

Recurso 383/2025
Resolución 453/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.**, contra la adjudicación del contrato denominado “Mantenimiento de las zonas verdes y arbolado de topiaria, así como de las áreas infantiles y aparatos biosaludables de Ronda (Málaga)”, (Expte. 12810/2024), respecto del lote 1, promovido por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 21 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. El valor estimado del contrato asciende a 3.600.000 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación de la licitación, el órgano de contratación adjudicó, el 17 de junio de 2025, el contrato respecto del lote 1 a favor de la entidad GRUPORAGA, S.A.U., La citada resolución de adjudicación se remitió a la recurrente y se publicó el mismo día, 17 de junio de 2025, en el perfil de contratante.

SEGUNDO. El 8 de julio de 2025, la entidad ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. (en adelante ACTUA o la recurrente) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la citada adjudicación del contrato, respecto del lote 1. En su escrito de recurso solicita el acceso al expediente de contratación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras ser posteriormente reiterada, ha tenido entrada en esta sede el 11 y 16 de julio de 2025.

Posteriormente y no habiendo accedido este Tribunal a la vista del expediente solicitada en el escrito de recurso, por las razones que se indicarán en la fundamentación jurídica de la presente resolución, por la Secretaría del Tribunal se concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones

que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido, las formuladas por la entidad GRUPORAGA, S.A.U., (en adelante GRUPORAGA o la adjudicataria).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

El artículo 48 de la LCSP dispone 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”*.

De conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido promovido por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Consideraciones del Tribunal. Sobre la solicitud de la recurrente de acceso al expediente.

1. Alegaciones de la recurrente.

Solicita en su escrito de impugnación acceso al expediente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LCSP con la finalidad de que el mismo pueda ser objeto de ampliación.

Manifiesta que solicitó al órgano de contratación, el 17 de junio de 2025, el visionado del expediente, en especial de las ofertas de los licitadores y la correspondiente a la aportada por la adjudicataria de conformidad con el artículo 150.2. de la LCSP, afirma que el órgano de contratación concedió vista del expediente, pero no de la documentación declarada confidencial, indica que tan solo se le facilitaron dos documentos por lo que el órgano de contratación habría incumplido su obligación de revisar la declaración de confidencialidad efectuada por los licitadores, no pudiendo abarcar ésta a la totalidad de la misma.

Alega, que con fecha 30 de junio y 3 de julio, presentó nuevos escritos ante el órgano de contratación, poniendo de manifiesto la necesidad de que procediera a analizar críticamente la confidencialidad formulada en la ofertas,



en especial la relativa a la de la mercantil GRUPORAGA, S.A para que dilucidase motivadamente si se encontraba amparada dentro de los límites fijados por la ley y la jurisprudencia que los interpreta, así como respecto de la documentación aportada por la adjudicataria en la fase del artículo 150.2 de la LCSP, sin que el órgano de contratación según argumenta haya realizado el citado análisis.

Por todo ello, solicita a este Tribunal, que, conjugando los intereses en juego, el derecho a la confidencialidad y de acceso al expediente, se conceda acceso a la documentación interesada.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe manifiesta: *«A esta Solicitud PRESENTADA COMO INTERESADO DEL EXPEDIENTE DE ACUERDO CON LA LEY 39/2015, esta Administración dio respuesta, argumentando que la Memorias Técnicas presentadas por los licitadores habían sido declaradas confidenciales (incluso la propia entidad ACTUA así había declarado la suya), por lo que no era posible su divulgación y publicidad. NO OBSTANTE, esta Administración ha dado acceso al resto de documentación que obra en el expediente respecto de la que no figura ya publicada en el perfil del contratante del Ayuntamiento (Plataforma de Contratación del Estado) y que es de libre consulta para cualquier ciudadano/interesado».*

Asimismo, indica que: *«Esta Administración, y ante la solicitud planteada por el interesado, todavía no ha dado respuesta, ya que TODOS LOS LICITADORES habían declarado la confidencialidad de las Memorias Técnicas presentadas, y por tanto se requiere de un laborioso trabajo de estudio de la extensa documentación presentada, para por un lado, analizar el aspecto confidencial de la documentación presentada por todos los licitadores (al LOTE 1 se han presentado UN TOTAL DE 6 LICITADORES con sus correspondientes Memorias Técnicas de 100 páginas de extensión cada una), y por otro respetar los límites de la protección de datos personales».*

Alega que: *«Ha sido en el escrito de fecha 03/07/2025, cuando la mercantil ACTUA se ha interesado de manera específica, EN CALIDAD DE LICITADORA, por la documentación y oferta presentada por la empresa GRUPORAGA adjudicataria del LOTE 1 del contrato, y de cara a una posible interposición de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 52 de la LCSP».*

Concluye que no ha tenido tiempo material para conceder el acceso al expediente y que remite la documentación para que este Órgano se pronuncie al respecto.

