.5 LCSP y se citan resoluciones del TACRC. El motivo concluye que el criterio, tal como está construido, vulnera los principios de proporcionalidad, transparencia e igualdad, y distorsiona la competencia.

El motivo tercero trata del incumplimiento de la disposición adicional 19.^a de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que reserva el 50% del importe de adjudicación en materia de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, a empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social autorizados en enseres y voluminosos. De esta forma, el recurso denuncia la vulneración de la citada disposición adicional, en tanto que los pliegos integran la recogida de enseres y voluminosos con otras fracciones en un único lote y no aplican la reserva legal, que el escrito cita en estos términos. Se sostiene que no hay reserva ni motivación para exceptuarla. La Administración no puede obviar la regla de preferencia de manera completamente inmotivada. Se apoya en resoluciones del TACRC que el escrito enumera. La conclusión es que la omisión es causa de anulación.



El motivo cuarto impugna una exigencia del pliego técnico (cláusula 1.3.1), que impone un sistema de control de presencia mediante fichaje con sistema biométrico totalmente operativo, que permita al Ayuntamiento disponer de esta información en tiempo real, así como su registro. A partir de esa literalidad, el recurso encuadra el fichaje como un tratamiento de datos biométricos, citando la definición del art. 4.14 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), y lo califica como categoría especialmente protegida, mencionando la regla general de prohibición del art. 9.1 y el principio de minimización del artículo 5.1 c), ambos del RGPD. Dicha prohibición puede quedar sin efecto cuando concorra alguna de las circunstancias excepcionales expresamente previstas en el artículo 9.2 (entre ellas, el consentimiento explícito del interesado o cuando el tratamiento de los datos sea necesario para el cumplimiento de obligaciones en el ámbito del Derecho laboral), las cuales deben interpretarse restrictivamente. Afirma que aquí no concurrirían excepciones válidas y que, en el ámbito laboral, el consentimiento no sería libre.

El recurso menciona expresamente la Guía sobre tratamientos de control de presencia mediante sistemas biométricos, publicada el 30 de noviembre de 2023, de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), y cita resoluciones del TACRC como apoyo de la ilegalidad de imponer biometría.

La utilización de sistemas biométricos para controlar la presencia de los empleados resulta contraria al principio de minimización de datos y existen sistemas de fichaje menos intrusivos.

Dentro del mismo motivo añade una segunda línea: la falta de evaluación de impacto en protección de Datos (EIPD) exigible por el artículo 35 RGPD, tanto para el sistema biométrico como para un sistema de trazabilidad puerta a puerta. Se cita una resolución de la AEPD, identificada en el recurso como PS/00039/2024, de 18 diciembre 2025 (si bien entendemos que el recurrente quiso decir que la Resolución es la 329/2024, que es la que trata el tema en cuestión). Concluye solicitando la anulación por infracción grave del marco de protección de datos.

El motivo quinto es el referente al arraigo territorial, en relación con la exigencia del apartado 3.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) de tener una instalación principal en el término municipal de Osuna. El escrito lo presenta como restricción territorial injustificada, contraria a la competencia y a la libertad de establecimiento (menciona el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y afirma que no se motiva en razones imperiosas de interés general. Las cláusulas de arraigo territorial como condición de aptitud para contratar con el servicio público están prohibidas al ser contraria a los principios de igualdad y de libre concurrencia (artículos 1 y 132 LCSP), tanto si se articulan como condición de solvencia técnica, como criterio de adjudicación o como compromiso de adscripción de medios.

Se citan múltiples resoluciones del TACRC y se señala que la Guía sobre Contratación Pública y Competencia, de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia, ha declarado este tipo de prácticas contrarias al artículo 26 LGUM. Se concluye solicitando su anulación.

El sexto motivo impugna la cláusula 3.3.5 del PPT, que permite, a los servicios técnicos municipales, recusar a cualquier trabajador adscrito al servicio por indisciplina, negligencia o incompetencia manifiesta. La recurrente argumenta que se trata de una condición potestativa prohibida por el artículo 1.115 del Código civil, y que vulnera la legislación laboral porque la potestad de dirección y disciplinaria corresponde al empleador (se cita el art. 20 del Estatuto de los Trabajadores) y no al Ayuntamiento. Se cita la Resolución TACRC 1248/2022 y una referencia a la



Sentencia del Tribunal Supremo 847/2019 (ECLI:ES:TS:2019:1988), en apoyo de la improcedencia de cláusulas con este contenido. Se solicita la estimación del motivo.

El séptimo motivo denuncia contradicción entre la cláusula 7 del PCAP (que fija la duración del contrato en siete años, contados desde la fecha de inicio efectivo de la prestación del servicio, en que se firmará el acta de inicio) y el apartado 1.3 del PPT, que establece un plazo de siete años contados a partir de la fecha de formalización del contrato.

El escrito razona que la diferencia afecta a la duración efectiva (menciona incluso el impacto potencial de la fase de implantación) y compromete la transparencia e igualdad al incidir en la preparación económica y técnica de las ofertas. La determinación del plazo de duración del contrato debe ser clara, precisa e inequívoca. Cita el principio de transparencia y preceptos de la LCSP (menciona artículos 1 y 28) y referencias administrativas y jurisprudenciales que el propio recurso enumera (por ejemplo, el Informe 10/2017, de 13 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y la Resolución TACRC 495/2015). Solicita la anulación.

