



Recurso nº 592/2026 C. Valenciana 90/2026

Resolución nº 1372/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 09 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.J.A.M., en representación de VIVERS CENTRE VERD, S.A., contra la adjudicación del procedimiento *“Servicio de mantenimiento y conservación de jardinería así como la limpieza de espacios ajardinados, zonas verdes y arbolado viario del municipio de Massamagrell”*, expediente 702/2025, convocado por el Ayuntamiento de Massamagrell, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 2 de julio de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación del contrato *“Servicio de mantenimiento y conservación de jardinería, así como la limpieza de espacios ajardinados, zonas verdes y arbolado viario del municipio de Massamagrell”*. El contrato se rige por 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). El valor estimado del contrato es de 2.167.843,98 euros y se aplica el procedimiento abierto con tramitación ordinaria.

Segundo. Tras los trámites correspondientes, el órgano de contratación, mediante resolución de 25 de febrero de 2026, acordó la adjudicación del contrato a la empresa PAISAJISTAS DEL MEDITERRÁNEO S.L.

Tercero. Con fecha 9 de abril de 2026, la segunda empresa clasificada, VIVERS CENTRE VERD, S.A., presentó recurso especial en materia de contratación contra el acto de adjudicación.



Cuarto. Solicitadas por la Secretaría General de este Tribunal alegaciones a los interesados, han sido presentadas por parte de la empresa adjudicataria, que insta la desestimación íntegra del recurso. Por su parte, el órgano de contratación ha remitido el expediente y ha emitido el correspondiente informe oponiéndose a la estimación del recurso, de conformidad con el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. Por parte de la Secretaría General, con fecha 23 de abril de 2026, y por delegación del Tribunal, se acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso por tratarse el órgano de contratación de un poder adjudicador y en virtud del artículo 46.4 de la LCSP y del convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Valenciana publicado en el BOE de 2 de junio de 2025.

Segundo. El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 €, siendo el acuerdo de adjudicación un acto recurrible, ex artículo 44.2 c) de la LCSP.

Cuarto. La empresa recurrente ha presentado oferta a la licitación y ha sido clasificada en segundo lugar, de forma que procede reconocerle legitimación para la interposición del recurso de acuerdo con el artículo 48 LCSP.

Quinto. El recurso se fundamenta en los siguientes argumentos:

En primer lugar, alega la infracción del artículo 65.2 LCSP por la falta de capacidad por ausencia de habilitación empresarial de la empresa adjudicataria. La falta de capacidad no puede ser suplida por subcontratación por ser requisito personalísimo y además debe disponerse de ella en el momento de presentación de la plica.



Cita a estos efectos el Pliego de Prescripciones Técnico Facultativas, en su apartado 5 “Gestión Ambiental y de Calidad del Servicio” establecía el Procedimiento General (5.1) que establece que:

“La Empresa adjudicataria dispondrá de sistemas de gestión ambiental y de calidad integrados o no, para que el servicio prestado desarrolle e implemente unos objetivos que tengan en cuenta, además de los requisitos legales, otros específicos suscritos por el adjudicatario, aportándose la documentación acreditativa a tal efecto.

“Y a tal efecto los licitadores debían JUSTIFICAR la acreditación de estar en posesión de los siguientes CERTIFICADOS:

Estar autorizado por Organismo Oficial para el tratamiento, poda, transporte y retirada de palmeras afectadas por picudo rojo”

Según resulta del expediente, y así hemos explicado en los antecedentes de este recurso, PAISAJISTAS DEL MEDITERRANEO, S.L si bien disponía de habilitación el tratamiento, poda y tala de palmáceas afectadas por la plaga del picudo rojo carecía de habilitación para el transporte y la retirada de palmeras afectadas.

Para suplir tal carencia presentó un convenio de colaboración suscrito con empresa que sí disponía de esa habilitación y alegó que la subcontratación estaba admitida en el PCA.

Debe diferenciarse entre los conceptos definidos por la propia LCSP "habilitación empresarial o profesional exigidos para poder realizar la prestación", y "condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica" pues su distinta naturaleza imposibilita la posibilidad de conseguir la primera de ellas mediante subcontratación. Dado que el PCA requiere, como hemos visto, estar en posesión de una determinada habilitación profesional para la ejecución de la prestación objeto del contrato, la misma es exigible de forma inexcusable, de forma que, si no se dispone de ella, no se puede suplir esa ausencia con la de un tercero ajeno”.

En segundo lugar y con carácter subsidiario, la empresa recurrente solicita la nulidad de la adjudicación por falta de título habilitante y capacidad técnica de la persona que ha emitido



el informe externo y por falta de valoración por parte de la mesa de contratación de los juicios de valor.

Afirma que *“A) El Punto nº 15 del PCA establece en su parte final que, para el examen y calificación del sobre nº 2 (juicios de valor) que:*

la Mesa de contratación se reunirá para proceder al estudio y valoración de la documentación del sobre dos, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en el apartado 15 de este Pliego, o en su caso, entregará la documentación a técnico competente u organismo técnico especializado para la realización de cuantos informes estime convenientes la Mesa de Contratación.