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

Finalmente, la entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

En concreto, manifiesta sobre la cuestión relativa a la declaración de confidencialidad de su oferta sobre los aspectos sujetos a juicios de valor que *«se encuentra en consonancia con lo recogido en la LCSP y con la Doctrina emanada de los Tribunales de Contratación al respecto de la confidencialidad, al encontrarse debidamente justificada y, por lo tanto, no se ha conculcado el principio de publicidad inherente a los Expedientes de Contratación Pública, habiéndose realizado correctamente el trámite de acceso a la documentación por la entidad recurrente ACTÚA, interesada en la misma, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 LCSP».*



Llama la atención sobre el hecho de que la entidad recurrente ha realizado una declaración de confidencialidad similar a la suya impidiendo con ello el acceso a la misma información que ahora reclama. Indica que ha solicitado la vista de expediente sobre su proposición -la de la recurrente- para instruirse de cara a presentar el escrito de alegaciones y que el órgano de contratación se la ha denegado. Alude al principio de buena fe.

Por todo lo anterior solicita que sea desestimada esta pretensión del recurso.

4. Consideraciones de este Tribunal.

Primera. La recurrente solicita ante este Tribunal que se le conceda acceso al contenido del resto de las ofertas y a la documentación aportada por la adjudicataria previa a la adjudicación. A la vista de la alegación de la recurrente se aprecia que la petición se fundamenta en que el órgano de contratación no habría realizado un análisis crítico de la declaración de confidencialidad incluida en las ofertas, pero no indica ni justifica en qué medida necesita acceder a esos documentos para poder presentar un recurso suficientemente fundado en derecho. En este sentido, el escrito de impugnación en su segunda parte se articula claramente con relación a un supuesto incumplimiento en la oferta de la adjudicataria de una de las exigencias respecto del personal técnico establecida en el pliego de prescripciones técnicas sin que se deduzca que necesite más información, más allá de acceder a la oferta de la adjudicataria para poder verificar si el citado incumplimiento se ha producido.

Al respecto, el artículo 52 de la LCSP, bajo la denominación de acceso al expediente, dispone lo siguiente:

«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente».

En lo que aquí interesa, es preciso destacar que el precepto es claro en cuanto a establecer la confidencialidad como límite del derecho de acceso al expediente.

El artículo 133.1 de la LCSP que regula la confidencialidad dispone que:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.



El deber de confidencialidad del órgano de contratación así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles.

El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.”

En el presente supuesto se da la circunstancia de que el órgano de contratación concedió a la recurrente trámite de vista del expediente excepto de aquella documentación que había sido declarada confidencial por los licitadores y la previa a la adjudicación presentada por la adjudicataria. La recurrente cuestiona el acceso parcial concedido por el órgano de contratación manifestando que no hizo un juicio crítico sobre la declaración de confidencialidad contenida en las proposiciones, pero lo cierto es que la recurrente tampoco justificó en sus tres solicitudes de vista de expediente en qué medida le resultaba necesario acceder a esa documentación para poder presentar un recurso suficientemente fundado en derecho, es decir, se trata de solicitudes genéricas de vista de expediente que no se encuentran relacionadas con un incumplimiento concreto que justifique el acceso, dado el carácter instrumental del acceso al expediente en el ámbito del recurso especial en materia de contratación.

Es decir, el presupuesto sobre el que basa su derecho de acceso al expediente ante este Tribunal es más el hecho de que el órgano de contratación no ha hecho un juicio crítico sobre la extensión de la declaración de confidencialidad de las ofertas que su necesidad de acceder a determinada documentación para poder presentar un recurso suficientemente fundado.