El motivo octavo denuncia que diversas previsiones del PPT suponen modificaciones encubiertas contrarias a los arts. 203 a 206 LCSP y a principios de determinación del objeto, transparencia e igualdad. El escrito enumera cinco grandes bloques:

1. Crecimiento urbanístico y nuevas zonas (cláusula 1.6 del PPT): obligación de adaptación a crecimientos y cambios urbanísticos por indicación municipal, sin límites ni procedimiento.
2. Recogida y retirada de residuos excluidos (cláusulas 2.1 y 2.4 del PPT): se impone la retirada por sí mismo o por terceros autorizados, con costes a cargo del Ayuntamiento, configurando prestaciones indeterminadas.
3. Retén o guardia de 24 horas (cláusula 4.3 del PPT): exigencia de guardia sin reflejo presupuestario suficiente.
4. Modificación de itinerarios y ubicación de contenedores (cláusula 2.5 del PPT): posibilidad de alteraciones amplias por orden municipal.
5. Implantación progresiva de la fracción orgánica en tres fases (cláusula 2.6.2 del PPT): fase 1, que está incluida en precio o canon; y fases 2 y 3, que se encuentran fuera del canon y activables con precios unitarios ofertados, lo que el recurso considera una ampliación sustancial no prevista ni limitada. Se considera la más grave de las modificaciones encubiertas.

El escrito desarrolla con especial intensidad el punto de las fases 2 y 3 por su impacto económico y por alterar el objeto. Se citan referencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (menciona Pressetext C-454/06 y Finn Frogne C-549/14) y resoluciones del TACRC que el documento identifica (por ejemplo 464/2026 y 9/2026). También enlaza con una cláusula del PCAP (menciona la cláusula 19) sobre requisitos de claridad en las modificaciones, afirmando que aquí no se cumplen. La conclusión del motivo es la necesidad de estimar el motivo por introducir modificaciones sustanciales encubiertas.

En el Suplico, se solicita que se declare nulidad de los pliegos del contrato para la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos de Osuna. Por Otrosí, se solicita como medida



cautelar la suspensión de la tramitación del expediente, cuestión sobre la cual ya ha resuelto este Tribunal.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe de 30 de junio de 2026, de la Secretaría Accidental municipal, sitúa como cuestión decisiva la legitimación activa de la recurrente para interponer el recurso especial, considerando que debe inadmitirse el recurso por falta de legitimación activa. Sobre esta cuestión, ya nos hemos pronunciado en el fundamento jurídico segundo.

Aun defendiendo la inadmisión, el informe incorpora un análisis subsidiario de fondo para el caso de que el Tribunal apreciara legitimación y entrara a resolver sobre la impugnación. En este bloque adquiere relevancia el soporte técnico atribuido a una empresa contratada por la Corporación local, que sustenta la conformidad de los pliegos. La tesis general del informe es que los pliegos están técnicamente justificados, son coherentes con el objeto del contrato y responden a las necesidades reales del servicio municipal. En esa línea, afirma que los pliegos impugnados responden a una configuración técnica adecuada, proporcionada y vinculada a las necesidades reales del servicio. Así, el contrato se configura de forma integral para garantizar una prestación coordinada y eficaz, evitando fragmentaciones que podrían perjudicar la operativa; las exigencias de solvencia y medios se consideran acordes con la duración y complejidad del servicio y con su condición de prestación esencial; se justifican elementos organizativos y ambientales del servicio (incluidas previsiones relativas a recogidas específicas y sistemas de mejora de separación y recogida), defendiendo su finalidad legítima y su encaje funcional; se abordan exigencias de control y seguimiento (por ejemplo, control de presencia vinculado a la supervisión del servicio) como instrumentos de verificación de la correcta ejecución, que deben aplicarse con respeto a la debidas garantías; y se defienden las previsiones relativas a instalaciones y medios por razones operativas (mantenimiento, respuesta ante incidencias, coordinación). Sobre la duración y las modificaciones del contrato, se sostiene que el diseño contractual se encuadra en una planificación razonable del servicio y que el régimen de modificaciones queda sujeto al marco legal y contractual. Desde esta perspectiva, el informe concluye que, incluso entrando en el fondo, el recurso debería ser desestimado.

El informe propone inadmitir el recurso especial por falta de legitimación activa y, subsidiariamente, desestimar el recurso por considerar los pliegos ajustados y técnicamente justificados. En relación con la solicitud de suspensión cautelar, el informe se pronuncia en sentido negativo, si bien esta cuestión, como se ha reiterado, ya ha sido resuelta por este Tribunal.

Ei informe jurídico antes descrito incorpora un extensísimo informe técnico de apoyo, también de 30 de junio de 2026, realizado por una empresa privada para el Ayuntamiento impugnado, el cual señala lo siguiente en relación con cada uno de los motivos de recurso planteados.

El informe analiza la impugnación relativa a la exigencia de solvencia técnica (primer motivo de recurso) basada en experiencia previa en municipios con umbrales de población (17.500, 12.000 o 10.000 habitantes). El parámetro poblacional opera como referencia objetiva de dimensión operativa y está conectado con la magnitud real del municipio y del servicio. El criterio no pretende imponer arraigo ni excluir por ubicación, sino asegurar que la experiencia acreditada sea suficientemente comparable en términos de organización, medios y complejidad de la prestación. También se destaca que el pliego prevé vías alternativas de acreditación, de modo que el requisito no



actúa como barrera absoluta. La solvencia técnica, pues, se considera adecuada, proporcional y vinculada al objeto del contrato, por lo que se rechaza la alegación.