No consta en el expediente, o al menos esta parte no lo ha localizado, el título habilitante, ni la capacidad técnica de la persona que ha emitido el informe externo. En la firma electrónica aparece un CIF que se corresponde con el de la empresa BIOSER GLOBAL, S.L. No consta en la web municipal la suscripción de convenio alguno entre esa empresa y el Ayuntamiento. Tampoco en la Mesa de Contratación en la que se acuerde remitir la documentación a la empresa externa se indica la identidad de la empresa ni el título por el cual está habilitada para emitir este tipo de informes.

Ello supone una infracción del apartado 5 in fine del artículo 326 de la Ley 9/2017 que establece:

“Las Mesas de contratación podrán, asimismo, solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato. Dicha asistencia será autorizada por el órgano de contratación y deberá ser reflejada expresamente en el expediente, con referencia a las identidades de los técnicos o expertos asistentes, su formación y su experiencia profesional

En el acta de la Mesa de Contratación, la única referencia que se indica al respecto es la siguiente:

“La documentación aportada por los licitadores en el sobre número 2 es aportada a la empresa externa contratada para su correspondiente evaluación”.



El incumplimiento del referido precepto es manifiesto, lo que acarrea la nulidad de la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor y, en definitiva, de la adjudicación objeto de este recurso.

B) Al margen de ello, se invoca como infringido también el artículo 326.2 de la Ley 9/2017 según el cual:

2. La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

b) La valoración de las proposiciones de los licitadores.

Aún si fuera válida la remisión de la documentación a la empresa externa y el informe emitido, lo que no puede hacer la Mesa de Contratación es asumirlo sin más, sin efectuar una valoración sobre la base del mismo. La obligación impuesta por el precepto invocado no puede desempeñarla el asesor externo, debe ser evacuado por la Mesa, sobre la base del informe externo.

Efectivamente, la mesa de contratación no ha realizado ningún tipo de valoración mínima de las ofertas presentadas bajo los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, sino que ha sumido sin más la puntuación otorgada por un informe externo, por lo que existe una clara y rotunda omisión de las funciones propias, inherentes e indelegables de dicho órgano.

Existe una consolidada doctrina jurisprudencial y administrativa, en cuya virtud se ha establecido que si bien resulta posible acudir a la externalización de la valoración de las ofertas mediante informes técnicos de apoyo a la mesa de contratación, en todo caso, la función de valoración de las ofertas corresponde a dicha mesa, por lo que en ningún caso resulta admisible que se limite a aceptar acríticamente el resultado de un informe técnico externo, como se puede observar en el acta de la Mesa 3 de fecha 13 de enero en la que se dice:



Una vez remitida la información por el equipo técnico, éste ha valorado las proposiciones técnicas de acuerdo a los criterios del PCAP y con el informe no vinculante de la empresa externa contratada al efecto de la siguiente manera:

Y seguidamente copia la valoración del informe externo.

(...)

Esto último lo que conlleva es lo siguiente: (i) que la Mesa no puede limitarse a reproducir literal y acríticamente el informe que haya sido emitido por ese asesoramiento externo que haya recabado, pues, si lo asume, habrá de expresar sus propias razones de por qué lo asume; y (ii) que, si en el expediente alguno de los interesados ha formulado reparos al contenido de ese informe externo, la Mesa habrá de consignar su concreta posición o respuesta a tales reparos.

(...)

De la doctrina sentada en estas sentencias pueden destacarse las siguientes ideas:

- El recurso a un asesoramiento externo es posible siempre que lo prevea el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, pero ello no supone asumir sin más la valoración hecha por esa empresa externa, dando por buena su valoración, pues si así aconteciera sería de apreciar un incumplimiento por la Mesa de Contratación, de la función de valorar las ofertas que le corresponde como propia e indelegable.

Por lo tanto, es nula por falta de motivación la valoración realizada por la Mesa 3 de los criterios sometidos a juicio de valor, lo que acarrea la nulidad de la adjudicación”.

En tercer y último lugar, también con carácter subsidiario, la empresa recurrente solicita la nulidad de la adjudicación por vulneración del artículo 122.2, del 145.5 y del 188 de la LCSP por introducción de baremos y puntuación no contemplada en el pliego de cláusulas administrativas.



Afirma que *“es evidente que el informe externo introduce, sin motivación alguna, una sub-barefacción y una subvaloración, que no estaba ni prevista en el PCA ni está permitida por la ley.*

Se invoca como infringido el artículo 145.5 de la Ley 9/2017 que establece que:

Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

También se consideran vulnerados los artículos 122.2 y 188 de la Ley 9/2017”.

Sexto. Por su parte, la empresa adjudicataria se opone a la estimación del recurso, alegando en primer lugar, sobre la exigencia de habilitación profesional, lo siguiente:

“Primera.- La exigencia controvertida constituye una condición de ejecución y no un requisito de aptitud para contratar.