En tal sentido, y como ha tenido ocasión de manifestar este Tribunal en ocasiones anteriores el derecho de acceso a las ofertas de los restantes licitadores no es un derecho absoluto que pueda ejercerse sin límite alguno. El mismo debe estar amparado en un interés legítimo por comprobar o verificar una actuación del poder adjudicador que se estime incorrecta o no ajustada a la legalidad, sin que dicho acceso pueda obedecer a un mero deseo de búsqueda de defectos o errores en la oferta de otro licitador. Así lo ha declarado este Tribunal en su Resolución 329/2016, de 22 de diciembre, 118/2017, de 31 de julio y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 710/2016, de 16 de septiembre, entre otras.

En este sentido, el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, como exigencia propia del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso y copia se accede son necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso, necesidad que en este caso no ha sido alegada, ni cabe deducir de las demás circunstancias que resultan del expediente.

Segunda. Además, la entidad ahora recurrente solicita acceso a documentos que ella misma ha marcado como confidenciales, actuación que puede considerarse contraria a la buena fe, a un comportamiento coherente y a la doctrina de los propios actos, es decir, su proceder ha sido similar y con él ha impedido igualmente el acceso de la documentación de su oferta que ha sido solicitada por la entidad adjudicataria -según esta afirma-.

Al respecto, este Tribunal en la Resolución 187/2022, de 18 de marzo, puso de manifiesto que en su Resolución 320/2020, de 24 de septiembre, se argumentaba que: "Como señala la Resolución 166/2019, de 11 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales <<(…) debe señalarse que el mismo recurrente declaró



también confidencial la totalidad de su oferta, supuesto similar al ya examinado en la resolución de este Tribunal 927/2018, a cuyo contenido debemos remitirnos: "Ahora bien, aunque fuera cierto que por los adjudicatarios de los distintos lotes se haya declarado confidencial la totalidad de su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor, también lo es que ello no afectaría a toda la proposición sino solo a dicha oferta técnica sujeta a juicios de valor, y que la recurrente ha hecho lo mismo al amparo del artículo 140 del TRLCSP, es decir, ha declarado confidencial íntegramente su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor. Tal y como alega el órgano de contratación "Por lo tanto no hay una ventaja de unos licitadores respecto a otros, no vulnerándose el principio igualdad de trato entre licitadores, puesto que todos los licitadores pueden hacerlo y de hecho el licitador que presenta este recurso su propia oferta técnica la ha calificado de confidencial, sin aludir a que partes son confidenciales y cuáles no, sino calificando la oferta en su conjunto de confidencial; lo que no puede hacer la licitadora recurrente es ir contra su propios actos, es un principio general del derecho -la doctrina de los actos propios-, es decir declaro confidencial toda mi oferta y luego recurro que otros licitadores hagan lo mismo y exijo que no sea confidencial todas las ofertas de los demás licitadores", pero la mía sí.

Pues bien, a la luz de todo lo expuesto, si bien es cierto que el órgano de contratación debió al menos motivar la extensión de la confidencialidad a la totalidad de las ofertas de algunos licitadores, en particular de la empresa adjudicataria, también lo es que la recurrente ha hecho lo mismo, por lo que no puede pretender que constituya infracción legal lo que el mismo ha hecho>>".

En este sentido, la Sentencia 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020], citada asimismo en la mencionada Resolución 187/2022, de 18 de marzo, de este Tribunal, afirma que *"En la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001) hemos recordado que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundamentalmente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium"*".

Por tanto, la pretensión de la recurrente sobre el acceso a la documentación del resto de las proposiciones, además de lo expuesto hasta ahora en la presente resolución, deviene contraria al deber de coherencia en el comportamiento exigido en el artículo 7.1 del Código Civil, que dispone que *"Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de buena fe"*.

Tercera. Por otra parte, además de que la recurrente no justifica en las diferentes peticiones ante el órgano de contratación, ni en el escrito de recurso, en qué medida es necesario el acceso a la documentación solicitada para ejercer su derecho de defensa, lo cierto es que tampoco puede estimarse que el conocimiento proporcionado por la documentación a la que ha accedido le hayan impedido la interposición de un recurso fundado. El contenido del escrito de interposición revela que la recurrente ha tenido conocimiento de las circunstancias necesarias para fundamentar su escrito de impugnación, extremos todos estos que se abordarán en el siguiente fundamento de derecho.