En cuanto al criterio C.2.2 (segundo motivo), relativo a la fracción orgánica puerta a puerta a grandes productores, el informe defiende que la recogida separada de biorresiduos (y específicamente la dirigida a grandes productores) es estratégica en el diseño del servicio, con relevancia ambiental y operativa, no tratándose de una prestación marginal. La recogida puerta a puerta dirigida a grandes productores presenta, además, ventajas técnicas específicas frente a otros sistemas de recogida menos controlados. La ponderación se justifica en la voluntad de reforzar un eje técnico clave del contrato, describiendo elementos operativos que el criterio impulsa (planificación, identificación de productores, control y seguimiento). Se sostiene además que el criterio se articula de forma objetiva y evaluable mediante fórmula, con parámetros definidos, y no introduce discrecionalidad arbitraria ni desigualdad de trato. El criterio se reputa válido, justificado y proporcional.

En cuanto al tercer motivo (recogida de enseres y voluminosos en relación con la disposición adicional 19.^a de la Ley 7/2022), se argumenta que esta recogida se integra por unidad funcional y eficiencia operativa, dado que forma parte de un sistema coordinado de prestación (atención a incidencias, logística común, coordinación de medios y rutas). Además, describe que se trata de una prestación acotada y complementaria, con un funcionamiento específico (p. ej., recogida con solicitud previa y condiciones de volumen), sin entidad autónoma suficiente para configurar un lote propio o un objeto principal separado. Así, la recogida de enseres y voluminosos se presta con un camión caja abierta de 3,5 Tn, medio que no se destina exclusivamente a esta prestación, sino que aparece vinculado igualmente a otros servicios incluidos en el contrato. Por tanto, el informe entiende que debe mantenerse la integración en el contrato general y se rechaza la alegación.

El cuarto motivo es el relativo al sistema de control de presencia del personal adscrito. El informe encuadra el control como herramienta de verificación del cumplimiento contractual, orientada a comprobar dotaciones efectivas y turnos del servicio. El sistema de control de presencia se configura en el PPT como una herramienta de verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por la empresa adjudicataria. Se insiste en que el diseño y la implantación deben hacerse conforme a los principios de protección de datos y que la licitación regula la exigencia funcional del control, mientras que los detalles de cumplimiento (seguridad, minimización, evaluación de impacto si procede) deben articularse al implementar el sistema concreto. La previsión se considera correcta si se ejecuta con las necesarias garantías de protección de datos.

El motivo quinto trata de las instalaciones vinculadas a la prestación del servicio, las cuales deben ubicarse en el término municipal de Osuna, sosteniendo la recurrente que es una cláusula de arraigo territorial. El informe sostiene que no se trata de un criterio de adjudicación ni un requisito de solvencia, sino una condición ligada a la ejecución para asegurar eficacia y control, soporte logístico, centralización y disponibilidad de medios, coordinación diaria, respuesta rápida, y reducción de desplazamientos; presentándolo además como funcional desde el punto de vista ambiental y operativo. Se describen elementos mínimos de la instalación (p. ej., espacios de apoyo, mantenimiento, organización), imputándose los costes al adjudicatario. Por tanto, se considera una exigencia proporcional y funcional. Debe desestimarse la alegación.

El motivo sexto hace referencia a la facultad municipal de recusación respecto al personal adscrito. El informe interpreta esta potestad como supervisión contractual (orientada a garantizar que el personal adscrito al servicio reúne y mantiene durante la ejecución las condiciones mínimas), no



como dirección laboral ni potestad disciplinaria municipal. Recusar debe entenderse como un requerimiento al contratista para corregir situaciones que afectan a la calidad del servicio, exigiéndose causa objetiva, motivación y proporcionalidad, sin que el Ayuntamiento sancione ni extinga relaciones laborales. El Ayuntamiento no sanciona, no modifica condiciones laborales, no extingue contratos de trabajo y no asume funciones de dirección empresarial. La cláusula se considera válida siempre interpretada como facultad de supervisión contractual dirigida al contratista y no como potestad laboral directa del Ayuntamiento sobre trabajadores ajenos a su plantilla.

El séptimo motivo es referente a la duración del contrato y cómputo del plazo. El informe mantiene que el PCAP fija la regla operativa del cómputo (desde el acta de Inicio) y que el PPT debe interpretarse de manera compatible, destacando que el Acta se firma en un plazo máximo tras la formalización. La fase de implantación se explica como etapa transitoria de puesta en marcha, sin alterar la duración general definida, no siendo una prórroga encubierta ni una extensión autónoma. Debe desestimarse la alegación.

En cuanto a las supuestas modificaciones encubiertas (octavo motivo), el informe distingue entre adaptaciones ordinarias del servicio dentro del ámbito municipal (propias de la gestión del contrato) y modificaciones contractuales sometidas a régimen y límites. Indica que el expediente contempla un régimen de modificación y que no se crea un sistema paralelo o libre. El expediente contempla expresamente el régimen ordinario de modificación contractual, con sus causas, límites y procedimientos. Respecto a nuevas zonas dentro del término municipal, se presenta como un ajuste dentro del objeto: cambios de itinerarios y contenedores como ajustes operativos. La implantación progresiva de la fracción orgánica se describe como prevista y planificada, no automática y sin sujeción. No se aprecian modificaciones encubiertas en el sentido alegado, rechazándose la impugnación.

