

Recurso 496/2025
Resolución 563/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 19 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], (en adelante la recurrente) contra la resolución de adjudicación acordada el 18 de agosto de 2025, en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de mantenimiento y conservación de jardines e instalaciones deportivas de la Universidad Pablo de Olavide” (Expte: SE.01/25), convocado por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (en adelante UPO), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de febrero de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea, se publicó el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución con un valor estimado de 1.810.350,00 euros, publicándose, asimismo, en el citado diario, el 10 y el 13 de febrero de 2025, sendas modificaciones del anuncio de licitación con información actualizada.

El 5 de febrero de 2025 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se publicó el anuncio de licitación, publicándose, asimismo, en el citado perfil, el 7 y el 10 de febrero de 2025 sendas modificaciones del anuncio de licitación con información actualizada.

El 5 de febrero de 2025 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público se publicaron los pliegos, poniéndose a disposición de los interesados el mismo día, publicándose, asimismo, en el citado perfil, el 12 de febrero de 2025 nuevos pliegos con información actualizada.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (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 del procedimiento de adjudicación, mediante Resolución Rectoral de 18 de agosto de 2025 se adjudicó el contrato a la empresa [REDACTED], que fue publicada el día 1 de septiembre de 2025 en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público.



SEGUNDO. El 2 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente, contra la citada resolución de adjudicación del contrato de 18 de agosto de 2025.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de fecha 2 de septiembre de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que ha tenido entrada en esta sede, con fecha 5 de septiembre, tras reiteración de la petición.

Mediante escrito de fecha 5 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, no habiéndose recibido en el plazo establecido para ello.

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso en su condición de entidad licitadora que ha obtenido el segundo lugar en el orden de clasificación de las empresas, una vez aplicados los criterios de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, y de conformidad con la documentación obrante en el expediente remitido, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes sobre el fondo de la cuestión.

Examinados los requisitos previos de admisión del recurso, procedemos a analizar la cuestión deducida en el mismo, comenzando por la exposición de las alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente interpone el recurso contra la resolución de adjudicación de 18 de agosto de 2025, solicitando a este Tribunal que *“dicte resolución por la que, estimando íntegramente el recurso especial interpuesto, anule y deje sin efecto la Resolución impugnada y, en su lugar, se proceda a la detracción de los diez puntos del criterio número 2*



“Aporte de Plantas” [a la empresa adjudicataria ██████████], proponiendo como adjudicataria del contrato a mi representada, en su condición de segunda clasificada, y requerirle para que aporte la documentación prevista en el artículo 150 de la LCSP y 10.7 del PCAP”.

Considera que «la resolución de adjudicación del contrato no resulta ajustada a derecho, al considerar que la valoración del criterio evaluable mediante fórmulas núm. 2 denominado “aporte de plantas” incurre en un error manifiesto o es arbitraria».

Con el recurso aporta varios cuadros resumen con las puntuaciones otorgadas a las 10 empresas licitadoras, teniendo en cuenta el informe de valoración de la comisión técnica de 23 de abril de 2025, donde se observa que la recurrente es la licitadora con mayor puntuación.

Por ello, indica, que con fecha 23 de mayo de 2025, se acordó por parte de la UPO la propuesta de adjudicación y requerimiento de documentación a la recurrente, la cual presentó la documentación el 6 de junio de 2025.

No obstante, manifiesta que el “3 de junio la Mesa de Contratación, a la vista de las alegaciones presentadas por la empresa ██████████ acordó retrotraer las actuaciones y solicitar a la Comisión Técnica un nuevo informe de valoración de los criterios evaluables mediante fórmulas”.

Así, indica que «las alegaciones de ██████████ que provocaron la retroacción de las actuaciones se basaron en la disconformidad con la puntuación que le fue asignada en el criterio evaluable mediante fórmulas núm. 2 denominado “Aporte de plantas”, en concreto, porque se le asignó una puntuación que no estaba contemplada en el citado criterio, es decir, se le asignaron 8 puntos, cuando las posibles puntuaciones contempladas en los pliegos eran, 10, 7 o 4 puntos, solicitando dicha empresa la revisión de las puntuaciones otorgadas».