La parte recurrente fundamenta su pretensión principal en una interpretación errónea y forzada del apartado 5.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, al considerar que la



exigencia relativa a la autorización para el tratamiento, poda, transporte y retirada de palmeras afectadas por picudo rojo constituye una habilitación empresarial en los términos del artículo 65.2 de la LCSP. Dicha interpretación no puede ser compartida, pues contraviene la literalidad de los pliegos, su finalidad y los principios rectores de la contratación pública.

La exigencia controvertida no se configura en los pliegos como un requisito de aptitud para contratar ni como una condición de admisión a la licitación. Su ubicación sistemática dentro del Pliego de Prescripciones Técnicas (y no en el PCAP, donde se regulan los requisitos de capacidad y solvencia —Cláusula 9 PCAP), evidencia que nos encontramos ante una obligación vinculada a la correcta ejecución del contrato. (...)

Se trata, pues, de una prescripción técnica (condición especial de ejecución) cuya finalidad es garantizar que las prestaciones se realicen conforme a la normativa sectorial específica que regula la gestión de la plaga del picudo rojo, asegurando la trazabilidad y el correcto tratamiento de los residuos vegetales. De la redacción del pliego no se desprende en modo alguno la exigencia de que todas y cada una de las autorizaciones sectoriales deban recaer necesariamente y de forma personalísima en la figura del adjudicatario. Por el contrario, se trata de una prescripción técnica que el adjudicatario debe garantizar en la fase de ejecución.

Segunda.- La subcontratación como mecanismo lícito y previsto para el cumplimiento de las prescripciones técnicas.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en plena sintonía con la normativa vigente, permite expresamente la subcontratación de las prestaciones, sin establecer limitación alguna al respecto. Literalmente, la Cláusula 29 del PCAP dispone:

“Conforme a lo establecido en el artículo 215.1 de la LCSP, el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación.”

De conformidad con el Artículo 215 de la LCSP, la subcontratación constituye un mecanismo ordinario y lícito de ejecución contractual, que responde al principio de libertad de organización empresarial del contratista. Las limitaciones a esta facultad son de carácter



excepcional y deben estar expresamente previstas y justificadas en los pliegos, circunstancia que no concurre en el presente supuesto.

Mi representada, PAIMED, ha acreditado disponer de todas las autorizaciones necesarias para las actividades principales y nucleares del contrato (tratamiento fitosanitario, poda, tala, etc.) y, en un ejercicio de diligencia y buena fe, ha previsto la ejecución de las prestaciones más específicas relativas al transporte y retirada de los restos de palmeras mediante un acuerdo con una empresa especializada y debidamente autorizada para ello, ECOVISA GESTIONA, S.L.

De este modo, se garantiza el cumplimiento íntegro y riguroso de todas las exigencias técnicas y medioambientales, sin que ello suponga merma alguna en la calidad de la prestación ni en las garantías para la Administración. El cumplimiento de esta obligación mediante subcontratación resulta, por tanto, plenamente conforme a Derecho y a lo previsto en la lex contractus (doctrina TACRC sobre el art. 215 LCSP)”.

Aborda a continuación la alegación de la empresa recurrente sobre la “supuesta falta de título habilitante del experto externo” sosteniendo la plena validez de la valoración realizada por la mesa, e inexistencia de arbitrariedad, error manifiesto o infracción del artículo 326 LCSP

“Quinta.- La Mesa de Contratación actuó con plena conformidad a Derecho al recabar y asumir el informe técnico externo.

La parte recurrente alega la nulidad de la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor por la supuesta falta de constancia en el expediente del título habilitante y la capacidad técnica del experto externo que emitió el informe de valoración, invocando una infracción del artículo 326.5 de la LCSP. Dicha alegación es manifiestamente infundada, formalista y carente de todo sustento fáctico y jurídico, como se expone a continuación.

En primer lugar, la actuación de la Mesa de Contratación se ajusta plenamente a las previsiones de los pliegos.

El punto 15 del PCAP que constituye la lex contractus del procedimiento, habilita expresamente a la Mesa de Contratación para recabar asistencia externa. Dicho punto establece textualmente:

"la Mesa de contratación se reunirá para proceder al estudio y valoración de la documentación del sobre dos, (...) o en su caso, entregará la documentación a técnico competente u organismo técnico especializado para la realización de cuantos informes estime convenientes la Mesa de Contratación."

Por tanto, la decisión de la Mesa de solicitar un informe técnico externo no solo es una práctica habitual y amparada por la ley para garantizar la correcta valoración de aspectos técnicos complejos, sino que, en este caso, es una facultad expresamente prevista y autorizada por los pliegos que rigen esta licitación. La actuación de la Mesa es, en consecuencia, intachable en este aspecto.

En segundo lugar, la interpretación que el recurrente hace del artículo 326.5 de la LCSP es errónea y desproporcionada. La finalidad de este precepto es garantizar la transparencia y la trazabilidad de la asistencia técnica. La carga de la prueba de la falta de cualificación recae sobre el recurrente, quien no ha aportado indicio alguno. Para anular una valoración técnica no basta con una mera alegación formal sobre la formación del experto. Es imprescindible que quien impugna acredite de forma fehaciente dos extremos, la falta de cualificación real y objetiva del técnico para la materia en cuestión y además que dicha falta de cualificación ha provocado una valoración manifiestamente errónea, arbitraria o ilógica.

La parte recurrente no ha aportado ni el más mínimo indicio probatorio para sustentar su acusación. Se limita a señalar una supuesta omisión documental en el expediente, sin cuestionar en ningún momento la competencia técnica de D. C.A.M. ni la solvencia de BIOSER GLOBAL, S.L. Tampoco argumenta que el contenido del informe sea técnicamente deficiente o arbitrario.

Pretender la nulidad de la adjudicación sin prueba alguna, es contrario a la presunción de validez de los actos administrativos y al principio de la carga de la prueba.

En definitiva, dicho motivo de impugnación se basa en una construcción artificial y formalista que ignora los principios fundamentales del procedimiento administrativo y de la carga probatoria. La Mesa de Contratación actuó conforme a la lex contractus, la identidad del técnico es conocida, y la recurrente no ha probado ni la falta de cualificación ni la existencia de arbitrariedad en la valoración.

Sexta. La Mesa no delegó su competencia y funciones, sino que la ejerció de forma plena e indelegable.

Así consta en las actas de la 3ª sesión (celebrada el 13/11/2025,) y de la 4ª sesión (celebrada el 21/01/2025), en las que, tras recibir el informe del experto externo, la Mesa procedió a su estudio, lo valoró y lo hizo suyo expresamente, integrándolo en su propuesta de adjudicación.

La recurrente plantea que la Mesa de Contratación se habría limitado a asumir acríticamente el informe técnico externo, reproduciendo literalmente su contenido en el acta sin realizar valoración propia alguna, lo que supondría una omisión de sus funciones inherentes e indelegables y una vulneración del artículo 326 de la LCSP.

(...)

En el supuesto objeto del presente recurso, la Mesa de Contratación, tras recibir el informe del experto externo, lo estudió, lo valoró y lo incorporó expresamente a sus actas de las sesiones 3ª (13/11/2025) y 4ª (21/01/2025), haciendo suyas las conclusiones del mismo y elevando propuesta de adjudicación en consecuencia.

La referencia que aparece en el acta (“una vez remitida la información por el equipo técnico... ha valorado las proposiciones técnicas de acuerdo con los criterios del PCAP y con el informe no vinculante...”) no es una aceptación acrítica, sino la fórmula habitual mediante la cual la Mesa incorpora por referencia el informe cualificado y lo convierte en parte integrante de su propia decisión técnica.

La recurrente por tanto no demuestra que el informe externo sea erróneo, arbitrario o que la valoración final sea manifiestamente incorrecta. Se limita a censurar la forma en que aparece reflejada en el acta. Esta mera discrepancia formal no constituye causa de nulidad.

Si se aceptara su interpretación, cualquier Mesa que recurra a un experto externo (como expresamente permite el PCAP) estaría obligada a reproducir y reformular íntegramente el informe técnico, lo que convertiría la asistencia especializada en una carga inútil y contraria a los principios de eficacia y economía procedimental.

La recurrente confunde la legítima y autorizada asistencia técnica con una supuesta abdicación de competencias. La Mesa no ha delegado su función valorativa, sino que la ha ejercido con el apoyo especializado expresamente previsto en la Cláusula 15 del PCAP. Por tanto, la actuación de la Mesa resulta plenamente ajustada a Derecho, sin que pueda apreciarse ni insuficiencia motivadora ni delegación indebida de funciones

En consecuencia, debe concluirse que, en el presente caso, la actuación de la Mesa de Contratación resulta a nuestro juicio plenamente ajustada a Derecho, en la medida en que la incorporación y asunción del informe técnico externo satisface el deber de motivación del artículo 326 LCSP, sin que pueda apreciarse ni insuficiencia motivadora ni delegación indebida de funciones.”

A mayor abundamiento, en la alegación séptima se aborda “la valoración de los criterios de juicio de valor se incardina en la discrecionalidad técnica de la Mesa. Ausencia de motivación insuficiente”.

“La valoración de los criterios subjetivos (hasta 25 puntos) constituye un ámbito propio de la discrecionalidad técnica de la Mesa de Contratación (art. 326 LCSP). El control que se puede ejercer es estrictamente limitado a la verificación de la existencia de error manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder, sin que proceda sustituir el criterio técnico de la Administración por el del recurrente con tiene establecida la doctrina consolidada del TACRC y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(...)

La Mesa recibió un informe técnico detallado y motivado del experto externo. La Mesa lo estudió, lo asumió motivadamente y lo integró en sus actas.

Señala que la motivación del acto de adjudicación se encuentra in aliunde en el propio informe técnico, que desglosa pormenorizadamente la puntuación otorgada a cada licitador y en cada subcriterio y en las actas de la Mesa.

“No existe, por tanto, ausencia de motivación. La recurrente confunde la necesidad de motivación con la exigencia de que la Mesa reproduzca o reformule íntegramente el informe externo, pretensión que carece de todo apoyo legal. La doctrina del TACRC es pacífica al respecto: la remisión a un informe técnico cualificado, cuando la Mesa lo hace suyo, satisface sobradamente el deber de motivación del artículo 326.2 LCSP.

La recurrente se limita a manifestar su discrepancia subjetiva con la puntuación obtenida por su oferta (16,06 puntos en criterios de juicio de valor frente a los 20,27 puntos de PAIMED), sin acreditar error manifiesto ni arbitrariedad alguna. Ello resulta manifiestamente insuficiente para anular la adjudicación”.

Y, finalmente, se aborda la inexistencia de vulneración de los artículos 122.2, 145.5 y 188 de la LCSP no se han introducido criterios ni subcriterios nuevos; simplemente se aplicó el índice ya previsto en el PCAP.

“De forma subsidiaria, la recurrente articula su impugnación en una supuesta vulneración de los artículos 122.2, 145.5 y 188 de la LCSP, al considerar que el informe técnico en que se basó la Mesa de Contratación “inventó” baremos y subcriterios de puntuación no previstos en los pliegos. Esta alegación, fruto de una interesada confusión entre “crear” un criterio y “aplicar” un criterio, es radicalmente infundada y debe ser rechazada de plano.

Octava. La actuación del órgano de valoración se limitó a aplicar de forma motivada y pormenorizada los criterios de valoración ya definidos en la lex contractus.

El propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en su apartado 11, bajo el epígrafe “SEGUNDO.- Evaluables mediante juicio de valor (hasta 25 puntos)”, no se limitaba a establecer un criterio genérico, sino que ofrecía un índice detallado y exhaustivo



de los aspectos que, obligatoriamente, debían ser desarrollados y justificados en la memoria técnica de cada licitador (...)

El informe técnico externo, y la Mesa de Contratación al asumirlo, no ha creado subcriterios ex novo. Lo que ha realizado es un desglose y ponderación racional de los epígrafes que el propio pliego exigía desarrollar. Esta metodología no solo no altera las reglas del procedimiento, sino que es la única forma posible de realizar una valoración objetiva, transparente y motivada, dando así cumplimiento al mandato del artículo 145.5 de la LCSP.”

Concluye que, la actuación del técnico externo no fue más que la aplicación lógica, motivada y rigurosa de los criterios de valoración establecidos en los pliegos. La tesis de la recurrente, de ser aceptada, llevaría al absurdo de impedir que los técnicos pudieran realizar una valoración detallada, convirtiendo la discrecionalidad técnica en un acto de fe ciego y sin motivación, precisamente lo contrario a lo que persigue la LCSP.

Séptimo. Finalmente, el órgano de contratación, en su informe, afirma lo siguiente:

“Primera. La parte recurrente fundamenta su pretensión en considerar que la exigencia contenida en el Pliego de Prescripciones Técnicas relativa a la autorización para el tratamiento, poda, transporte y retirada de palmeras afectadas por picudo rojo constituye una habilitación empresarial en los términos del artículo 65.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Sin embargo, dicha interpretación no puede ser compartida. La exigencia controvertida no se configura en los pliegos como requisito de aptitud para contratar ni como condición de admisión a la licitación, sino que se integra en el Pliego de Prescripciones Técnicas como una obligación vinculada a la correcta ejecución del contrato. Su finalidad es garantizar que las prestaciones se realicen conforme a la normativa sectorial aplicable, sin que de su redacción se desprenda la exigencia de que todas las autorizaciones deban recaer necesariamente en el adjudicatario. En consecuencia, nos encontramos ante una condición de ejecución del contrato y no ante un requisito de habilitación empresarial, de modo que la tesis de la recurrente supone una reinterpretación del pliego contraria a su literalidad y finalidad.

Segunda. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares permite expresamente la subcontratación, sin establecer limitación alguna respecto de las prestaciones objeto del contrato. De conformidad con el artículo 215 de la Ley 9/2017, la subcontratación constituye un mecanismo ordinario de ejecución contractual, siendo únicamente susceptible de limitación cuando así se prevea de forma expresa en los pliegos, circunstancia que no concurre en el presente supuesto. El adjudicatario ha acreditado disponer de las autorizaciones necesarias para las actividades principales y ha previsto la ejecución de las prestaciones relativas al transporte y retirada mediante empresa especializada debidamente autorizada, garantizando de este modo el cumplimiento íntegro de las exigencias técnicas. Por tanto, el cumplimiento de la obligación mediante subcontratación resulta plenamente conforme a Derecho y a lo previsto en los pliegos.