El informe señala que los pliegos son coherentes, funcionales y orientados a un servicio integral, con justificación técnica de las cláusulas controvertidas. Son asimismo adecuados, proporcionados y vinculados a las necesidades del servicio, reiterando el enfoque de continuidad y ejecución eficiente. Se destaca que no se aprecian motivos técnicos para anulación del diseño del contrato. Por ello, propone ratificar la adecuación técnica de los pliegos y desestimar las alegaciones del recurso.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión discutida en el presente recurso especial se circunscribe a los ocho motivos de impugnación que ha planteado la recurrente y que han sido replicados por los informes presentados por el Ayuntamiento impugnado. A saber, resumidamente:

1. Solvencia técnica desproporcionada.
2. Configuración y ponderación del criterio C.2.2.
3. Infracción de la disposición adicional 19.ª de la Ley 7/2022.
4. Exigencias de control biométrico y tratamientos de datos.
5. Exigencia de instalación principal dentro del término municipal.
6. Facultad de recusación del personal adscrito.
7. Contradicción sobre el *dies a quo* del plazo contractual.
8. Modificaciones contractuales encubiertas.



La resolución debe pronunciarse sobre todas ellas, con el alcance revisor propio de este Tribunal, sin sustituir las competencias técnicas del órgano de contratación. Esto es, el control que corresponde efectuar a este Tribunal se circunscribe a comprobar la existencia de una justificación, mínimamente adecuada, conectada con la necesidad pública y con la configuración adoptada, sin que corresponda a este Tribunal sustituir el juicio técnico-organizativo del órgano de contratación por el de la parte recurrente cuando la decisión se sustenta en razones funcionales y asistenciales razonables y explicitadas en el expediente. Rige para el diseño del contrato el principio de discrecionalidad técnica, como decíamos en la Resolución TARCJA núm. 119/2026, de 27 de febrero de 2026 (Recurso 88/2026), que señala:

«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».

Ahora bien, dicha discrecionalidad técnica exige, en todo caso, una motivación adecuada y suficiente. Sin la justificación necesaria exigida por el artículo 35.1, letra i), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las decisiones de la Administración se convierten en arbitrarias y quedan inválidas. En el mismo sentido (o sea, la necesidad de motivar) se pronuncia la LCSP, en su artículo 116.4, que dispone que en el expediente se justificarán adecuadamente la elección del procedimiento de licitación; la clasificación que se exija a los participantes; los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo; el valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen; la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes, y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional; en los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios; y la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.

La memoria justificativa se configura como el documento privilegiado para incluir toda esta motivación, cuya publicación exige el artículo 63.3, letra a), LCSP.



Entramos a continuación a analizar cada uno de los motivos de recurso planteados.

En cuanto al primer motivo, relativo a la exigencia de una solvencia técnica desproporcionada, el PCAP establece los medios de acreditación de solvencia técnica y prevé varias posibilidades alternativas (clasificación y tres formas distintas de acreditar la experiencia y especialización, así como la opción de acreditación mediante medios externos) dentro del marco de libre configuración de la solvencia exigible por parte del órgano de contratación, cuyo límite está en los principios de vinculación con el objeto contractual, proporcionalidad y garantía de competencia efectiva, así como en la necesaria motivación previa de los criterios de solvencia escogidos.

La determinación de criterios de solvencia pertenece al ámbito de configuración del órgano de contratación, pero exige vínculo con el objeto del contrato y proporcionalidad, de manera que no restrinja injustificadamente la competencia efectiva. En particular, los requisitos de solvencia técnica no pueden configurarse de modo tal que concentren la experiencia en parámetros excesivamente específicos o desproporcionados, convirtiéndose en una barrera de acceso a la licitación.

El recurso combate la referencia a experiencia en municipios por umbrales de población, considerando el parámetro poblacional como un elemento restrictivo. A la vista de los términos del PCAP aportado, se aprecia que la solvencia se articula con distintas vías de acreditación (incluida, en su caso, clasificación y medios externos) y vinculándola a la ejecución de prestaciones propias del contrato. En este sentido, la exigencia de haber acometido contratos similares en poblaciones de, al menos, 17.500 habitantes (o de población inferior, pero acreditando un mayor número de contratos) no puede considerarse desmedido para una localidad como Osuna, la cual -como advera la propia recurrente- tenía, en 2025, 17.396 habitante, o sea, prácticamente la misma población atendida en los contratos que se solicitan como experiencia. Además, téngase en cuenta que el contrato tiene una duración de siete años, lo que significará, muy posiblemente, que, en cierto tiempo, el número de habitantes supere la cifra de 17.500.

Sin embargo, no consta en el expediente una motivación específica, explícita y verificable que permita conocer las razones por las cuales el órgano de contratación consideró proporcionados y adecuados los requisitos finalmente incorporados a los pliegos en relación con la elección de los criterios de solvencia, no apareciendo una justificación de su dimensionamiento, de su conexión con el objeto contractual o de no producir una eventual limitación de la competencia; siendo todo ello una exigencia legal del ya citado 116.4 LCSP.

En cambio, el informe técnico que envía el órgano de contratación para el presente recurso, sí se extiende largamente sobre la argumentación que hemos echado en falta en la documentación contractual. Sin embargo, esta justificación es tarea del órgano de contratación en el momento procedimental oportuno, pues la motivación incorporada por primera vez durante la tramitación del recurso no puede suplir la ausencia de justificación previa exigida por el artículo 116.4 LCSP, sin perjuicio de que sus argumentos pudieran haber sido relevantes de haber quedado incorporados al expediente de contratación en el momento procedimental oportuno, tal como ya dijimos en nuestra Resolución núm. 14/2026, de 23 de enero de 2026 (Recurso 733/2025):

«Pues bien, en la contratación examinada, no se ha encontrado justificación alguna en el expediente del requisito de solvencia económica establecido, vulnerándose lo dispuesto en los dos preceptos legales anteriormente mencionados. Es en el informe al recurso y en el documento que se adjunta



donde se esgrimen las razones que han conducido a la exigencia de aquel requisito mínimo, habiéndose privado a los operadores económicos interesados en licitar de su conocimiento previo.

