



Recurso nº 582/2026 C.A. Castilla-La Mancha 63/2026

Resolución nº 1340/2026

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 2 de septiembre de 2026

VISTO el recurso interpuesto en su propio nombre por D.C. R. L. , contra los Pliegos del procedimiento de contratación “*Gestión integral del servicio de Escuela Infantil Municipal «El Paseo» de Valmojado, dirigido a niños y niñas de 0 a 3 años, con un total de 102 plazas educativas distribuidas en grupos por nivel de edad conforme a la normativa autonómica*”, expediente 364/2026, convocado por el Ayuntamiento de Valmojado; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 5 de abril de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP, en lo sucesivo) el Anuncio de licitación pública, a tramitar por el procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato de servicios de “*Gestión integral del servicio de Escuela Infantil Municipal «El Paseo» de Valmojado, dirigido a niños y niñas de 0 a 3 años, con un total de 102 plazas educativas distribuidas en grupos por nivel de edad conforme a la normativa autonómica*” arriba indicado. Con fecha 23 de abril se publicó en la PLACSP una rectificación del anuncio de licitación. Los pliegos fueron publicados el 23 de abril.

El plazo de presentación de proposiciones finalizó el 7 de mayo de 2026 a las 23:00.

El presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato se fijaron en el importe de 490.229,04 euros.

El procedimiento de contratación se rige por los trámites que, para los contratos de servicios, regula la vigente 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).

Segundo. El 7 de abril de 2026 D^a C. R. L. interpone recurso especial en materia de contratación contra los referidos pliegos.

La recurrente dirige su impugnación, en particular, contra la cláusula del pliego de prescripciones técnicas (PPTP) que obliga al adjudicatario a contratar única y exclusivamente al personal educativo desde una lista de preselección realizada previamente por el propio Ayuntamiento, tipificando su incumplimiento como incumplimiento esencial del contrato. Sostiene que dicha previsión vulnera el artículo 308 LCSP, desnaturaliza el contrato de servicios al sustituir al contratista en una facultad esencial como es la selección de su personal, restringe injustificadamente la concurrencia y quiebra los principios de igualdad y proporcionalidad, además de incorporar al pliego un acto previo ya controvertido. Añade, con carácter complementario, la existencia de contradicciones internas en el expediente relativas a la disponibilidad de crédito y al órgano de contratación, y solicita tanto la suspensión cautelar del procedimiento, como la nulidad de los pliegos en lo relativo a la mencionada cláusula.

Tercero. Como es preceptivo, junto con el expediente administrativo, el órgano de contratación remite informe conforme al art. 56.2 LCSP, en el que solicita la inadmisión y subsidiariamente, la desestimación del recurso.

Así, interesa con carácter principal la inadmisión del recurso especial por falta de legitimación activa, sosteniendo que la recurrente, en su condición de concejala de la corporación municipal y no de operadora económica interesada en la adjudicación, carece de un interés legítimo concreto y efectivo en los términos exigidos por el artículo 48 LCSP, al tratarse de un control de oportunidad o legalidad de naturaleza política ajeno a la finalidad propia del recurso especial.

Subsidiariamente, y para el caso de que no se aprecie dicha causa de inadmisión, defiende la plena conformidad a Derecho de la cláusula impugnada, afirmando que no supone una sustitución del contratista en la selección de su personal ni vulnera el artículo 308.2 LCSP, sino que configura una condición especial de ejecución al amparo de los artículos 76, 145 y 202 LCSP, vinculada directamente al objeto del contrato y justificada por la especial sensibilidad del servicio de atención educativa a menores de entre cero y tres años. Argumenta que la preselección municipal se limita a fijar un estándar objetivo previo de idoneidad profesional, sin atribuir al Ayuntamiento facultades propias del empleador, manteniéndose intacta la autonomía laboral del contratista, y que la medida es objetiva, no discriminatoria, proporcionada y compatible con el Derecho de la Unión Europea, encontrando además un respaldo analógico en el régimen legal de subrogación del artículo 130 LCSP y en la potestad discrecional del órgano de contratación para configurar el modelo de ejecución del contrato en atención al interés público.