Tercera. La interpretación sostenida por la recurrente implica exigir que el adjudicatario disponga directamente de todas las autorizaciones, incluso respecto de prestaciones susceptibles de subcontratación. Dicha interpretación no se desprende del contenido de los pliegos, introduce una exigencia no prevista y supone una restricción indebida de la concurrencia. Los pliegos deben interpretarse conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y libre concurrencia, evitando interpretaciones restrictivas que no estén expresamente contempladas. La tesis de la recurrente altera las reglas del procedimiento y limita injustificadamente el acceso a la licitación, por lo que debe ser rechazada.

Cuarta. En relación con la alegación relativa a la actuación de la Mesa de Contratación, debe señalarse que la misma se ha ajustado plenamente a Derecho. El artículo 326 de la Ley 9/2017 permite que la Mesa se apoye en informes técnicos especializados para la valoración de las ofertas, especialmente en lo relativo a los criterios sujetos a juicio de valor. El informe técnico externo incorporado al expediente constituye un elemento de apoyo técnico cualificado, cuya finalidad es asistir a la Mesa en la valoración de las ofertas. La asunción de sus conclusiones por la Mesa resulta plenamente válida, sin que exista obligación de reproducir o reformular técnicamente dicho informe cuando se considera fundado y suficiente. En el presente caso no se acredita la existencia de error manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder, limitándose la recurrente a expresar su discrepancia con la valoración realizada.

Quinta. La valoración de los criterios sujetos a juicio de valor se incardina en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración. El control de este Tribunal debe limitarse a verificar la inexistencia de error manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder, sin que proceda sustituir el criterio técnico de la Administración por el propio. La recurrente no acredita la concurrencia de ninguno de dichos supuestos, por lo que su impugnación carece de fundamento suficiente para desvirtuar la validez de la adjudicación.

Sexta. A mayor abundamiento, conviene señalar que la tesis sostenida por la recurrente conduce a una consecuencia incompatible con el propio diseño del procedimiento de contratación, en cuanto transforma una condición de ejecución en un requisito de aptitud no previsto en los pliegos, elimina de facto la posibilidad de subcontratación admitida expresamente en los mismos y restringe injustificadamente la concurrencia. Tal interpretación no solo carece de apoyo en la normativa aplicable, sino que desnaturaliza el equilibrio entre exigencias técnicas y libertad organizativa del contratista que inspira la legislación de contratos del sector público.

Por lo que procede desestimar íntegramente el recurso interpuesto, confirmando el acuerdo de adjudicación del contrato.”

Octavo. A la vista de todo lo anterior procede analizar los diferentes motivos del recurso, comenzando con la alegación de la falta de habilitación de “estar autorizado por Organismo Oficial para el tratamiento, poda, transporte y retirada de palmeras afectadas por picudo rojo”.

Pues bien, para analizar esta cuestión debe estudiarse el PCAP en cuyo apartado 9 sobre habilitaciones profesionales afirma que “Los empresarios, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato”.

El PCAP no concreta en esta parte las habilitaciones necesarias, pero remite al objeto del contrato.

Pues bien, según se concreta en el apartado 1.1 del PPT:

“El objeto del servicio, es el mantenimiento y limpieza de las zonas verdes, jardineras y arbolado viario de titularidad municipal de Massamagrell, llevando a cabo aquellas técnicas de jardinería encaminadas a que la traza y disposición de cada uno de los elementos del jardín perduren y se consoliden en el tiempo tal cual fueron concebidos, además de contribuir al embellecimiento y mejora del valor botánico y ornamental de los elementos que lo integran, considerando el uso público previsto. Asimismo, incluye los trabajos técnicos de cartografía, inventario y gestión de la información necesarios.

Se incluyen en cualquier tipo de mantenimiento a realizar, los parques urbanos, zonas ajardinadas (zonas interbloques, plazas, etc.), arbolado viario, jardineras, estructuras florales, colegios públicos y edificios municipales, espacios verdes viarios (medianas, taludes, bulevares y rotondas), zonas forestales, parques periurbanos y demás zonas municipales dotadas y habilitadas como espacios verdes.

Constituyen objeto del contrato todas las labores ordinarias necesarias para su buen funcionamiento y encaminadas a la conservación de todos estos espacios verdes, como la limpieza de jardines y alcorques, desfonde o cava profunda, abonado, recebado, escarda, siega, recorte de orillas de céspedes, escarificación, riego, baldeo, plantación flor de temporada, poda y formación de arbustos, poda de setos poda de arbolado y palmeras, tratamientos fitosanitarios, limpieza, desbroce, reposiciones, etc., así como el traslado a vertedero y tratamiento de los residuos generados.

Son objeto del presente contrato, los inventarios tanto de las zonas verdes (parques y jardines, alineaciones, etc.) detallando las variedades existentes en cada zona, como de la red de riego, donde se identificarán todos los elementos constitutivos de dicha red”.