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) — 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, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada —en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente».

Por tanto, debe estimarse este motivo de recurso.

El motivo segundo tiene que ver con el criterio de adjudicación C.2.2 (Incorporación del servicio de recogida de fracción orgánica puerta a puerta a grandes productores), con un máximo de 40 puntos.

Los criterios de adjudicación han de vincularse al objeto del contrato y permitir evaluar el rendimiento de cada oferta en relación con dicho objeto, evitando otorgar a la Administración una libertad de elección ilimitada y exigiendo parámetros verificables. Asimismo, las consideraciones medioambientales y sociales son admisibles como criterios de adjudicación cuando guardan vínculo objetivo con el objeto y permiten una evaluación comprobable del rendimiento de la oferta, sin configurarse como exigencias relativas a la política general de la empresa. En este caso, el PCAP atribuye hasta 40 puntos a un criterio objetivo referido a la incorporación del servicio de recogida de fracción orgánica puerta a puerta a grandes productores, configurándolo mediante una fórmula relacionado con el precio ofertado en este concreto apartado.

La legalidad de los criterios de adjudicación exige que estos estén vinculados al objeto y permitan competencia efectiva, sin conferir libertad de elección ilimitada a la Administración ni desnaturalizar la valoración de la oferta económicamente más ventajosa, debiendo estar suficientemente definidos para permitir a los licitadores conocer el modo de valoración y evitar arbitrariedad. En el caso, el criterio C.2.2 se formula como criterio objetivo ligado a una prestación incluida en el diseño del servicio y conectada con obligaciones ambientales y de mejora de la recogida selectiva.

Como ya hemos señalado, el artículo 116.4 LCSP exige que los criterios de adjudicación estén suficientemente motivados. En este caso, tal como ocurría en el motivo anterior, ni en la memoria justificativa ni en los pliegos encontramos referencia alguna en relación con la justificación de los criterios de adjudicación. Además, la importancia cuantitativa del criterio C.2.2 (40 puntos) dentro del esquema de valoración total parece exigir una mayor motivación del porqué de su elección y de su configuración. Téngase en cuenta que esta elevada ponderación relativa puede hacer desplazar decisivamente la adjudicación hacia una variable económica sectorializada sin un desarrollo equivalente de parámetros verificables de calidad o rendimiento de la prestación objeto de ese criterio, lo que tensiona el deber de concreción y la exigencia de evitar ámbitos de apreciación que puedan conducir a arbitrariedad o a una desnaturalización del esquema de valoración, especialmente cuando el propio expediente presenta el servicio como ambientalmente estratégico y funcionalmente relevante.



Tampoco en este caso puede aceptarse la motivación aportada en vía de recurso, por las mismas razones antes aportadas. Por tanto, procede estimar este motivo.

En cuanto al motivo tercero (sobre los contratos reservados de la disposición adicional 19ª de la Ley 7/2022), debe señalarse que dicho precepto establece que, en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las Administraciones Públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados, exigiendo que al menos el 50% del importe de adjudicación sea objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos, salvo justificación debida y motivada en el expediente, pudiendo ser objeto de recurso especial.

En el supuesto estudiado, del PPT resulta que el contrato incluye un servicio específico de recogida de voluminosos y enseres, con organización propia (avisos, registro, repaso de islas de contenedores, dotación de equipo y medios), integrándose en el contrato general. A la vista de los documentos obrantes, no se ha identificado, con la precisión exigible, una justificación expresa y motivada en el expediente que, referida específicamente a la obligación de la disposición adicional, razone por qué no se configura el 50% del importe de adjudicación como contratación reservada en relación con esa prestación o por qué no procede estructurar el contrato (o parte de él) en forma de contrato reservado conforme a dicha previsión. La memoria justificativa desarrolla ampliamente razones de no división en lotes por motivos técnicos, operativos, de coordinación y economía de escala. Sin embargo, dichas razones, aun pudiendo ser relevantes a efectos del artículo 99 LCSP, no suplen por sí mismas la exigencia específica de justificación debida y motivada que impone la disposición adicional 19ª cuando no se cumple la reserva mínima del 50% para las prestaciones de muebles y enseres, previsión que el legislador configura como controlable mediante recurso especial. En este punto, la falta de motivación específica sobre la inaplicación de la reserva en el expediente determina un vicio que afecta a la legalidad de los pliegos en cuanto integran esa prestación sin articular la reserva o sin justificar su ausencia en los términos exigidos.

En la medida en que la falta de motivación afecta a una exigencia legal específica cuyo cumplimiento no queda justificado en el expediente en los términos requeridos, procede estimar este motivo.

El motivo cuarto está referido a la protección de datos y a la exigencia de control biométrico de presencia. Del PPT se desprende que todas las instalaciones deberán disponer, desde el inicio del contrato, de un sistema de control de presencia mediante fichaje con sistema biométrico totalmente operativo, y que la información generada deberá ser accesible para el Ayuntamiento en tiempo real. Tales previsiones inciden en tratamientos de datos personales y, en particular, en el uso de biometría. Si bien el PCAP incorpora un régimen de confidencialidad y protección de datos y obligaciones del contratista como encargado de tratamiento, la previsión técnica del PPT impone un medio concreto (biométrico) sin modularlo ni condicionarlo expresamente a la solución conforme con el marco de protección de datos, ni identificar en el propio expediente, de forma verificable, la necesidad, proporcionalidad y garantías del tratamiento ni las posibles alternativas menos intrusivas para la finalidad perseguida, cuando se define un sistema por su tecnología y no por su resultado funcional.