Cuarto. El recurso se tramita conforme al 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 y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Quinto. Por resolución de 23 de abril de 2026, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de este, acuerda declarar que los perjuicios que podrían derivarse de la continuación por sus trámites del procedimiento de contratación son de difícil o imposible reparación, por lo que resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 3/10/2024).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones de lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en los artículos 50.1 b) y 51 de la LCSP, atendido que este ha sido interpuesto el 7 de abril de 2026, y los pliegos recurridos se publicaron inicialmente en la PLACSP el día 5 de abril de 2026.

Tercero. Se recurren los pliegos aprobados en el procedimiento de licitación de un contrato de servicios del art. 17 LCSP, cuyo valor estimado supera los cien mil euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de recurso ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. Mención especial requiere el requisito de la legitimación, que niega expresamente el órgano de contratación, si bien manifiesta que la recurrente carece de la misma al no haber acreditado, ni manifestado, ser operadora económica del mercado con intención de participar en la licitación, ni haber sufrido perjuicio económico directo alguno derivado de la cláusula. Añade que su interés es de naturaleza institucional y representativa, no contractual ni económica, considerando, a su juicio, que ello aleja a la recurrente de los parámetros que el TACRC exige para la legitimación en el recurso especial.

Conforme al artículo 48 de la LCSP:

“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”.

En desarrollo del citado precepto, el artículo 24 del RD 814/2025 dispone en su apartado cuarto, en referencia a los miembros de las entidades locales, que:

“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

Por otro lado, el artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece una regla específica sobre la legitimación de los concejales:

“Artículo 63. 1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este Capítulo.

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”.

La doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales distingue de forma clara entre los supuestos en que un concejal pretende ejercer un control abstracto de legalidad y aquellos en los que actúa como miembro disidente del propio órgano que adoptó el acuerdo impugnado. Así lo recuerda expresamente la Resolución nº 10/2024, de 11 de enero, al señalar lo siguiente:

“En definitiva, en el ámbito del recurso especial en materia de contratación, el artículo 48 de la LCSP exige un interés legítimo, que se plasma en la existencia de cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa, y que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad. Y el artículo 24 del RPERMC establece una regla especial, específicamente referida a la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 63 de la LRBRL, al que remite expresamente. Este precepto reconoce una legitimación adicional a la prevista, con carácter general, en la LJCA, como se desprende de la locución empleada (“junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales...”), legitimación que, en lo que aquí interesa, se circunscribe únicamente a “...los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”. Siendo una norma especial o excepcional en materia de legitimación, limitada a los miembros de la corporación local disidentes con el acuerdo o acto de que se trate, no cabe efectuar una interpretación extensiva de la misma (artículo 4.2 del Código Civil).”



En el presente caso, el acuerdo impugnado fue adoptado por el Pleno municipal, órgano de contratación del que forma parte la recurrente. En el certificado del acuerdo recurrido consta la emisión de un voto en contra, manifestando la recurrente haber sido ella quien formuló dicho voto. Dado que, pese a haberse solicitado, el órgano de contratación no ha remitido a la fecha de la presente resolución certificación que permita identificar a la persona que votó en contra, este Tribunal considera suficiente, a los efectos de apreciar la legitimación activa para la interposición del recurso especial, la manifestación de la recurrente puesta en relación con el contenido del certificado del acuerdo.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, la cuestión controvertida en el presente recurso especial se centra en la conformidad a Derecho de la cláusula que impone al adjudicatario la obligación de contratar al personal educativo exclusivamente entre quienes integran una preselección efectuada previamente por el Ayuntamiento. A partir de dicha previsión, la recurrente cuestiona si el diseño contractual respeta los límites propios del contrato de servicios y el reparto de funciones entre Administración y contratista, así como su compatibilidad con el artículo 308.2 de la LCSP.

Debemos partir, por tanto, del precepto invocado de la LCSP, en cuya virtud:

“Del contrato de servicios

Sección 1.ª Disposiciones generales

Artículo 308. Contenido y límites.

[...]

2. En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores.

A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de

facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista.”