Finalmente, este Tribunal considera que cabe deducir del contenido del recurso que la finalidad del trámite de vista de expediente solicitada por la recurrente sería verificar si existe entre el personal incluido en la proposición de la adjudicataria un *«responsable con titulación superior o media en rama agronómica o forestal»* dado que ello es el objeto del recurso. En este sentido este Tribunal considera que tras ponderar el derecho de confidencialidad y el derecho de acceso, puesto que la finalidad del mismo, es la comprobación de la existencia del perfil indicado en la proposición de la adjudicataria, este Tribunal considera que en la citada ponderación debe prevalecer la



confidencialidad sobre el acceso cuya finalidad puede ser satisfecha mediante la comprobación del dato por este Órgano. En este sentido, la falta de acceso a la oferta de la persona adjudicataria alegada por la recurrente no le ha originado indefensión material para la interposición de un recurso fundado.

En este sentido, nuestra Resolución 199/2016, al analizar la quiebra del principio de derecho de acceso en relación a la indefensión para poder interponer el recurso, afirma que *«Ahora bien, en los recursos fundados en infracción del derecho de defensa ante la falta de motivación de la adjudicación y/o la denegación de acceso a la mayor parte de la oferta del adjudicatario o de cualquier licitador, estas solo tendrán consecuencias directas en el procedimiento si en efecto las circunstancias expuestas se traducen en una efectiva lesión del derecho de defensa de modo que el licitador se vea impedido, ante la falta de información, para interponer un recurso fundado en defensa de sus intereses.*

En cuanto a la indefensión, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 210/99 y 26/99, entre otras), y a la doctrina reiterada de este Tribunal, manifestada, entre otras muchas, en la resoluciones 39/2013, de 1 de abril y 39/2015, de 10 de febrero, la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, cuestión esta que se abordará más adelante, una vez que se haya analizado el siguiente aspecto del recurso».

De este modo, teniendo en cuenta todo lo anteriormente manifestado, este Órgano acordó en la sesión plenaria celebrada el pasado 15 de julio de 2025, denegar el acceso solicitado por la recurrente, que ha seguido su curso legal hasta el dictado de la presente resolución.

SEXTO Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente argumenta que existen serias dudas con relación a que la entidad que ha resultado adjudicataria cumpla con los requisitos mínimos fijados en los pliegos para los recursos humanos que deben ser adscritos al servicio y que forman parte de la solvencia técnica o profesional establecida.

En concreto se refiere a uno de los perfiles que se exigen en la cláusula 10.4.1.1. del PPT, el jefe de conservación. En este sentido en la citada cláusula se establece: *«En la plantilla de la empresa adjudicataria deberá figurar como mínimo el personal técnico que se indica a continuación: un responsable máximo de la empresa, un interlocutor oficial con el Ayuntamiento de Ronda. Será un técnico con dedicación en su jornada laboral al control del servicio en Ronda. El responsable será titulado superior/medio en rama agronómica o forestal. En caso de no poseer las competencias anteriormente descritas, deberá ser previamente autorizado por el Servicio Técnico Municipal».*

La recurrente manifiesta que *«En este sentido, de una comparativa entre el listado de subrogación facilitado por la mercantil saliente (adjudicatario en base al nuevo expediente) y los requisitos mínimos exigidos por el nuevo Pliego, se observa que habría un incumplimiento en la titulación relativa al “responsable” del servicio.*

Como se observa del listado de subrogación incluido en Pliegos, entre el personal de la mercantil GRUPORAGA no existiría un técnico titulado que pueda cumplir las funciones de responsable del servicio».

Sobre esta cuestión indica que atendiendo a la regulación en la LCSP y a la cláusula novena del PCAP, *«El licitador propuesto como adjudicatario de cualquiera de los dos lotes del presente contrato, para poder ser adjudicatario, previamente y si no lo ha presentado y acreditado ya con ocasión de la memoria técnica, deberá acreditar estar en*



posesión de determinados certificados que se indican a continuación» entre otros «Documento justificativo que acredite que la empresa posee capacidad técnica para asumir el personal necesario para la prestación del Servicio siendo como mínimo el señalado en el aptdo. “Recursos humanos destinados a la prestación del Servicio” del P.P.T.».

Argumenta que de acuerdo con lo establecido en la cláusula 11 del PCAP, junto con la memoria técnica se debía presentar relación de recursos humanos y materiales respetando lo previsto en el PPT.