A continuación, se refiere a la elaboración de un nuevo informe de valoración de la comisión técnica en el que se le ha otorgado a ██████████ la máxima puntuación, 10 puntos, en el criterio evaluable mediante fórmulas núm. 2 denominado “Aporte de Plantas”, por lo que “con fecha 26 de junio, se dictó una nueva propuesta de adjudicación, pero esta vez, a favor de ██████████ quien, tras la aportación de la documentación, ha sido la adjudicataria del contrato”.

Explica en su recurso que, una vez obtenido el acceso al expediente, pudo comprobar «la oferta que hizo ██████████/ relativa al criterio evaluable mediante fórmulas núm. 2 denominado “Aporte de Plantas”», que en el anexo III (C) tan solo indicaba lo siguiente “Condiciones: 100 unidades de plantas autóctonas en la prestación de servicio para la duración del contrato inicial. En caso de prórroga del contrato la empresa de igual modo, prorrogará la oferta realizada para este criterio”, por lo que entiende que “█████████ no debió obtener la máxima puntuación en dicho criterio (los 10 puntos)”.

Explica, además, que el 6 de febrero de 2025 se dictó una resolución rectoral de subsanación de error material detectado y establecimiento de un nuevo plazo de presentación de ofertas del contrato, para “subsana el error precisamente del criterio número 2 “aporte de plantas”, es decir, el criterio objeto del presente recurso”.

Señala que, en la citada resolución, la subsanación del criterio 2 “aporte de plantas” consistió en incluir el siguiente párrafo “solo se podrá ofertar una tipología de planta como mejora, debiéndose especificar especies y tamaños en la medida de lo posible, pudiendo ser rechazada la oferta por incompatibilidad botánica.”

Continúa, manifestando que “como se puede comprobar, la subsanación del error del criterio de adjudicación contenido en el pliego por parte del Rectorado consistió en la inclusión de ... la exigencia que de que en el citado criterio se especificara la especie de la planta ofertada como mejora (así como el tamaño, en la medida de lo



posible), ya que precisamente la especie es la que le va a permitir al órgano de contratación rechazar o no la oferta, en función de si existe o no incompatibilidad botánica.”.

Asimismo, manifiesta que “la necesidad/exigencia de que se especificara la especie también se desprende de las respuestas que ofreció el órgano de contratación a las preguntas planteadas por los licitadores” reproduciéndolas a continuación.

También, expone que a [REDACTED] se le otorgó “la máxima puntuación del criterio número 2 “Aporte de Plantas”, sin que ... hubiera especificado la especie, así como tampoco el tamaño” y que la recurrente también obtuvo la máxima puntuación, pero porque “además de la Tipología: Autóctona, que es la única información que facilita [REDACTED] en su oferta, indica, tanto la Especie como el Tamaño”.

Concluye la recurrente indicando que “la valoración del citado criterio incurre en un error patente o, es arbitraria”, ya que «la oferta de [REDACTED] no tiene el contenido mínimo exigido por los pliegos para poder evaluar su oferta en relación con el Criterio número 2 “Aporte de Plantas”, al no identificar la especie que se ofertaba».

Por último, indica que “no procede la subsanación puesto que, en el caso de que se le permitiera, se estaría presentado la oferta fuera de plazo”, aportando doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por lo que considera que “a la vista del hecho indubitado y admitido de que la oferta de [REDACTED] no contiene los datos necesarios para que el criterio esté formulado de la forma que exige el pliego, lo que procede es que se retrotraigan las actuaciones y se detraigan los diez puntos del citado criterio”, proponiendo a la recurrente como adjudicataria.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación indica que “habida cuenta que los motivos de impugnación formulados por la entidad recurrente son de carácter técnico, el órgano de contratación hace suyas las alegaciones a los mismos contenidas en el informe emitido por la Comisión Técnica designada para la evaluación de la contratación del servicio”, que transcriben, donde la misma decidió valorar con la máxima puntuación a todas las empresas que ofrecieran la mejora de plantas, sin valorar el tamaño y la especie.