Por su parte, la cláusula 2 del PPTP, a la que se refiere la recurrente, establece lo siguiente:

Artículo 2. Personal

Según se establece en la regulación autonómica y con la ratio por aula fijada el Personal necesario es:

- *1 Educador-Director del Centro, que deberá poseer la titulación de Maestro en Educación Infantil.*
- *El número de educadores que presten la atención educativa, con el título de Maestro o Maestra con la especialización en educación infantil o el título de Grado equivalente, o el de Técnico Superior en educación infantil o equivalentes, de acuerdo con las siguientes ratios:*
 - *De 0 - 1 año: 8 niños/educador*
 - *1 - 2 años: 13 niños / educador.*
 - *2 - 3 años: 20 niños / educador.*

El número mínimo de educadores/as con presencia simultánea será igual al número de unidades con funcionamiento simultáneo más uno.

Los miembros del personal presente en la Escuela Infantil deberán contar con el carnet de manipulador para poder atender el servicio de comedor.

Todo el personal deberá contar con el certificado de delitos de naturaleza sexual, debiendo ser presentado ante el Ayuntamiento antes de que el personal tome posesión del Centro y cada vez que exista una nueva contratación de personal.

Con el fin de garantizar la correcta prestación del servicio y idoneidad del personal afecto a un servicio público de especial naturaleza debido a la edad y características de los usuarios, el contratista deberá única y exclusivamente contratar a los

trabajadores educadores de la Escuela Infantil de entre el listado, por su orden de llamamiento, de la preselección efectuada por el Ayuntamiento de Valmojado, quien mediante una comisión de selección en la que estarán integrados funcionarios y conforme a los criterios de selección aprobados, conformará mediante Resolución de la Concejalía de Régimen Interior o de la Alcaldía la citada preselección. El incumplimiento de esta norma, salvo en los casos de previo consenso expreso según las circunstancias, se considerará un incumplimiento esencial del contrato.

No obstante, todo el personal afecto a este servicio dependerá única y exclusivamente y a todos los efectos del contratista, quien se obliga a mantener al mismo debidamente contratado y asegurado, conforme a las disposiciones vigentes en materia laboral y social y los convenios colectivos que resulten de aplicación.

El Ayuntamiento de Valmojado (Toledo) no asumirá ninguna obligación respecto de los trabajadores del contratista durante la duración del presente contrato ni a su finalización.

Expresamente se excluye la subrogación. El contratista organizara el personal de los distintos servicios a fin de garantizar la adecuada atención a los niños que asistan en cada uno de los horarios establecidos, así como el adecuado mantenimiento de la Escuela.

El Personal de limpieza correrá a cargo del Ayuntamiento de Valmojado.

En el mismo sentido, la cláusula 40 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), al regular las obligaciones del contratista, establece:

“Cláusula 40ª.- Obligaciones del contratista

En la ejecución del contrato, la empresa contratista está obligada al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

[...]

i) De conformidad con lo dispuesto en el PPT, con el fin de garantizar la correcta prestación del servicio e idoneidad del personal afecto a un servicio público de especial naturaleza debido a la edad y características de los usuarios, el contratista deberá única y exclusivamente contratar a los trabajadores educadores del Centro de entre el listado, por su orden de llamamiento, de la preselección efectuada por el Ayuntamiento de Valmojado. El incumplimiento de esta norma, salvo en los casos de previo consenso expreso según las circunstancias, se considerará un incumplimiento esencial del contrato.”

Sexto. Pues bien, el examen de las cláusulas controvertidas permite constatar que el órgano de contratación no se limita a definir las condiciones objetivas que ha de reunir el personal adscrito al contrato, sino que asume materialmente el proceso de selección, mediante la realización de una preselección administrativa propia, de carácter cerrado y obligatorio, a partir de la cual el adjudicatario queda compelido a contratar “*única y exclusivamente*” al personal incluido en la lista confeccionada por el Ayuntamiento, conforme al orden de llamamiento resultante de dicho procedimiento.