Como se ha venido indicando, la recurrente viene a señalar que siendo la adjudicataria la que presta actualmente el servicio y teniendo en cuenta que en el listado de personal a subrogar no se recoge un perfil como el indicado, la adjudicación se ha realizado incumpliendo esta previsión de los pliegos.

A su juicio: «procedería que la oferta formulada por GRUPORAGA hubiera sido excluida o, en su caso, que no hubiera sido aceptada la documentación presentada por la licitadora propuesta como adjudicataria, debiendo haber sido entendida su propuesta como retirada y haber recabado la misma al siguiente licitador por el orden en que quedaron clasificadas las ofertas».

Por lo que solicita que una vez verificado lo alegado se estime el recurso, con anulación de la adjudicación y se proceda a recabar la documentación oportuna del siguiente licitador mejor clasificado.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso se opone a lo manifestado por la recurrente. En primer lugar, alude a la posibilidad recogida en la cláusula 10.4.1.1. del PPT con relación al personal técnico, en la que se indica que *«En caso de no poseer las competencias anteriormente descritas, deberá ser previamente autorizado por el Servicio Técnico Municipal»* refiriéndose a la titulación del jefe de conservación.

Sobre lo anterior argumenta: *«- En consecuencia, aunque se solicita que el responsable sea titulado superior/medio en rama agronómica o forestal, se admite que no tenga dichas competencias siempre y cuando sea autorizado previamente por el Servicio Técnico Municipal.*

- Del listado de personal subrogado adjunto al PPT, aparece un Técnico no titulado con dedicación al servicio que debe subrogarse ya que en el Contrato vigente es personal del servicio y así se recoge en el Artículo 45 del Convenio laboral vigente de jardinería (Resolución de 27 de junio de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería 2021-2024). Además, es por ello que en el apartado anterior se expresa que en el PPT queda reflejado que se admitirá personal sin las competencias exigidas con autorización previa por parte del Servicio Técnico Municipal».

Afirma que, en cualquier caso, en la proposición de la adjudicataria y en concreto en su memoria técnica se recoge una persona como jefe de conservación, el cual se identifica con nombres y apellidos del que se manifiesta que es graduado agrícola con una experiencia profesional de más de 30 años. Se afirma, que en la oferta se recoge que estará una vez a la semana en Ronda y que es: *«ingeniero agrícola con formación en prevención de riesgos y destaca por su capacidad de planificación, dirección técnica y relación con clientes institucionales».*

Sobre lo anterior manifiesta el órgano de contratación que: *«En consecuencia, la empresa adjudicataria no solo mantiene la figura del Técnico no titulado del listado de personal subrogado sino que además aporta la figura de Técnico titulado en la rama agronómica (Ingeniero Agrícola). Así queda recogido en el Informe Técnico emitido por este Servicio para la valoración de las memorias aportadas por los licitadores (INFORME TECNICO 2025-0031), al*



mantener la figura de Técnico no titulado y la figura de Técnico titulado además de comprometerse a aumentar la plantilla de operarios».

Con relación a la exigencia establecida en el PCAP relativa al número de trabajadores establecido en el PPT para la valoración de las memorias técnicas afirma: *«Lo anterior se puede entender que debe cumplirse también lo dispuesto en el PPT en relación a los recursos humanos destinados al servicio. Por lo que debe admitirse también la casuística de una empresa licitadora que oferte un Técnico no titulado como jefe de conservación (personal técnico), siempre y cuando sea autorizado previamente por el Servicio Técnico Municipal. Sin perjuicio de lo anterior, no es el caso de la empresa adjudicataria GRUPO RAGA S.A. que, como ya se ha mencionado anteriormente, ha ofertado un técnico titulado en la rama agronómica y un técnico no titulado. Además, la empresa adjudicataria GRUPO RAGA S.A. aportó documento justificativo que acredita la capacidad técnica de la empresa para asumir el personal necesario para la prestación del Servicio siendo como mínimo el señalado en el aptdo. “Recursos humanos destinados a la prestación del Servicio” del P.P.T.».*

Por todo lo anterior el órgano de contratación afirma que la entidad adjudicataria cumple con lo exigido en los pliegos y manifiesta que el cumplimiento ha sido comprobado, motivos por los que solicita que el recurso sea desestimado.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Finalmente, la entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

En síntesis, la adjudicataria alega que la presunción de la recurrente resulta ser completamente errónea, GRUPORAGA ofertó a un Jefe de Conservación Graduado Agrícola, como personal técnico titulado según lo exigido en el PPT (cláusula 10.4.1.1 del PPT) y, adicionalmente al personal mínimo exigido, incluyó además a un técnico no titulado.