Así, entiende el órgano de contratación que “la valoración automática del criterio nº 2 Aporte de plantas ... supone, de facto, una mera aplicación de fórmula condicional de aportar o no aportar plantas en la prestación del servicio, y en la que solo se puede ofertar una tipología de plantas de las tres propuestas, obteniéndose, por tanto, la puntuación correspondiente asignada a cada tipo de plantas (10 ó 7 ó 4 puntos, según el tipo ofertado), y en la que la especificación de especies y tamaño se incluirá “en la medida de lo posible”, no siendo una condición excluyente de la oferta, resultando que siete de las ofertas presentadas incluyen la especificación frente a tres que no lo especifican”.

Por ello consideran que “no pueden prosperar los motivos de impugnación alegados”.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede examinar las cuestiones controvertidas que, básicamente, consisten en determinar si la valoración del criterio evaluable mediante fórmulas núm. 2 denominado “aporte de plantas” «incurre en un error manifiesto o es arbitraria», como manifiesta la recurrente y, por tanto, si la resolución de adjudicación del contrato resulta ajustada a derecho.



Planteado en estos términos el debate, y a fin de resolver la cuestión litigiosa, conviene acudir a lo dispuesto en los pliegos reguladores de la licitación. Por lo que aquí nos interesa, la cláusula 6.2 “*presentación de proposiciones*” del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) prevé lo siguiente:

“6.2.6. SOBRE/ARCHIVO C. TÍTULO: PROPUESTA TÉCNICA II: CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS Y PROPOSICIÓN ECONÓMICA

En este sobre/archivo se incluirá:

PROPUESTA TÉCNICA II:

Se incluirá la documentación relativa a criterios de adjudicación cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, según detalle establecido en el Anexo VIII y se presentará perfectamente clasificada por apartados y siguiendo la misma estructura que se contiene en el citado Anexo”.

En el anexo VIII se indica:

“ANEXO VIII: SOBRE/ARCHIVO C: PROPOSICIÓN TÉCNICA II: EVALUABLE MEDIANTE FÓRMULAS Y PROPOSICIÓN ECONÓMICA

En este sobre se deberá incluir la documentación que se detalla a continuación:

➤ *Documentación descriptiva de los criterios evaluables mediante fórmulas especificados en el apartado K del Cuadro Resumen de Características: o Aporte de plantas”.*

Y, en el apartado K del cuadro resumen de características “**CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS (Arts 145 y 146 LCSP): Criterios evaluables mediante fórmulas y proposición económica (máximo 60 puntos)**”, se indica lo siguiente:

“CRITERIO 2 Aporte de plantas Hasta 10 Puntos

En este criterio las empresas licitadoras ofertarán el tipo de plantas que están dispuestos a aportar en la prestación del servicio para la duración del contrato inicial.

En caso de prórroga del contrato, la empresa, de igual modo, prorrogará la oferta realizada para este criterio.

Tipología de plantas	Nº individuos	Nº puntos
<i>Autóctonas</i>	<i>100</i>	<i>10</i>
<i>Ornamentales exteriores</i>	<i>50</i>	<i>7</i>
<i>Interior</i>	<i>30</i>	<i>4</i> ”

Una vez publicado el PCAP, el 5 de febrero de 2025, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se dictó la resolución rectoral de subsanación de error material detectado y establecimiento de un nuevo plazo de presentación de ofertas, de fecha 6 de febrero de 2025, por la que se rectificaba el error material detectado en el Cuadro Resumen de Características del PCAP, en relación con los criterios de valoración de las ofertas evaluables mediante fórmulas, concretamente en el criterio 2 “*Aporte de plantas*”.