En el ámbito del recurso especial, el análisis se ciñe a la legalidad de la cláusula del pliego. De hecho, no corresponde a este Tribunal sustituir el análisis técnico-jurídico propio de la normativa de protección de datos en todos sus extremos, Ahora bien, el diseño del PPT como obligación imperativa



no aparece acompañado en el expediente, en los términos en que se han articulado los documentos contractuales aportados, de una delimitación suficiente del alcance del tratamiento, su necesidad y proporcionalidad en relación con el control de presencia, ni de las garantías específicas asociadas a una tecnología especialmente intrusiva, lo que conecta con el principio de determinación suficiente del objeto y de las obligaciones contractuales y con la exigencia de que las previsiones del contrato no introduzcan exigencias desproporcionadas o no justificadas que condicionen la ejecución y la concurrencia. Esta insuficiente determinación, unida al carácter obligatorio del sistema de control desde el inicio de la ejecución del contrato, aconseja su reconducción a una formulación tecnológicamente neutra o, en su caso, su debida motivación y configuración conforme a las exigencias de proporcionalidad y garantías.

En el presente caso, la cláusula del PPT, tal como está redactada, no se limita a exigir un sistema de control de presencia fiable, verificable y conforme a la normativa aplicable, sino que predetermina el uso de biometría como condición técnica. Dada la naturaleza especialmente invasiva de los sistemas biométricos, la imposición rígida en pliegos, sin una justificación y diseño garantista en el expediente y sin apertura a soluciones equivalentes menos intrusivas que satisfagan la finalidad de control, compromete la proporcionalidad y la configuración conforme del contrato en materia de datos personales. Especialmente importante es el hecho de que el sistema se exige desde el mismo inicio del contrato, con lo que no existe un periodo intermedio que permite al Ayuntamiento o a la empresa adjudicataria ajustar el sistema de control a la normativa de protección de datos.

Por ello, este motivo debe ser estimado, en cuanto la exigencia de fichaje con sistema biométrico debe motivarse suficientemente y, al menos, adecuarla a un sistema de control de presencia que cumpla la normativa de protección de datos y el principio de proporcionalidad, incorporando, en su caso, las garantías y condicionantes correspondientes en la documentación contractual.

El motivo quinto hace referencia a la exigencia de una instalación principal dentro del término municipal. El PPT establece que la instalación principal deberá ubicarse dentro del término municipal de Osuna. Esta exigencia constituye una condición de carácter territorial que incide en la concurrencia y debe enjuiciarse conforme a los principios de igualdad y no discriminación. Las cláusulas de arraigo territorial no pueden configurarse como solvencia o criterio de adjudicación y, en su caso, solo pueden admitirse si se justifican por razones imperiosas de interés general, resultan adecuadas y no van más allá de lo necesario, pudiendo ser admisibles como compromiso de adscripción de medios en fase de ejecución cuando esté objetivamente justificado.

Las cláusulas de arraigo territorial no pueden representar restricciones a la concurrencia basadas en localizaciones que operen como requisito de aptitud o criterio de adjudicación, siendo admisible, en su caso, como adscripción de medios en fase de ejecución si está objetivamente justificado y es proporcional.

En este supuesto, la cláusula no se presenta como criterio de adjudicación, sino como exigencia técnica del servicio. Sin embargo, su redacción (dentro del término municipal) es especialmente intensa, pues no describe una necesidad funcional de proximidad o tiempos de respuesta, sino un requisito de ubicación territorial estricta. La memoria justificativa contiene una argumentación sobre organización centralizada, control, eficiencia ambiental y reducción de desplazamientos, que podrían justificar una exigencia de base operativa próxima o vinculada funcionalmente al servicio, pero no se aprecia una explicitación suficiente de por qué la necesidad técnica exige necesariamente el término



municipal y no, por ejemplo, una proximidad objetiva o un tiempo máximo de respuesta desde una base operativa, alternativas potencialmente menos restrictivas.

La previsión del PPT aparece formulada como exigencia imperativa de ubicación, sin constar en el expediente, previo a la interposición de este recurso, una motivación específica que module su proporcionalidad, alternativas equivalentes o su configuración como obligación de ejecución que no condicione indebidamente el acceso a la licitación. En consecuencia, y en línea con la necesidad de nueva redacción de pliegos, procede declarar que esta exigencia deberá ser revisada por el órgano de contratación, justificando su necesidad y proporcionalidad o reformulándola como obligación de adscripción de medios en ejecución sin restricción indebida.

En este punto, la cláusula, en cuanto impone un emplazamiento en el mismo término municipal, no se ha motivado adecuadamente, por lo que la decisión debe entenderse contraria al principio de proporcionalidad en la medida en que introduce un arraigo territorial rígido no suficientemente justificado en su intensidad. Procede, pues, su anulación para que se lleve a cabo su reformulación como obligación de adscripción de medios en fase de ejecución bajo parámetros de proporcionalidad suficientemente acreditados en el expediente.

En consecuencia, este motivo debe estimarse.

El siguiente motivo de impugnación (el sexto) está referido a determinadas facultades municipales de recusación respecto del personal adscrito al contrato.

La recurrente cuestiona la previsión del PPT que permitiría a los servicios municipales recusar a miembros del personal de la contratista por indisciplina, negligencia o incompetencia manifiesta, interpretándolo el órgano de contratación como una potestad de supervisión contractual y no como ejercicio de potestad disciplinaria laboral. De hecho, el informe técnico municipal sostiene que la cláusula debe interpretarse en clave contractual de supervisión y garantía del servicio.