Debe subrayarse, a este respecto, la diferencia cualitativa existente entre dos planos distintos de intervención administrativa. Una cosa es que el órgano de contratación exija que el personal adscrito a la ejecución del contrato reúna determinadas condiciones de titulación, experiencia o idoneidad profesional, permitiendo que el empresario seleccione libremente, dentro de ese marco objetivo, a las personas que estime oportunas. Y otra distinta es que sea el propio órgano de contratación quien lleve a cabo un proceso de selección previo y cerrado -con identificación individualizada de los candidatos- y obligue al adjudicatario a contratar a quienes resulten de dicho proceso. En este segundo supuesto, la Administración deja de definir el qué y pasa a decidir directamente el quién, sustituyendo al contratista en una función que le es propia como empleador.

Una configuración contractual de este tipo supone, en la práctica, canalizar a través del contrato de servicios una decisión de contratación de personal que es adoptada materialmente por la propia Administración, vaciando de contenido la posición del contratista como empleador. Cuando el órgano de contratación diseña y resuelve el proceso de selección y el adjudicatario se limita a formalizar las relaciones laborales con las personas previamente determinadas, el contrato deja de operar como un

instrumento de prestación autónoma de un servicio para convertirse en un mero vehículo indirecto de contratación de personal, extremo que el artículo 308.2 LCSP proscribe de manera expresa y que, de otro modo, debería articularse, en su caso, mediante mecanismos propios de contratación directa de personal por parte de la Administración.

Esta técnica no puede reconducirse, sin más, a la doctrina de este Tribunal que admite la imposición de exigencias relativas al personal adscrito cuando tales exigencias se encuentran directamente vinculadas a la correcta ejecución del contrato, conforme al art. 202 LCSP. Así, no es equiparable al supuesto analizado en la Resolución n.º 422/2024, de 20 de marzo, invocada por el órgano de contratación, en la que el pliego exigía, como condición especial de ejecución, que el personal reuniera determinadas características profesionales, pero sin imponer la contratación de personas concretas ni desplazar al contratista en la facultad de selección. Tampoco resulta trasladable la doctrina sentada en la Resolución n.º 524/2025, de 4 de abril, que se limita a reconocer la vinculación directa entre la cualificación del personal y la calidad de la prestación, al fijar el órgano de contratación la experiencia del personal adscrito al contrato como criterio de adjudicación, sin cuestionar que dicha selección corresponda, en último término, al contratista.

Séptimo. Tampoco puede acogerse la comparación efectuada por el órgano de contratación con el régimen de subrogación previsto en el artículo 130 LCSP. Dicho régimen responde a una imposición derivada de normas legales o convencionales de aplicación necesaria, y no a una decisión adoptada discrecionalmente en el diseño del pliego. Precisamente por ello, no resulta extrapolable para justificar una limitación de la libertad empresarial que carece de cobertura normativa directa.

En ese sentido, resulta especialmente ilustrativa la Resolución n.º 1155/2020, de 23 de octubre, que recuerda que la subrogación de personal en los contratos de servicios *“solo puede venir impuesta cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales”*, añadiendo que, fuera de esos supuestos, *“la Administración y demás poderes adjudicadores [...] no pueden imponer por vía contractual a los licitadores, en cuanto empleadores, obligaciones laborales que las normas laborales aplicables no exigen”*.

Esto es: si no resulta conforme a Derecho imponer una obligación de subrogación de personal cuando esta no deriva directamente de la normativa laboral aplicable, con mayor razón no puede reputarse legítima la imposición, por vía contractual, de la contratación de un personal concreto o predeterminado cuando dicha exigencia carece de cobertura legal o convencional. La analogía pretendida por el órgano de contratación, lejos de reforzar la validez de la cláusula controvertida, pone de manifiesto el límite infranqueable que el ordenamiento establece a la posibilidad de incidir, mediante los pliegos, en las facultades propias del empleador, cuando dicha incidencia no deriva de las normas aplicables.

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, la medida tampoco supera el juicio exigible. La finalidad invocada por el órgano de contratación -garantizar la idoneidad del personal que presta un servicio especialmente sensible- es legítima; sin embargo, este objetivo puede alcanzarse mediante la fijación de requisitos objetivos de cualificación e idoneidad, sin necesidad de cerrar una lista de candidatos que el contratista debe emplear obligatoriamente. La preselección administrativa cerrada constituye una limitación intensa de la libertad de organización empresarial, cuando existían alternativas igualmente idóneas y menos restrictivas para alcanzar el mismo objetivo.