La citada resolución más que “*subsanan un error material*”, lo que hizo fue añadir al criterio 2 el siguiente texto: **“Solo se podrá ofertar una tipología de planta como mejora, debiéndose especificar especies y tamaños en la medida de lo posible, pudiendo ser rechazada la oferta por incompatibilidad botánica”** (el subrayado es nuestro).



A la vista de la mencionada resolución de subsanación de errores, se publicó nuevamente el PCAP corregido en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 12 de febrero de 2025, aumentándose en 2 días naturales el plazo para la presentación de proposiciones.

A la vista de lo establecido en el PCAP, si analizamos la redacción primitiva del criterio 2, observamos que la máxima puntuación a obtener son 10 puntos, por lo que los licitadores podrían entender que tal puntuación podían conseguirla de varias formas, por ejemplo, aportando solamente 100 plantas autóctonas o aportando 50 plantas ornamentales exteriores junto con 30 plantas de interior, cuya puntuación sumaría 11 puntos, pero obtendrían 10 puntos que era el máximo establecido, dado que no se aclaraba en el PCAP la forma de obtenerlos.

El órgano de contratación mediante una subsanación de errores, añadió el texto que hemos indicado anteriormente, a la vista del cual se aclaraba que solo se podía obtener la máxima puntuación aportando 100 plantas autóctonas, ya que solo se podía ofertar una tipología de plantas. Por tanto, las puntuaciones solo podrían ser de 10, 7 o 4 puntos, en función del número y tipología de plantas ofertadas.

Con esa primera aclaración/subsanación, quedaba clara la forma de puntuar el criterio, pero la cuestión controvertida es que, a continuación, se indicaba que se debían *“especificar especies y tamaños en la medida de lo posible, pudiendo ser rechazada la oferta por incompatibilidad botánica”*.

Ante la confusión de las licitadoras, una de ellas preguntó el 19 de febrero de 2025, a las 11:14 horas, que *“para poder hacer un análisis lo más ajustado a la realidad posible, nos gustaría saber el listado de especies autóctonas, características y cantidad de cada una que requieren”*.

Llama la atención la respuesta del órgano de contratación al indicar que ello entraba *“dentro de la valoración mediante juicio de valor de la licitación, por lo que debe ser la empresa la que analice la realidad botánica del campus y haga la propuesta más acorde”*, dado que se le estaba preguntando por un criterio evaluable mediante fórmulas y se respondió como si se tratase de un criterio evaluable mediante un juicio de valor.

Por ello, se le vuelve a preguntar al órgano de contratación el 20 de febrero de 2025, a las 09:17 horas, que ante *“la respuesta efectuada y la revisión de pliegos, observamos que, dentro de CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS Y PROPOSICIÓN ECONÓMICA, el CRITERIO2: APORTE DE PLANTAS está fuera de los CRITERIOS DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR. ¿Podrían aclararnos esto, por favor?”*.

Y el órgano de contratación respondió indicando que *“aunque el aporte de plantas se encuentra fuera de los criterios pendientes de un juicio de valor, se advierte que pueden no ser aceptadas aquellas proposiciones de plantas autóctonas que no sean técnicamente apropiadas para el clima específico de la localización de la universidad, ya que los listados de plantas autóctonas suelen ser muy generalistas de la región y no todas son válidas como se podrá comprobar en el análisis que hagan de la zona. El mismo criterio se aplica a las ornamentales, aunque en este caso se pueden justificar con las propuestas de actuación más fácilmente”* (el subrayado es nuestro).

Esta respuesta es confusa, ya que se les dice “no, pero sí”, al indicarles que, aunque el aporte de plantas esté fuera de los criterios de juicio de valor, las proposiciones podrían *“no ser aceptadas”*, para lo que, necesariamente, habría que emitir un juicio de valor para determinar la compatibilidad botánica de cada especie ofertada.