En la contratación de servicios, es admisible que el órgano de contratación establezca mecanismos de control de la ejecución y exigencia de calidad. No obstante, deben preservarse los límites derivados de que la relación laboral corresponde al contratista y de que la Administración no asume dirección empresarial del personal. En la medida en que el Ayuntamiento no puede asumir funciones propias del empleador, la validez de este tipo de cláusulas requiere una interpretación estrictamente contractual, garantista y limitada a la correcta prestación, sin invadir la organización laboral del contratista.

Por otro lado, las condiciones especiales de ejecución y los mecanismos de control del contrato pueden incorporar exigencias de idoneidad del personal adscrito al servicio y mecanismos de exigencia al contratista para que garantice el correcto desempeño, sin que ello suponga necesariamente atribución de potestad disciplinaria directa.

A la vista de la duda razonable existente y del resultado de los motivos anteriores que obligan a la motivación y eventual modificación de diferentes cuestiones recogidas en los pliegos, parece necesario que, en la nueva redacción de este apartado, se delimite de manera inequívoca el alcance de la supervisión municipal sobre la correcta ejecución, evitando cualquier apariencia de potestad disciplinaria directa. La redacción actualmente utilizada permite razonablemente una interpretación



que trasciende la mera supervisión contractual y se aproxima a facultades reservadas al empleador, circunstancia que justifica su revisión.

En todo caso, al rehacer la documentación contractual, el órgano de contratación deberá extremar la claridad de las previsiones de control sobre el personal adscrito, circunscribiéndolas a facultades de supervisión contractual y a requerimientos al contratista, evitando formulaciones que puedan interpretarse como ejercicio directo de potestades disciplinarias empresariales.

Por ello, se estima el motivo sexto.

El motivo séptimo hace referencia a una contradicción de los pliegos sobre el inicio del cómputo del plazo contractual. Así, el PCAP establece que el plazo de duración es de siete años desde la firma del acta de inicio del servicio, con previsión de prórroga, y la memoria justificativa reproduce ese mismo criterio, añadiendo que el acta se firmará en el plazo máximo de un mes desde la formalización. En cambio, el PPT establece que el plazo se computa desde la formalización del contrato.

El informe técnico del órgano de contratación sostiene que no existe una oscuridad invalidante porque el inicio de cómputo debe entenderse regido por el PCAP, quedando el PPT en el ámbito operativo, por lo que el contrato se inicia con la firma del acta de inicio del servicio, bien entendido que dicha acta ha de firmarse necesariamente al mes siguiente a la formalización.

A la vista de lo anterior, no se aprecia una contradicción de entidad suficiente para generar incertidumbre real sobre la duración contractual o impedir la formulación de ofertas en condiciones de igualdad que impida una lectura unívoca del plazo contractual o que genere indeterminación relevante para formular oferta: el expediente contiene una regla clara (cómputo desde el acta de inicio) y un hito temporal máximo para su firma (un mes desde formalización) que elimina cualquier incertidumbre significativa sobre la fecha de arranque del cómputo del plazo de ejecución.

Por ello, el motivo debe desestimarse en cuanto pretende la anulación de los pliegos por este extremo, sin perjuicio de que, por exigencias de transparencia y seguridad jurídica propias del principio de igualdad de trato, resulte procedente que el órgano de contratación mantenga en la documentación contractual una formulación coherente y concordante, evitando en el texto del PPT expresiones que puedan inducir a entender un *dies a quo* distinto al establecido en el PCAP y la memoria, de modo que la regla de cómputo del plazo quede inequívocamente vinculada al acta de Inicio, en los términos ya fijados en el pliego administrativo y la memoria.

El motivo octavo se refiere a la existencia de posibles modificaciones encubiertas del contrato recogidas en el PPT.

La memoria justificativa y la cláusula 19 del PCAP contemplan la posibilidad de modificaciones contractuales amparadas en los artículos 203 a 206 LCSP, estableciéndose un límite máximo de modificación del contrato del 20% sobre el precio inicial de adjudicación sin IVA, conforme al artículo 206.2 de la LCSP. Este importe representa el límite máximo económico que podrá alcanzar la suma de una o varias modificaciones contractuales debidamente tramitadas, a lo largo de toda la duración del contrato. En el valor estimado del contrato, se ha tenido en cuenta este 20% correspondiente a las eventuales modificaciones.

No obstante lo anterior, el artículo 204.1 LCSP dispone:



«Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:

a) La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.

b) Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

La formulación y contenido de la cláusula de modificación deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos».

Como puede comprobarse, las modificaciones ya previstas en el momento de la aprobación de los pliegos, deben recogerse expresamente en el PCAP de forma clara, precisa e inequívoca, expresando, en relación con estas modificaciones, su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación deberá permitir a los licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma.

El recurrente ha puesto de manifiesto cinco apartados del PPT en que parecen recogerse previsiones de futuras modificaciones (o sea, que se tratarían de modificaciones encuadradas en el artículo 204 LCSP) y que, sin embargo, no están recogidas en la cláusula correspondiente del PCAP con el detalle que exige el precepto mencionado de la Ley. Sobre esta cuestión, el control revisor exige distinguir entre adaptaciones operativas propias de un servicio continuado y modificaciones sustanciales ya previstas y sujetas al mentado artículo 204, siendo necesario, en todo caso, que el marco contractual sea claro para que los licitadores conozcan el alcance de sus obligaciones y el riesgo asumido.