En consecuencia, la cláusula examinada excede los límites del artículo 308.2 LCSP, al instrumentalizar el contrato de servicios para incidir en la contratación de personal por parte del adjudicatario, sin cobertura normativa suficiente y sin resultar proporcionada a la finalidad perseguida.

Todo lo hasta ahora razonado determina la estimación del recurso especial interpuesto, debiendo anularse los pliegos en cuanto contengan referencias obligatorias a la preselección municipal como fuente exclusiva o cerrada de la contratación, sin perjuicio de la facultad del órgano de contratación de establecer las cláusulas que estime convenientes, para asegurar la cualificación, experiencia e idoneidad del personal adscrito al contrato.

Octavo. Sin perjuicio de lo anterior, vamos a examinar las restantes alegaciones de la recurrente para fundamentar la invalidez de los pliegos impugnados, anticipando ya que las mismas no pueden prosperar.

Así, en cuanto a la alegación relativa a que la nulidad de los pliegos derivaría de la previa existencia de un acto administrativo controvertido incorporado a su contenido -en este caso, la Resolución que resuelve el proceso de preselección de candidatos a puestos de educador/a infantil y dirección afectos al servicio público de la Escuela Infantil «El Paseo»-, entendemos que tal planteamiento parte de una premisa incompatible con los principios básicos del Derecho administrativo, en la medida en que el acto previo al que se refiere la recurrente no ha sido anulado ni suspendido por órgano competente alguno.

Ello determina que deba desplegar plenamente sus efectos jurídicos y gozar de la presunción de validez y eficacia establecida en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Mientras dicha presunción no sea destruida por una declaración expresa de nulidad o anulabilidad, dicho acto ha de considerarse válido y eficaz a todos los efectos, sin que su mera controversia o impugnación pueda erigirse, por sí sola, en causa autónoma de invalidez de los pliegos.

Del mismo modo, debe rechazarse las alegaciones relativas a las supuestas contradicciones internas entre la propuesta de la Alcaldía y el Informe-Propuesta de Secretaría en los que afirman que consta fiscalización previa acreditativa de la existencia de crédito adecuado y suficiente, mientras que el Informe de Fiscalización Fase A señala que el expediente se tramita anticipadamente al amparo del artículo 117.2 de la LCSP y que no existe en este momento crédito adecuado y suficiente en el presupuesto aprobado, que no consta certificado de existencia de crédito en esta fase y que la fiscalización es “favorable condicionada”. Asimismo, señala que mientras el PCAP y el informe de fiscalización indican que la competencia es del Pleno, el Informe-Propuesta contiene la referencia a la Alcaldía como órgano competente.

Dichas alegaciones se formulan de manera meramente incidental, sin ir acompañadas de *petitum* alguno, ni de una solicitud concreta de nulidad, anulabilidad o retroacción fundada en tales extremos, limitándose a indicar que existen discrepancias, sin señalar cuáles de las referencias serían las adecuadas o si los pliegos incorporarían datos incorrectos.

El recurso especial en materia de contratación es un mecanismo de impugnación rogado, que exige la clara identificación tanto del vicio denunciado como de la consecuencia jurídica que se pretende anudar al mismo, no bastando la mera puesta de manifiesto de posibles

discrepancias entre distintos documentos que integran el expediente, desvinculadas de una pretensión impugnatoria concreta.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto C. R. L. , contra los Pliegos del procedimiento *“Gestión integral del servicio de Escuela Infantil Municipal «El Paseo» de Valmojado, dirigido a niños y niñas de 0 a 3 años, con un total de 102 plazas educativas distribuidas en grupos por nivel de edad conforme a la normativa autonómica”*, expediente 364/2026, convocado por el Ayuntamiento de Valmojado, de conformidad con lo señalado en los Fundamentos de Derecho Sexto y Séptimo de la presente Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES