



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 15 de julio de 2026, el siguiente informe:

Informe 5/26

Materia: Adscripción de medios personales a la ejecución del contrato. Artículo 76 de la LCSP

ANTECEDENTES

La Consejera de Salud del Gobierno del Principado de Asturias ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado del siguiente tenor:

“I. ANTECEDENTES

Primero.- El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias atribuye a la Comunidad Autónoma Principado de Asturias competencias en materia de sanidad, cuyas funciones tiene atribuidas la Consejería de Salud mediante el Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma; y con base en lo regulado en el Decreto 122/2025, de 11 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud.

Segundo.-De conformidad con el artículo 37.1 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, las personas titulares de las Consejerías, dentro de sus respectivas competencias, son los órganos de contratación de la Administración del Principado de Asturias y están facultadas para otorgar, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma, los respectivos contratos en que ésta intervenga, previo el cumplimiento de las determinaciones que sean exigibles y sin perjuicio, en su caso, de la necesaria autorización del Consejo de Gobierno para el otorgamiento de determinados contratos, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo.



Tercero.- En el ejercicio de sus competencias en materia de contratación pública, la Consejería de Salud ha incorporado en diversos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) una cláusula relativa al compromiso de adscripción de medios personales por parte de los licitadores. Para acreditar la disponibilidad de los medios personales, cuyo compromiso exige el pliego, la citada cláusula contempla los siguientes medios:

“Contrato laboral, contrato de trabajador autónomo económicamente dependiente o contrato mercantil, que acredite la disponibilidad de los medios humanos correspondientes, ya sean trabajadores por cuenta ajena o trabajadores autónomos, compromiso de contratación o precontrato laboral para el inicio del contrato, con un periodo de vigencia de, al menos, el periodo de permanencia exigido a cada uno de los medios personales de acuerdo con el presente pliego”.

Cuarto.- Si bien resulta extensible a múltiples contratos, la citada cláusula adquiere especial relevancia en el caso concreto de los contratos de servicios cuyo objeto comprende conjuntamente la redacción de proyectos arquitectónicos y la dirección facultativa de la ejecución de la correspondiente obra.

Esta especial relevancia responde a un doble motivo. En primer lugar, porque es uso habitual del mercado que los estudios de arquitectura hagan uso de medios personales mediante contratos mercantiles que les permiten disponer de profesionales (ej.: ingenieros), sin que los mismos queden integrados en la plantilla de la empresa. Y, en segundo lugar, porque la adscripción de los medios personales para la fase de dirección facultativa tendrá efectividad únicamente en el momento en que la obra tenga comienzo. Y esto será, en todo caso, en un momento muy posterior al de la formalización del contrato de servicio de redacción de proyecto y dirección facultativa. El primer motivo justifica el que la cláusula contemple, entre otros, el “contrato mercantil”. El segundo motivo justifica que se contemple la posibilidad de la acreditación mediante “precontrato laboral” o “compromiso de contratación”.

II. CUESTIONES INTERPRETATIVAS PLANTEADAS



La aplicación práctica de esta cláusula -y otras de contenido análogo- ha suscitado diversas cuestiones interpretativas relativas a:

- 1. La naturaleza jurídica del vínculo exigible entre la empresa adjudicataria y los medios personales comprometidos.*
- 2. El momento procedimental en que debe acreditarse la disposición efectiva de dichos medios (artículo 150.2 LCSP.)*

Existen divergencias interpretativas entre el criterio manifestado por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias en algunos de sus informes, diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) y sentencias del Tribunal Supremo.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

Primero.-El artículo 76.2 LCSP permite exigir la adscripción de medios personales como requisito de solvencia adicional que se podrán exigir a las empresas licitadoras, disponiendo su apartado 3 que dicha exigencia deberá ser “razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas a la licitación”.

A su vez, el artículo 150.2 LCSP requiere que, antes de la formalización del contrato, la empresa adjudicataria acredite que dispone, efectivamente, de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2.