Visto lo expuesto, se observa que ni el propio órgano de contratación tenía claro cómo aplicar este criterio respecto a lo añadido en la corrección de errores *“pudiendo ser rechazada la oferta por incompatibilidad botánica”*.



En cuanto a la aplicación de este criterio de adjudicación observamos que, en el informe de la comisión técnica de 24 de abril de 2025, se indica que *“en la oferta de aporte de plantas se ha valorado la cantidad, la descripción de las especies ofertadas y el tamaño correspondiente, teniendo en cuenta las instrucciones de la Resolución Rectoral del 06/02/2025”* (el subrayado es nuestro).

Esta resolución rectoral no es otra que la que hemos indicado anteriormente de subsanación de errores por la que incluía en el criterio 2 el siguiente párrafo: *“Solo se podrá ofertar una tipología de planta como mejora, debiéndose especificar especies y tamaños en la medida de lo posible, pudiendo ser rechazada la oferta por incompatibilidad botánica”*.

Pues bien, *“teniendo en cuenta”* dicha resolución, la comisión técnica otorgó puntuaciones de 10, 9 y 8 puntos, lo que indica que para valorar el criterio 2, evaluable mediante fórmulas, se tuvo que hacer necesariamente un juicio de valor.

A la vista de esas puntuaciones y de las del resto de criterios, la mesa de contratación propuso la adjudicación del contrato a la recurrente, el 23 de mayo de 2025, pero antes de que presentara la documentación correspondiente, otra licitadora [REDACTED] (actual adjudicataria) presentó un escrito de reclamación al observar que se puntuó erróneamente el criterio 2, al otorgarse puntuaciones de 10, 9 y 8 puntos, en vez de 10, 7 y 4 puntos, como se establecía en el PCAP.

Por ello, se acordó por la mesa de contratación, en su sesión de 3 de junio de 2025, solicitar a la comisión técnica un nuevo informe sobre los criterios evaluables mediante fórmulas.

La comisión técnica realizó un nuevo informe el 12 de junio de 2025 donde indicaba, contrariamente a lo manifestado en el primer informe, que *“en la oferta de aporte de plantas se ha valorado la cantidad ofertada según condiciones del pliego”*, otorgando a todas las empresas la puntuación máxima de 10 puntos, sin tener en cuenta las especies ofertadas, ni su posible *“incompatibilidad botánica”*, proponiendo como adjudicataria a [REDACTED]

A la vista del citado informe la mesa de contratación en su sesión del 23 de junio de 2025, indicó lo siguiente *“la mesa observa error material en el informe por lo que solicita sea subsanado”*, sin señalar cual era el error. Si bien, de la comparación de los 2 informes se observa que el error consistía en una incorrecta puntuación en los criterios evaluables mediante fórmulas y, consiguientemente, de la puntuación total, de las licitadoras [REDACTED] y [REDACTED]

Así, la comisión técnica elaboró un nuevo informe el 23 de junio de 2025, donde volvía a señalar que *“en la oferta de aporte de plantas se ha valorado la cantidad ofertada según condiciones del pliego”*, volviendo, asimismo, a otorgar a todas las empresas la puntuación máxima de 10 puntos, sin tener en cuenta las especies ofertadas, ni su posible *“incompatibilidad botánica”*, y volviendo a proponer como adjudicataria a [REDACTED]

Una vez adjudicado el contrato a [REDACTED] e interpuesto el presente recurso especial, el órgano de contratación en su informe al recurso, se ratifica en sus actuaciones entendiéndolo que *“no pueden prosperar los motivos de impugnación alegados”*. Y ello, basándose en lo indicado por la comisión técnica en un nuevo informe, que no aporta, pero sí transcribe.

Así, en ese informe de la comisión técnica, fechado en septiembre de 2025, se indica que *“en lo referente a la valoración mediante fórmulas sobre el aporte de plantas, esta comisión decidió valorar con la máxima puntuación a todas las empresas que ofrecieran la mejora de plantas, lo cual cumplen las diez empresas valoradas por esta Comisión”*.