Por su parte, en el ámbito del objeto del contrato, el punto del PPT “5.1.- Procedimiento general”, dispone:

“La Empresa adjudicataria dispondrá de sistemas de gestión ambiental y de calidad integrados o no, para que el servicio prestado desarrolle e implemente unos objetivos que tengan en cuenta, además de los requisitos legales, otros específicos suscritos por el adjudicatario, aportándose la documentación acreditativa a tal efecto.



Los licitadores deberán justificar la acreditación de estar en posesión de los siguientes certificados:

- ROPO. La empresa deberá estar inscrita en el ROPO (Registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitaria)
- Estar inscrito en el Registro de empresas autorizadas para el transporte de Residuos no Peligrosos
- **Estar autorizado por Organismo Oficial para el tratamiento, poda, transporte y retirada de palmeras afectadas por picudo rojo**
- Certificado ISO 9001: "Gestión de la calidad en prestación de servicios de mantenimiento y limpieza de zonas verdes y arbolado viario", o equivalente.
- Certificado ISO 14001: "Gestión de la calidad en prestación de servicios de mantenimiento y limpieza de zonas verdes y arbolado viario", o equivalente.
- Certificado ISO 45.001: "Gestión de Prevención de Riesgos Laborales en prestación de servicios de mantenimiento y limpieza de zonas verdes y arbolado viario", o equivalente.
- Registro de Huella de Carbono, compensación y proyectos de absorción de CO2 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

La acreditación de cumplimiento de estos requisitos se realizará mediante la aportación de una copia de los certificados expedidos por los organismos correspondientes, acompañada de una declaración responsable de vigencia de los mismos.

Por todo ello, este Tribunal discrepa tanto de las alegaciones de la empresa adjudicataria como del informe del órgano de contratación.

El PCAP ciertamente no especifica expresamente la necesidad de contar con esta habilitación profesional, pero la remisión que realiza al objeto del contrato conlleva también la remisión al PPT donde se establecen claramente las habilitaciones con las que debe

contar el licitador en la fase de preparación y adjudicación del contrato, por lo tanto con carácter previo a devenir adjudicatario, lo que obliga a una interpretación conjunta de sus cláusulas que lleva a la conclusión de que, por exigirlo claramente el PPT, la empresa adjudicataria debe contar con esta habilitación profesional en una actividad que forma parte su objeto; la empresa adjudicataria no dispone de esta habilitación.

No se trata por consiguiente de una habilitación cuya exigencia se despliegue en la ejecución del contrato, ni tampoco que pueda delegarse por subcontratación a otra empresa (a mayor abundamiento, en el acuerdo que presenta la empresa adjudicataria no se acredita, como se exige en el pliego, que la empresa con la que se conviene el desarrollo de esta concreta prestación disponga de la habilitación).

Resulta obligado referirse a la sentencia del Tribunal Supremo 1226/2025 de 1 de octubre de 2025 (rec.casac.2889/2022):

“Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar que a continuación se indican, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato, esto es, en el momento de la formalización del mismo.”; por lo que claramente está señalando, en línea con la interpretación que hemos realizado del artículo 140.4 de la LCSP, que la habilitación empresarial o profesional consistente en la inscripción en el Registro Nacional de Seguridad privada, que se engloba en los pliegos como requisito de capacidad, debe concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato, esto es, en el momento de la formalización del mismo. Es decir, debe concurrir en el licitador y en el contratista, y no meramente en el prestador del servicio.

Por tanto, la cuestión que debemos resolver de forma previa no es si las prestaciones para las cuales el contratista no cuenta con habilitación empresarial o profesional pueden ser subcontratadas, sino que debemos responder a la cuestión de si -tratándose la habilitación empresarial de una condición de aptitud que, como hemos relatado, ha de concurrir en el

licitador y, por supuesto, en el contratista-, este puede acudir a integrarla con medios externos; porque esto es, en definitiva, lo que la subcontratación que aquí se plantea

operaría como medio para integrar este requisito de aptitud que le falta al licitador y, finalmente, al propio contratista.

(..)

Cierto es que la integración con medios externos no se opera únicamente mediante la subcontratación ni se confunde con esta figura, como veremos al analizar su regulación. Pero la subcontratación, aunque no sea siempre necesaria para integrar la solvencia con medios externos, puede ser uno de los medios utilizados para que el contratista se vincule con la empresa que va a completar sus capacitaciones, integrándolas mediante la manifestación en su oferta de la intención de subcontratar (y sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos del precitado artículo 75).

Dicho lo cual, entendemos que no es posible integrar la falta de habilitación profesional o empresarial por medios externos cuando esta se exija como requisito de aptitud en el pliego; ni por tanto, la manifestación en la oferta de la voluntad de subcontratar, y la subcontratación misma, es suficiente para completar tal carencia.

Así, y en primer lugar, porque nuestra legislación ha limitado la integración con medios externos a la solvencia, como muestra el título y la literalidad del artículo 75 de la LCSP. Y con ello ha seguido al Derecho de la Unión europea, traspuesto por nuestra normativa contractual, que distingue, entre los criterios de selección que se pueden imponer como "como requisitos de participación", recogidos en el artículo 58 de la Directiva 2014/24/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, entre: "a) la habilitación para ejercer la actividad profesional; b) la solvencia económica y financiera; c) la capacidad técnica y profesional." (..)