Segundo.- El Servicio Jurídico del Principado de Asturias ha sostenido, en alguno de sus informes, que, conforme al artículo 150.2 de la LCSP, quien resulte propuesto como adjudicatario debe acreditar, antes de la formalización del contrato, que dispone efectivamente, de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, conforme al artículo 76.2 de la LCSP. Por consiguiente, en ese momento procedimental, todo el personal comprometido deberá estar vinculado a la empresa mediante un título jurídico válido.



Asimismo, considera que no será posible tener por acreditada la efectiva disposición que exige el artículo 150.2 de la LCSP, conciliando la interpretación del artículo 150.2 con el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en los términos recogidos por el TACRC en sus Resoluciones 439/2018 y 683/2017, conforme a la cual, la empresa que sea propuesta como adjudicataria debe tener capacidad de decisión y control sobre sus medios (personales y materiales comprometidos conforme al artículo 76.2), sin depender de ulteriores acuerdos o resoluciones de terceros. Argumenta en este sentido, el Servicio Jurídico, que la adscripción de medios personales al contrato es un medio para la ejecución del contrato y no una prestación del mismo, sin que quepa hablar de subcontratación como fórmula válida para acreditar dicha disposición efectiva.

Es decir, esta posición se resume en la exigencia de que la empresa propuesta como adjudicataria disponga de contrato laboral vigente con cada uno de los medios personales cuya adscripción exige el pliego.

Tercero.-No obstante, la doctrina del TACRC ha consolidado en diversas resoluciones una interpretación flexible de la adscripción de medios personales, estableciendo que:

- La disponibilidad efectiva no exige necesariamente relación laboral con la adjudicataria, siempre que la adjudicataria pueda ejercer dirección, organización y control del personal desde el inicio de la ejecución. (Resolución 558/2019, Resolución 1269/2019).*
- Es posible diferir la formalización del vínculo al momento de inicio efectivo de la prestación, cuando ello sea proporcionado y no restrinja la concurrencia (Resolución 558/2019).*

Así, en su Resolución 1269/2019 (Recurso nº 1097/2019) ha considerado conforme a Derecho que la vinculación jurídica de los medios personales comprometidos puede diferirse al momento en que se inicie efectivamente la prestación, y que dicha vinculación no requiere necesariamente que el personal aportado sea de plantilla de la empresa, siendo admisibles otras fórmulas jurídicas como contratos mercantiles o compromisos de contratación.



Señala el TACRC lo siguiente: “En fin, también hemos señalado en varias ocasiones que la disponibilidad de medios, ya sean personales o materiales, no exige en los primeros que las personas adscritas a la ejecución del contrato formen parte de la plantilla de la empresa en virtud de una relación laboral y, en los segundos, tampoco precisa la propiedad del bien aportado como medio, pues lo decisivo es que la adjudicataria disponga de aquel medio personal o material para aportarlos a la ejecución del contrato, siendo indiferente el título jurídico que se lo permita, de modo que, tratándose de medios personales, la relación jurídica entre los individuos adscritos a la ejecución y la adjudicataria puede ser laboral, civil o mercantil”.

“(…) Las prestaciones del contrato se configuran como de ejecución flexible, estableciendo diferencias de calendario en cuanto al cumplimiento de los servicios en las distintas bases, así como atribuyendo al órgano de contratación facultades para configurar la disponibilidad de los medios en función de las concretas necesidades en que se vayan produciendo”.

En dicha Resolución concluye el TACRC: “En fin, resulta de todo punto improcedente exigir que el personal aportado sea de plantilla de la empresa, tanto porque su vinculación jurídica no tiene porqué ser laboral como porque tal vinculación es exigible no desde el inicio de la ejecución del contrato, sino en el momento en que cada persona haya de ejercer su actividad, por lo que, previéndose en el contrato una incorporación progresiva del personal a la ejecución de las distintas prestaciones, será en cada momento y de acuerdo con las concretas necesidades del órgano de contratación, cuando tal vinculación sea exigible.

Considera desproporcionada y restrictiva de la concurrencia esta exigencia en su Resolución 558/2019 (Recurso nº 271/2019), en la que señala: “[...] pero sí se considera desproporcionada y restrictiva de la concurrencia respecto del requisito de que esos profesionales formen parte de la plantilla del licitador, sin admitir otras fórmulas a las que nos hemos referido en los anteriores motivos de recurso, como acuerdos de colaboración, relaciones de servicios no laborales, etc. por lo que también procede su estimación”.



Cuarto.- El compromiso de contratación y el precontrato laboral constituyen figuras plenamente válidas en el ordenamiento jurídico español. El Tribunal Supremo ha reconocido su eficacia obligacional (STS 913/2021, de 23 de diciembre, Recurso nº 11/2019; STS 60/2008 de 30 de enero, Recurso nº 4903/2000), permitiendo incluso la reclamación de daños y perjuicios en caso de incumplimiento (STS de 30/03/1995, Recurso nº 2496/1994).

Como ha expresado la Sala Primera del Tribunal Supremo en reiteradas sentencias (STS 913/2021, de 23 de diciembre, Recurso nº 11/2019, resumiendo la doctrina del TS sobre la materia), “el precontrato es el proyecto de contrato en el sentido de que las partes, por el momento, no quieren o no pueden celebrar los contratos definitivos y se comprometen a hacer efectiva su conclusión en tiempo futuro” (...) y “es ya un contrato completo, que contiene sus líneas básicas y todos los requisitos, teniendo las partes la obligación de colaborar para establecer el contrato definitivo”.

“La relación jurídica obligacional nace en el precontrato y en un momento posterior se pone en vigor el contrato preparado” (STS 60/2008, de 30 de enero Recurso nº 4903/2000).

La STS de 30/03/1995, Recurso nº 2496/94, con cita de precedentes, indica que, en los casos de incumplimiento por el empresario de un precontrato, de una promesa de contrato o de pactos previos con análoga finalidad, o incluso de incumplimiento de un contrato de trabajo cuya prestación de servicios no se ha hecho efectiva en ningún momento ni ha llegado a tener virtualidad, tales incumplimientos pueden servir de base a las pertinentes reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios.

Quinto.- A la vista de lo expuesto, y considerando la doctrina del TACRC, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la normativa vigente en materia de contratación pública, esta Consejería considera que:

- *La exigencia de adscripción de medios personales puede cumplirse mediante contratos laborales, mercantiles o de trabajadores autónomos económicamente dependientes, así como mediante compromisos de contratación o precontratos*



laborales, siempre que se garantice la efectiva disponibilidad de dichos medios en el momento de inicio de la ejecución del contrato y se excluya expresamente cualquier forma de cesión ilegal de trabajadores por parte de una tercera empresa que mantenga el poder de dirección sobre los trabajadores.

- *La exigencia de que todo el personal comprometido esté vinculado jurídicamente con la empresa adjudicataria, y se incorpore de modo efectivo e inmediato, desde el momento de la adjudicación, puede resultar desproporcionada y restrictiva de la concurrencia, especialmente en contratos cuya ejecución es progresiva o diferida.*

Por lo expuesto anteriormente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de 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), este órgano de contratación desea elevar a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado las siguientes CONSULTAS

1. Si resulta conforme a la LCSP admitir, como medio de acreditación del compromiso de adscripción de medios personales, y alternativamente al contrato de trabajo, los siguientes instrumentos jurídicos:

- *Contratos mercantiles.*
- *Contratos de trabajadores autónomos económicamente dependientes.*
- *Compromisos de contratación.*
- *Precontratos laborales.*

2. Si resulta jurídicamente admisible que la formalización del vínculo jurídico entre los medios personales comprometidos y la empresa adjudicataria tenga lugar en el momento de inicio efectivo de la prestación, y no necesariamente antes de la



formalización del contrato, cuando ello sea proporcionado y no restrictivo de la libre concurrencia.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Consejera de Salud del Gobierno del Principado de Asturias ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de 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).

En el escrito de consulta se plantean diversas cuestiones relativas a la aplicación del compromiso de adscripción de medios regulado en el artículo 76.2 de la LCSP, en concreto, en relación con los medios para su acreditación y el momento para la formalización del vínculo jurídico entre los medios personales comprometidos y la empresa adjudicataria.

2. Esta consulta guarda similitud con la planteada por el Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias del Gobierno del Principado de Asturias, abordada por esta Junta Consultiva en su informe 40/2025, junto con las relativas a la aplicación de la acreditación de la solvencia con medios externos regulada en el artículo 75 de la LCSP.

En este informe señalamos que la exigencia de adscripción de medios puede funcionar de dos maneras, con consecuencias jurídicas distintas en cada caso, para lo cual habrá que estar a lo que dispongan los pliegos de la licitación contractual.

Por una parte, mediante el artículo 76.2 de la LCSP, los órganos de contratación pueden



establecer un compromiso adicional exigible a los licitadores de forma que, además de acreditar su solvencia o clasificación, deben comprometerse a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello, configurando una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios concretos, materiales o personales. Esta exigencia, conforme al artículo 76.3 de la LCSP, debe ser *“razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación”*.

Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución nº 28/2023, de 13 de enero de 2023, *“Esta concreción de las condiciones de solvencia no puede confundirse con la solvencia profesional o técnica, pues la solvencia es un requisito de admisión, de carácter eliminatorio y no valorativo, de modo que quienes no cumplan los requisitos exigidos son excluidos de la licitación. En cambio, el artículo 76.2 de la LCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, al momento de la acreditación de la capacidad y solvencia, cuya materialización sólo debe exigirse al empresario que resulte primer clasificado en la licitación del contrato. Es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato, como dispone el artículo 150.2 LCSP”*. Por lo tanto, de acuerdo con el literal del artículo 150.2 de la LCSP, la acreditación de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, conforme al artículo 76.2 de la LCSP, sólo debe exigirse al propuesto como adjudicatario en el momento previo al acto de adjudicación.

Sobre la naturaleza jurídica de la relación con los medios personales o materiales comprometidos en la ejecución, pueden ser de la propia empresa o bien proceder de las entidades a las que se ha recurrido al amparo del artículo 75 de la LCSP.



Si los medios pertenecen a la propia empresa, al empresario le bastará con indicar, entre aquellos de que dispone, cuales van a ser adscritos a la ejecución contractual a fin de dar cumplimiento al artículo 76.2 de la LCSP.

Cuando se acude a medios de otras entidades para acreditar la solvencia, además de los requisitos del artículo 75 de la LCSP relativos a que quede acreditada su disponibilidad durante la duración del contrato, y que ese tercero no está incurso en prohibición de contratar, de acuerdo con los artículos 76.2 y el 150.2 de la LCSP, el empresario deberá aportar un compromiso específico que garantice que el personal de esa otra entidad cuya adscripción se solicita va a participar de forma efectiva en la ejecución del contrato en el momento requerido.

En este caso, si bien el artículo 75 de la LCSP no limita ni la forma jurídica de la entidad colaboradora ni la naturaleza de la relación que pueda entablarse con ella, ha de entenderse, en todo caso, que la relación debe entablarse con una entidad distinta de la propia empresa licitadora y que, como tal, se va a relacionar con ella durante la ejecución de la contratación. Por ello, no pueden considerarse a los efectos de la aplicación del artículo 75 de la LCSP y, por ende, del artículo 76.2 de la LCSP por esta vía, todas las posibles formas de compromisos de futura incorporación de personal a la propia empresa. Los trabajadores a incorporar a la empresa mediante cualquier tipo de relación laboral no pueden ser considerados “*medios externos*” o “*medios de otras entidades*” mediante los cuales puede completar sus requisitos de solvencia de acuerdo con el tenor literal del citado artículo 75 de la LCSP.

Efectivamente, los trabajadores de la empresa son medios propios de la empresa licitadora y, a los efectos de la acreditación de la solvencia, ésta ha de contar con ellos en su plantilla de forma efectiva, a la fecha límite de presentación de las ofertas, no resultado admisible a estos efectos los compromisos de futura incorporación de personal. Si, como hemos visto, la adscripción de medios se establece como una medida adicional de solvencia, no pueden utilizarse tampoco para la adscripción de



medios los compromisos de contratación futura de personal bajo régimen de derecho laboral.

Distinto es el caso de los contratos de tipo mercantil con empresarios individuales o trabajadores autónomos en los que cabe predicar una alteridad respecto al contratista principal, a los efectos de la consideración como otras entidades para la aplicación de estos artículos. En estos casos, si se recurre a estos como medios de otras entidades para completar la solvencia, puede servirse de ellos para el compromiso de adscripción de medios que se requiera.