En la Oferta de aporte de plantas se ha valorado la cantidad ofertada según condiciones del pliego.



Al ser una valoración objetiva mediante fórmula, es imposible separar los condicionantes de tamaño, especie y cantidad sin incurrir en una valoración subjetiva que incumpliría lo estipulado en el pliego de condiciones. Por lo tanto, y ateniéndose a lo ofertado por las empresas y sin entrar a valorar otros condicionantes que la puntuación mediante fórmulas no permite, nos reafirmamos en la puntuación que emitimos en el informe del 12 de junio de 2025”.

Por tanto, la propia comisión técnica y, por ende, la mesa de contratación reconocen que, para valorar este criterio de adjudicación de acuerdo con su redacción definitiva, es necesaria una valoración subjetiva.

En este punto interesa traer a colación el Acuerdo 6/2025, de 23 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, a cuyo tenor *“el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la elección de los criterios de adjudicación, siendo, además, los criterios de adjudicación cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, aquellos cuya característica principal es la ausencia total en ellos de discrecionalidad o aplicación subjetiva, sin que quepa interpretación alguna sobre su alcance, sino solo la pura y simple aplicación de la fórmula expresada en los pliegos. De igual modo, conforme a lo dicho en el Acuerdo 71/2024, de 28 de noviembre “no obsta a su naturaleza de criterio de adjudicación valorable mediante la aplicación de fórmulas objetivas el hecho de que para su aplicación no se establezca una fórmula matemática, pues “el modo de determinar la puntuación en un criterio automático no necesariamente requiere de una fórmula sino que puede tener una descripción literaria, siempre que ello no implique una ambigüedad que obligue a elegir al órgano de contratación entre varios sentidos posibles, lo que introduciría un elemento subjetivo inaceptable en este tipo de criterios por desvirtuar su automatismo”.*

Por tanto, la nota distintiva de los criterios evaluables mediante fórmulas es el establecimiento de una regla automática para la atribución de la puntuación, sin margen discrecional alguno en su valoración, ya que si hay una mínima subjetividad ese criterio debería ser valorado mediante juicio de valor.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su Resolución 2/2020, de 7 de enero, al indicar que *“esta indefinición de las mejoras, al margen de impedir que operen como criterio de adjudicación, tiene una repercusión directa en su calificación como criterio de adjudicación valorable de forma automática u objetivo.*

La definición de los parámetros que han de ser utilizados para calcular la puntuación de los criterios reseñados (mejor oferta/ valor cuantitativo de la oferta que se valora) a través de la citada fórmula precisa necesariamente la realización de un juicio de valor por parte del órgano de contratación y ello es debido a que la asignación de puntuación a cada mejora no se realiza atendiendo a valores individuales prefijados.

De considerar las mejoras descritas como criterio de adjudicación, cuestión que como ya señalábamos a juicio de este Tribunal no es admisible por no ajustarse a las prescripciones contenidas en el artículo 145.7 párrafo primero de la LCAP, éstas, con base en lo expuesto, tendrían la consideración de criterio cualitativo evaluable a través de juicio de valor o subjetivo y su valoración no podría superar el 2,5 %”.

Llegados a este punto, hemos de concluir que la valoración del criterio 2 se ha hecho teniendo en cuenta exclusivamente el número de plantas aportado, sin tener en cuenta ni la especie, ni el tamaño, por ello, cabe hacer las siguientes consideraciones:

- El órgano de contratación ha publicado una corrección de errores, con aumento del plazo de presentación de proposiciones, que no ha tenido virtualidad alguna, ya que, sin la misma, el resultado hubiese sido idéntico, como hemos visto anteriormente.
- El manifestar expresamente en la corrección de errores que se debían especificar especies y tamaños, aunque a continuación se dijese *“en la medida de lo posible”*, ha creado, de facto, una obligación para las licitadoras de



indicar, tanto las especies, como los tamaños, ya que pesaba sobre ellas la posibilidad de rechazo de su oferta “por incompatibilidad botánica”.