En nuestra opinión, el PPT prevé la existencia de posibles modificaciones contractuales futuras en un caso, como es la obligación de adaptación a crecimientos y cambios urbanísticos por indicación municipal (cláusula 1.6). Obviamente, el aumento del servicio por ampliaciones urbanísticas ampliará el objeto del contrato y significará, en consecuencia, un mayor coste del contrato, lo que requiere que el PCAP incluya la previsión de modificación prevista con el nivel de detalle que exige el artículo 204 LCSP. La previsión no se limita a una mera adaptación organizativa interna, sino que puede determinar un incremento objetivo de prestaciones, medios y costes derivados de la extensión del ámbito material de ejecución inicialmente considerado.

En cambio, la gestión inmediata de recogida y retirada de residuos excluidos (cláusulas 2.1), la modificación de itinerarios y ubicación de contenedores (cláusula 2.5 PPT), y la exigencia de retén o



guardia de 24 horas (cláusula 4.3 PPT), parecen más bien obligaciones propias del objeto contractual, tal como actualmente está diseñado, respondiendo a tareas que deben entrar dentro del precio principal del contrato de un servicio público continuado (a excepción de lo previsto en la cláusula 2.1), a la vista de las circunstancias que eventualmente puedan presentarse en la prestación de las labores que conforman el objeto contractual. No obstante, en la medida en que el recurso impugna cláusulas del PPT por su potencial indeterminación para imponer prestaciones adicionales sin concreción suficiente, este Tribunal recuerda que, si en ejecución se pretendiera imponer al contratista prestaciones que excedan de lo definido en pliegos o supongan alteración material del objeto, debería acudir al cauce de la modificación previsto en la documentación contractual, dentro del límite máximo y con la debida motivación y tramitación, sin que pueda ejecutarse como mera instrucción operativa.

Mención aparte requiere la cuestión relativa a la implantación progresiva de la fracción orgánica en tres fases, recogida en la cláusula 2.6.2 del PPT. Según se configura en el pliego técnico, la fase 1 se iniciará en el momento en que se encuentre operativa y autorizada la planta de tratamiento destino de esta fracción de residuos, estando incluida en el objeto y el precio del contrato. Sin embargo, las fases 2 y 3 (prueba piloto de recogida doméstica y comercial, e implantación general del servicio, respectivamente), aunque están definidas someramente, no están incluidas en lo que el pliego técnico llama el canon contractual (que habremos de entender como el precio del contrato). De ponerse eventualmente en marcha alguna de estas dos fases, como señala el pliego técnico, el licitador deberá valorar separadamente su implantación dentro de su estudio económico, indicando los precios unitarios correspondientes, y, en caso de llevarse a cabo su ejecución, el ajuste del canon contractual se realizará aplicando los precios unitarios presentados en la oferta del adjudicatario.

En consecuencia, en este concreto apartado, no puede hablarse propiamente de una modificación contractual, puesto que las prestaciones ya están previstas en el PPT, pero consideramos que no se ha concretado, de forma suficiente, el impacto económico de las prestaciones de las fases 2 y 3 en el volumen económico general del contrato, obviándose la inclusión de la previsión o valor máximo de estos trabajos en el valor estimado del contrato. Llama la atención asimismo que no se haya establecido un valor máximo para los precios unitarios que el licitador debe ofertar para los trabajos de las fases 2 y 3, ni que se valoren, dentro de los criterios automáticos, los precios unitarios relativos a los trabajos relativos a estas fases.

En consecuencia, se hace necesario perfilar estas cuestiones mediante la motivación de la decisión y la correspondiente modificación de los pliegos.

Por ello, procede acoger este motivo en lo relativo a la obligación de adaptación a crecimientos y cambios urbanísticos por indicación municipal (cláusula 1.6), en tanto que se considera que se trata de una modificación contractual prevista de las del artículo 204 LCSP. Asimismo, deberán concretarse los extremos señalados en relación con las fases 2 y 3 de la implantación progresiva de la fracción orgánica (cláusula 2.6.2).

En consecuencia, procede la estimación parcial del recurso especial, en lo relativo a los ocho motivos alegados, excepto el séptimo, con las salvedades señaladas en el octavo.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

En el presente supuesto, los vicios apreciados afectan a la motivación del diseño del objeto



contractual y a la cohesión de las distintas prestaciones que lo conforman, es decir, a elementos esenciales del contrato.

Por ello, se hace necesario anular los pliegos y proceder a retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación de estos, debiendo elaborarse una memoria justificativa (que entendemos complementaria y correctora de la aprobada en el procedimiento de contratación), en la que se motive suficientemente el cumplimiento, en la presente licitación, de los requisitos legales y doctrinales de los apartados de los pliegos aquí censurados. La memoria que recoja esta motivación deberá publicarse en el perfil del contratante, junto con el resto de los documentos que rijan, en su caso, la nueva licitación.

Si no resultara posible la motivación solicitada o de ella se derivarán cambios en la configuración de la contratación, así como en los casos que expresamente se señalan en el fundamento jurídico anterior, será necesario elaborar y aprobar nuevos pliegos que recojan los cambios producidos.

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 ■■■, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de contratación denominado “Contrato abierto sujeto a regulación armonizada, de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos del término municipal de Osuna” (Expediente 1026/2026), convocado por el Ayuntamiento de Osuna (Sevilla), anulando los pliegos que rigen la licitación, debiendo procederse por el órgano de contratación en el sentido señalado en el fundamento jurídico séptimo de esta Resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 LCSP, el levantamiento de la medida de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato tomada a través de la Resolución M.C. 113/2026, de 1 de julio.

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 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.