Esto es coherente con la doctrina que está en el origen de esta facultad de integración de las "capacidades" (en expresión del Derecho comunitario) con medios externos, que se refiere (aunque utilice tan amplia expresión, derivada de las Directivas) a los recursos o medios necesarios para ejecutar la prestación objeto del contrato, y no a la aptitud jurídica o legal del contratista. (..)

En definitiva, la integración de la capacitación del licitador acudiendo a las capacidades de otras entidades solo puede hacerse respecto de los recursos o medios disponibles para ejecutar el contrato, no respecto de la propia aptitud del contratista para poder desempeñar legalmente las actividades que constituyen su objeto.

Y si no cabe acudir al recurso a las "capacidades" de otras entidades en el caso de la habilitación empresarial o profesional, no puede ser adjudicatario el licitador que no reúna tal condición de aptitud, aunque se proponga subcontratar a otras entidades que sí cuenten con tal habilitación para prestar el servicio respecto del cual carece de la referida habilitación; porque tal subcontratación no podrá operar como medio de integración de su aptitud.

(..)

Por ello, cuando la falta de habilitación profesional o empresarial afecte en todo o en parte al núcleo esencial o definitorio de las prestaciones objeto del contrato, el mismo no puede ser adjudicado al licitador que incurra en tal carencia, aunque pretenda subcontratar la parte respecto de la que carece de tal condición de aptitud.

Solo podrían quedar al margen algunas actividades accesorias o complementarias, no pertenecientes a tal núcleo esencial, por aplicación del principio de proporcionalidad y porque en tal caso no se evidencia la desconexión entre el objeto del contrato y la aptitud legal del contratista antes advertida.

(..)

CUARTO.-Fijación de doctrina jurisprudencial

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, en interpretación del artículo 65.2 en relación con el artículo 75 y el artículo 215, todos ellos 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, declara:

En el marco de la adjudicación de un contrato de servicios de seguridad privada sujeto a regulación armonizada, cuando la empresa contratista principal carezca de la habilitación profesional legalmente exigida para realizar todas o alguna de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato administrativo, no es posible suplir tal falta de aptitud acudiendo a la subcontratación de determinados servicios de seguridad que aparezcan definidos dentro del objeto del contrato y no sean meramente accesorios o complementarios, aunque la empresa subcontratada disponga de la habilitación necesaria al efecto”.

En el caso que nos ocupa, los pliegos no han establecido una diferencia entre prestaciones principales y las complementarias o accesorias. El órgano de contratación en su informe invoca esta posible diferenciación, al afirmar que el adjudicatario ha acreditado disponer de las autorizaciones necesarias para la actividades principales y ha previsto la ejecución de la prestaciones relativas al transporte y retirada mediante empresa especializada debidamente autorizada, garantizando de este modo el cumplimiento íntegro de las exigencias técnicas; concluyendo que el cumplimiento de la obligación mediante subcontratación resulta plenamente conforme a derecho y a lo previsto en los pliegos.

Sin embargo, no se ajusta a la realidad la alegación del órgano de contratación de que el adjudicatario ha completado su capacidad en aspectos residuales del contrato, carente esta última afirmación de argumentos sobre la base de las prestaciones definidas en el PPT y las habilitaciones exigidas. Todo lo contrario, de lo que carece la adjudicataria, afecta al núcleo esencial del objeto del contrato, en particular a una de las prestaciones que implica la ejecución del mismo y para cuya realización exigía una autorización especial (regulada en la Orden de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de 22 de diciembre de 2009, por la que se establecen medidas fitosanitarias obligatorias para el control y erradicación de la plaga *Rhynchophorus ferrugineus* (Olivier, 1790), y se califica de utilidad pública la lucha contra el género *Rhynchophorus* spp)

Por ello, se infringe el artículo 65.2 de la LCSP que dispone que *"los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato”.*



Todo esto determina la estimación del recurso al apreciarse causa de exclusión de la empresa adjudicataria y consiguientemente la anulación del acto impugnado, sin que proceda por consiguiente analizar el resto de las alegaciones formuladas con carácter subsidiario. Pese a la defectuosa técnica jurídica, las alegaciones formuladas con carácter subsidiario se traducen en una pretensión de nulidad del procedimiento por lo que estimada la pretensión formulada con carácter principal de anulación de la adjudicación, decaen las pretensiones subsidiarias.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. R.J.A.M., en representación de VIVERS CENTRE VERD, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de jardinería, así como la limpieza de espacios ajardinados, zonas verdes y arbolado viario del municipio de Massamagrell*”, expediente 702/2025, convocado por el Ayuntamiento de Massamagrell, anulando el acto de adjudicación.

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 la Comunidad Valenciana, 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