Considerando lo expuesto, en los casos en que la adscripción de determinados medios sea exigible para un momento bastante posterior al momento de la adjudicación, puede resultar desproporcionado exigir que la empresa disponga en su organización de todos los medios propios desde el inicio de la ejecución. Si bien en estos casos le cabe al licitador el recurso a los medios de otras entidades previsto en el artículo 75 de la LCSP, puede resultar recomendable la configuración por el órgano de contratación de esta exigencia como una condición especial de ejecución lo que otorga una mayor flexibilidad a las empresas para acomodar su organización a las necesidades de ejecución exigidas.

Todo ello sin perjuicio de que, durante el proceso de ejecución del contrato, se supervise además que, efectivamente, los medios que el contratista se comprometió a adscribir al contrato son los utilizados para su ejecución.

3. Como se ha indicado, la adscripción de medios personales y materiales puede establecerse, no como requisito adicional de solvencia, sino como condición especial de ejecución, por remisión a los medios que pueda exigir el pliego de prescripciones técnicas, e incluso pueden ser objeto de valoración como criterios de adjudicación.

Ello conlleva importantes consecuencias jurídicas, como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en resoluciones como la



nº 105/2024, de 1 de febrero de 2024, con cita de la nº 78/2021, *“En consecuencia cabe concluir que en la presente licitación la adscripción de medios materiales y personales no se ha configurado como un requisito adicional de solvencia, sino por remisión a los medios que establezca el PPT, como condición especial de ejecución, lo que implica consecuencias jurídicas muy diferentes y es que en el primero de los casos, basta con la formulación de un compromiso de adscripción de los medios exigidos como requisito de solvencia, siendo la acreditación de su disponibilidad una condición exigible al propuesto como adjudicatario antes de la celebración del contrato (que puede llevar a que este no llegue a celebrarse), mientras que en el segundo de los casos, es decir, cuando se configura como una obligación de ejecución su exigencia se acredita durante la ejecución del contrato, de forma que su omisión puede llevar a resolver el contrato o imponer penalidades, en función de lo que se haya previsto en el Pliego”*. En este caso, lo relevante será su participación en la ejecución del contrato, sea cual fuere el vínculo jurídico existente con dichos medios, lo cual debe ser objeto de supervisión durante el proceso de ejecución contractual.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- En el supuesto de que el pliego de un procedimiento de licitación exija, además de acreditar la solvencia, la adscripción de determinados medios al contrato, de acuerdo con el artículo 76.2 de la LCSP, el licitador puede recurrir a los medios de otras entidades, conforme al artículo 75 de la LCSP, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre, antes de formalizar el contrato que, durante la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esos medios y la entidad a la que recurra no esté



incurra en una prohibición de contratar, no siendo posible por tanto que dicho vínculo se formalice en el momento de inicio efectivo de la prestación.

- No pueden considerarse a los efectos de la aplicación del artículo 75 de la LCSP, y, por tanto, tampoco del artículo 76 de la LCSP por esta vía, todas las posibles formas de compromisos de futura incorporación de personal a la propia empresa, que no tienen la consideración de otras entidades a los efectos de la aplicación del artículo 75 de la LCSP. Los trabajadores de la empresa son medios propios de la empresa licitadora y, a los efectos de la acreditación de la solvencia, ésta ha de contar con ellos en su plantilla de forma efectiva a la fecha límite de presentación de las ofertas. En los casos en que la adscripción de medios sea exigible para un momento bastante posterior al momento de la adjudicación, puede ser recomendable instrumentar en los pliegos otras alternativas que compatibilicen la exigencia de adscripción de medios con la flexibilidad necesaria para posibilitar la ejecución.
- En el caso de configurarse la adscripción de medios como una condición especial de ejecución del contrato, no será necesario la acreditación de los compromisos de disposición de los medios en el acto previo a la adjudicación prevista en el artículo 150.2 de la LCSP. Lo relevante será su participación efectiva en la ejecución del contrato, sea cual fuere el vínculo jurídico existente con dichos medios, lo que deberá ser objeto de supervisión durante el proceso de ejecución contractual.