Por tanto, afirma, la oferta de GRUPORAGA supera al personal mínimo exigido en el PTT ya que fue a mayores al ofertar tanto al personal técnico (Jefe de Conservación) Graduado Agrícola, como a un técnico no titulado. De modo que, -argumenta- tal y como fue valorado por la Administración contratante y, podrá comprobar el Tribunal al que nos dirigimos, la oferta de mi representada cumple sobradamente con el personal mínimo que exige y requiere el PPT.

La entidad argumenta que a mayor abundamiento, y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en el hipotético caso en que mi representada hubiera ofertado exclusivamente los perfiles recogidos en el listado de subrogación, hubiera existido igualmente la posibilidad de seguir cumpliendo con el personal mínimo exigido en el PPT en lo que respecta al Jefe de Conservación, lo que acredita la falta de rigor del recurso de ACTÚA.

Al respecto de lo anterior, afirma que *«se realizó una pregunta al Órgano de Contratación en el momento de la preparación de las ofertas, a la que se contestó que el Jefe de Conservación (responsable), en caso de no poseer las competencias requeridas, se podría autorizar, por parte del Servicio Técnico Municipal, su adscripción al servicio (como así viene además expresamente recogido en el PPT)».* La adjudicataria adjunta una captura de pantalla en la que aparece la fecha 8 de abril de 2025 y en la que sobre esta cuestión se indica: *«por lo que se admite que el responsable no sea titulado superior en rama agronómica o forestal siempre que sea previamente autorizado por el servicio técnico municipal».*



De lo anterior concluye, *«Así pues, resulta evidente que, en modo alguno, la oferta de mi representada habría incumplido los requisitos contenidos en los Pliegos que rigen la licitación y, de igual modo, el Órgano de Contratación habría realizado una valoración correcta de la relación de personal ofertada por GRUPORAGA, siendo procedente la desestimación del REMC formulado de contrario, por carecer de fundamento alguno su argumentación».*

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede ahora entrar en el núcleo de la controversia que se centra en analizar si existe la causa de exclusión a la que se refiere la recurrente o para que se pueda considerar, como esta solicita, que la misma ha retirado su proposición del procedimiento de licitación.

Pues bien, como se ha indicado la recurrente alude a un supuesto incumplimiento en la proposición de la adjudicataria del requisito de titulación exigido al jefe de conservación. En este sentido argumenta a que se exige que: *«El responsable será titulado superior/medio en rama agronómica o forestal»*, argumenta que a la vista del listado de subrogación dado que la empresa que actualmente presta el servicio y la adjudicataria son la misma, tendría dudas de que dicho requisito hubiera sido contemplado en la proposición de la misma.

En primer lugar, y como manifiesta el órgano de contratación y la entidad adjudicataria el argumento decaería desde el momento que en la alegada cláusula justo a continuación se exime de dicho requisito previa autorización del órgano de contratación, así la citada cláusula continúa indicando: *«En caso de no poseer las competencias anteriormente descritas, deberá ser previamente autorizado por el Servicio Técnico Municipal».*

En este sentido, se ha de precisar como este Tribunal ha indicado en otras ocasiones: (v.g. Resoluciones 242/2017, de 13 de noviembre, 28/2018, de 2 de febrero, 251/2018, de 13 de septiembre, y Resolución 188/2020, de 1 de junio) *«la necesidad de que las proposiciones de las entidades licitadoras se ajusten a las especificaciones de los pliegos, constituyendo ambos, el de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas, lex contractus o lex inter partes que vinculan no solo a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas (artículo 139.1 de la LCSP), sino también a la Administración o entidad contratante autora de los mismos»* .

La previsión anterior es consecuencia directa del carácter de lex contractus de los pliegos que han de regir la contratación administrativa, de forma que la presentación de las proposiciones administrativas supone la aceptación incondicionada de la totalidad de su contenido, sin salvedad o reserva alguna (art. 139.1 LCSP).

Por tanto, se ha de inferir que incluso aunque se aceptaran a meros efectos dialécticos las alegaciones de la recurrente se habría de concluir que la omisión del requisito de titulación con relación al perfil controvertido no sería causa automática de exclusión, siempre que el órgano de contratación así lo autorizara eximiendo en este caso a la oferta de la adjudicataria del requisito de titulación respecto del responsable.