Pero es que, incluso con la redacción inicial del PCAP, es decir, sin tener en cuenta la corrección de errores, no podría verificarse siquiera si la oferta cumplía o no con el criterio de adjudicación establecido, esto es, no podría valorarse este criterio si, al menos, no se especificaban las especies, ya que no sería posible determinar si realmente las plantas ofertadas son autóctonas o no, como ocurre con la oferta de [REDACTED], que se ha limitado a copiar el contenido del anexo III (C), indicando exclusivamente que aportará 100 unidades de plantas autóctonas sin especificar las especies.

Al respecto, hay un dato significativo y es que, como reconoce el órgano de contratación, la mayoría de licitadores (7) describieron las especies ofertadas y tan solo 3 indicaron solo el número de plantas. Podemos colegir que esta distinta forma de presentación fue provocada por la propia regulación de la valoración del criterio 2 en el PCAP que, como hemos visto, es confusa y oscura. Y sobre este punto, hemos de incidir en que las cláusulas de los pliegos deben ser claras y precisas y no deben generar confusión a las licitadoras a la hora de formular sus ofertas.

Así, entre otras, en las Resoluciones 343/2018, de 11 de diciembre y 316/2021, de 10 de septiembre, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo –sentencias de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, este Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que los pliegos constituyen la ley del contrato, tanto para los licitadores como para la Administración, como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1288 preceptúa que «la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad.».

Asimismo, en las Resoluciones 128/2015 y 131/2015, ambas de 7 de abril, este Tribunal indicó que «esta interpretación del pliego perjudica claramente a quien no ha causado la confusión en su redacción, es decir, a los licitadores, conculcando asimismo el principio de concurrencia consagrado en el artículo 1 del TRLCSP.».

Efectivamente, en el presente supuesto la cláusula transcrita del PCAP se pueden considerar al menos ambigua con relación a la forma de valoración de las proposiciones, que implica una confusión para los licitadores sobre cómo tienen que presentar sus ofertas, en este sentido, no podemos olvidar que, ante esta falta de claridad, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, la interpretación que se haga nunca podría resultar contraria a los principios de igualdad y concurrencia, ni resultar desfavorable para las licitadoras que no son responsables de dicha ambigüedad.

En este caso la interpretación que hace la comisión técnica, en segunda instancia, y que la mesa hace suya, resulta desfavorable para las licitadoras que han presentado las especies autóctonas ofertadas, requisito que, como hemos indicado, es necesario para que pueda aplicarse el criterio de adjudicación en cuestión.

La Resolución 103/2025, de 21 de febrero de 2025 de este Tribunal, trata de un caso similar al recurrido indicando que “de los criterios establecidos cumple destacar lo difuso de la redacción de los mismos, sin que, a priori, exista una certeza de qué aspectos serán valorados en cada criterio necesariamente, y consecuencia de ello, cómo va a ser realmente valorado, dejando el pliego todo el peso justificativo al informe técnico que ha realizado el Jefe de Servicio de Contratación.

Conviene poner de relieve la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, (mencionadas en muchas resoluciones de este Tribunal, como la 4/2024, de 9 de enero), dictada en el asunto C-



532/06, -consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros- en la que, tras aseverar que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, la cual señalaba que:

1. Los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.
2. Los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias Concordia Bus Finland, apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, apartado 23).
3. Por consiguiente, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego”.

Y eso es precisamente lo que ha ocurrido en el presente procedimiento, que la redacción del criterio 2 evaluable mediante fórmulas es “difusa ... sin que, a priori, exista una certeza de qué aspectos serán valorados ... y consecuencia de ello, cómo va a ser realmente valorado, dejando el pliego todo el peso justificativo al informe técnico”.