En segundo lugar, la recurrente vincula el listado de subrogación con un incumplimiento en la oferta de la adjudicataria de los perfiles requeridos.

Sobre esta cuestión, se ha de indicar que el hecho de que exista subrogación empresarial derivada del convenio colectivo de aplicación no implica necesariamente que exactamente las mismas personas trabajadoras a las que afecte la subrogación empresarial vayan a ejecutar el contrato durante la totalidad de la duración del mismo. En



este sentido se ha ido manifestando este Tribunal en otras ocasiones en las que se ha analizado esta cuestión, ante controversias no relacionadas con la presente, pero cuyas conclusiones pueden servir a los efectos de lo alegado por la recurrente que parece deducir que solo pueden ejecutar el contrato las personas contenidas en el citado listado de subrogación (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017, de 9 de junio, 233/2018, de 2 de agosto, 335/2019, de 18 de octubre, 226/2020, de 2 de julio, 97/2021, de 20 de mayo, 221/2022, de 8 de abril, 225/2023, de 28 de abril, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En tercer lugar, y como indica el órgano de contratación, en el presente supuesto se da la circunstancia de que en la memoria técnica de la proposición de la adjudicataria sí se recoge este perfil. En el expediente administrativo remitido por el órgano de contratación consta la citada memoria técnica -documento declarado confidencial- en la que este Tribunal ha podido comprobar que en el apartado 2.2.1.1. al desarrollar la parte correspondiente al jefe de conservación se incluye una persona, identificada con nombre y apellidos, sobre la que se afirma que es ingeniero agrícola y sobre la que se manifiesta que acudirá una vez a la semana a Ronda a coordinar actuaciones. Asimismo, se recoge otra persona sobre la que se manifiesta que actuará bajo la supervisión del jefe de conservación y que se trata de un técnico especialista no titulado. Se confirma así que dicho perfil sí se recoge en la memoria técnica de la entidad adjudicataria.

En la misma memoria técnica se recoge una declaración responsable en la que se declara que la entidad posee capacidad técnica para asumir al personal necesario para la prestación del servicio que como mínimo es el señalado en la cláusula 10.4.1. del PPT relativo a los recursos humanos destinados a la prestación del servicio, en cumplimiento de lo establecido en el PCAP.

Además, se ha de precisar que incluso el anexo III del PCAP establece con relación al contenido de la memoria técnica a efectos de su valoración que: *«De no ser posible establecer la relación completa del personal que se encargará de la ejecución del Servicio, el licitador expondrá una relación de puestos a cubrir en el primer mes de ejecución del contrato, con las condiciones mínimas que exigirá a los trabajadores a contratar»*. De lo que se ha de concluir que teniendo en cuenta lo establecido en el PCAP rector del procedimiento y la flexibilidad que en el mismo se prevé, no cabe apreciar la existencia de la infracción alegada por la recurrente.

Finalmente, y a mayor abundamiento, con relación a la documentación previa a la adjudicación se ha de precisar que en el supuesto de que la mesa de contratación hubiera detectado algún error en la misma, circunstancia que en el presente procedimiento no ha ocurrido respecto de lo alegado por la recurrente, ello no hubiera conducido como esta alega a la exclusión directa de la proposición de la adjudicataria o a la consideración de la retirada de su oferta, sino que hubiera dado lugar al correspondiente trámite de subsanación, recogido en la cláusula 13 del PCAP al indicar: *«De conformidad con lo establecido tanto en el art. 141.2, como en la D.A.12ª, de la L.C.S.P., cuando la Mesa de contratación aprecie defectos subsanables en la declaración responsable y demás documentación administrativa presentada, a la que se refiere el art. 140, dará un plazo de tres días naturales al empresario para que los corrija»*. Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anteriormente manifestado tampoco desde esta perspectiva se habría de estimar el recurso interpuesto, dado que no se podría atender a lo solicitado por la recurrente.

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



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.**, contra la adjudicación del contrato denominado “Mantenimiento de las zonas verdes y arbolado de topiaria, así como de las áreas infantiles y aparatos biosaludables de Ronda (Málaga)”, (Expte. 12810/2024), respecto del lote 1, promovido por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, respecto al lote 1.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