Así, en nuestro caso se traslada el peso justificativo al informe de la comisión técnica que, como hemos indicado, ha variado su criterio de valoración. Pero no solo ha variado su criterio, sino que, con ello, ha incumplido la jurisprudencia comunitaria referida respecto a que “el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego”, ya que la comisión técnica no ha valorado teniendo en cuenta todos los parámetros indicados en el PCAP, sino que ha obviado lo incluido respecto a la valoración del criterio por la resolución rectoral de subsanación de errores y ello, independientemente de la validez o no de esa forma de valoración.

Y el órgano de contratación, como hemos visto en la contestación a las preguntas de los licitadores, va incluso más allá, al hablar primero de que se trataba de un criterio valorable mediante juicio de valor, cuando era evaluable mediante fórmulas, y en la siguiente respuesta “aclara” que “aunque el aporte de plantas se encuentra fuera de los criterios pendientes de un juicio de valor, se advierte que pueden no ser aceptadas aquellas proposiciones de plantas autóctonas que no sean técnicamente apropiadas”.

Y es que, ante esta confusión, no puede penalizarse a los licitadores por no tener claro cómo se va a valorar este criterio de adjudicación y qué datos deberían incluir necesariamente en las ofertas, si ni la comisión técnica, ni el propio órgano de contratación lo sabían, incumpléndose así, nuevamente, la jurisprudencia citada en cuanto a que “los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos” y a que “los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas”.

Por todo ello, debe estimarse parcialmente el recurso respecto a la alegación de la entidad recurrente, de que “la oferta de [REDACTED] no contiene los datos necesarios” para su valoración “de la forma que exige el pliego”, si bien, la consecuencia de la estimación no puede ser la solicitada por la recurrente de “que se retrotraigan las actuaciones y se detraigan los diez puntos del citado criterio, proponiendo como adjudicataria del contrato a mi representada, en su condición de segunda clasificada, y requerirle para que aporte la documentación prevista en el artículo 150 de la LCSP y 10.7 del PCAP”, pronunciándonos al respecto en el fundamento de derecho séptimo.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la Resolución de 18 de agosto de 2025 del órgano de contratación, por la que se adjudica el contrato a [REDACTED] con retroacción de las actuaciones al



momento previo a la valoración por la mesa de contratación del criterio 2 de adjudicación evaluable mediante fórmulas, para que se proceda por la mesa a valorar las ofertas respecto al citado criterio, de conformidad con lo indicado en el apartado K del cuadro resumen de características, en la redacción dada por la resolución rectoral de subsanación de error material detectado, de fecha 6 de febrero de 2025, en los términos analizados en la presente resolución, con continuación, en su caso, del procedimiento de licitación, conservando la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción.

Subsidiariamente, si se confirmase que la mesa no pudiese valorar las ofertas respecto al citado criterio de acuerdo con lo indicado en el apartado K del cuadro resumen de características, en la redacción dada por la resolución rectoral de subsanación de error material detectado, de fecha 6 de febrero de 2025, porque ello supusiera introducir un elemento subjetivo o de juicio de valor que desvirtuaría el automatismo necesario para valorar los criterios evaluables mediante fórmulas, circunstancia que reconocen la comisión técnica y la mesa al indicar que *“al ser una valoración objetiva mediante fórmula, es imposible separar los condicionantes de tamaño, especie y cantidad sin incurrir en una valoración subjetiva que incumpliría lo estipulado en el pliego de condiciones”*, no podrá proseguir el procedimiento de licitación, debiendo el órgano de contratación adoptar las resoluciones oportunas en orden a finalizar el mismo.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de adjudicación acordada el 18 de agosto de 2025, en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de mantenimiento y conservación de jardines e instalaciones deportivas de la Universidad Pablo de Olavide” (Expte: SE.01/25), convocado por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, y, en consecuencia, anular el acto impugnado, para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

