

Recurso 403/2025
Resolución 465/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 29 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EL ROMERAL SERVICIOS PÚBLICOS, S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de brigadas de mantenimiento de parques y zonas verdes del municipio de Utrera y pedanías» (Expediente SV37/2024), convocado por el referido Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el día 4 de julio de 2025, rectificándose el día 22 de julio. El valor estimado del contrato asciende a 6.787.901,8 euros (€).

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 18 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra los criterios de adjudicación de valoración automática, criterios 3 y 4 del Anexo IV A) del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando, además, la adopción de medida cautelar del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 21 de julio de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que, tras su reiteración posterior, se ha recibido en esta sede el 25 de julio de 2025.

Mediante Resolución MC de este Tribunal 102/2025, de 25 de julio se adopta la medida cautelar de suspensión acordando también la del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.4 de la LCSP.

No ha sido necesario conceder trámite de alegaciones ante la inexistencia de ofertas en el momento de adopción de la medida cautelar de suspensión acordada por este Tribunal.

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 artículo 10.3 del 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.

La entidad recurrente, que no tiene la condición de licitadora, esgrime, como motivo de impugnación, la restricción injustificada de la competencia por la exigencia prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) -en concreto, en los criterios de adjudicación susceptibles de evaluación mediante fórmulas-, de la certificación “ETT” (European Tree Technician) por lo que, en la medida que, en los términos que plantea, aquella pudiera ser limitativa en el acceso a la licitación en condiciones de igualdad, hemos de reconocer que ostenta legitimación conforme al artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, siendo el acto recurrido susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, conforme a la documentación remitida, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 4 de julio de 2025, por lo que el recurso presentado el 25 de julio de 2025 en el registro de este Tribunal se ha interpuesto dentro del plazo legal previsto en el artículo 50.1 b) LCSP, es decir se ha presentado en plazo.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia que el establecimiento de dichos criterios supone una infracción de los artículos 1, 145, y 116.4 de la LCSP en la medida que “*distorsiona el objeto del contrato toda vez que repercute en 15 puntos*”.

Alega que la exigencia de certificación ETT que ha de reunir el técnico que vaya a emitir el informe sobre el arbolado, que se configura como mejora en el criterio 3 y que se exige también como formación al responsable del servicio y encargado (en el criterio 4) “*constituye una restricción injustificada de la competencia(..)*” incidiendo en la



existencia de una “clara falta de justificación técnica ya que el expediente de contratación no acredita que la posesión del título de ETT (European Tree Technician) sea imprescindible para la correcta ejecución del contrato, ni que otras titulaciones o experiencia profesional no puedan garantizar el mismo nivel de calidad, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP.”

Añade que ello conlleva una “vulneración del principio de proporcionalidad”, pues “la exigencia del título ETT para la consecución de forma automática de 5 puntos impone una carga desproporcionada a los licitadores, al limitar el acceso a profesionales cualificados que, sin poseer, dicha certificación cuenta con formación y experiencia suficiente en arboricultura”.

Explica que la valoración del título de “técnico europeo del árbol, sin valorar otros aspectos igualmente relevantes como pudieran ser la experiencia práctica en proyectos similares o la calidad de la propuesta técnica global, desequilibra la evaluación en favor de un criterio que no necesariamente refleja la calidad del servicio global que se ofrecerá en el contrato”.

En este sentido, expresa que hay “una clara discriminación indirecta al valorarse con 5 puntos una certificación privada, no exigida por normativa nacional ni europea lo que podría suponer una discriminación indirecta hacia operadores económicos que no han accedido a dicha titulación”. Esgrime que dicha certificación no puede sustituir a la titulación de Ingeniero agrónomo que es una formación reglada y se obtiene tras haber adquirido las competencias necesarias para ejecutar, entre otros, los trabajos que son objeto del pliego impugnado, habilitando legalmente para el ejercicio de esa actividad, extremo este que la certificación consignada no permite verificar.

Afirma que la exigencia del título, como indispensable “para la obtención de puntos, representa una clara barrera injustificada que limita la competencia” y señala que hay otras entidades podrían contar con “profesionales igualmente capacitados en la gestión de los espacios verdes (por ejemplo, arboricultores o ingenieros forestales con experiencia equivalente) puedan competir en igualdad de condiciones”.

Indica que “la certificación ETT (European Tree Technician) no es una titulación académica, ni profesional, ni tan siquiera es equivalente a las mismas. Se trata de una certificación expedida por una organización europea no gubernamental, no requiriéndose para su obtención una titulación oficial previa y mucho menos una titulación superior. La citada certificación no es una certificación habilitante para el ejercicio de una actividad, no pudiendo ser considerada como requisito para la ejecución de un contrato en el sector público o para la valoración de los licitadores, ya que no tiene reconocimiento oficial ni carácter reglado”. Asimismo, expone que “tener la titulación de European Tree Worker (ETW) o bien otro título o diploma relacionado con el campo de la arboricultura y reconocido conjuntamente por el EAC y por la AEA IGUALMENTE DE FORMACIÓN NO REGLADA y demostrar un mínimo de 3 años de experiencia en el campo de la arboricultura. Y para la ETW no se requiere para su emisión ninguna titulación”.

Concluye expresando que “la equiparación de esta certificación a los títulos de grado o master carece de cualquier justificación en los pliegos, es discriminatoria en cuanto proporciona un tratamiento igual a quienes se encuentran en situaciones diferentes y es contraria al principio de calidad que preside las adjudicaciones del sector público”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone con una remisión o motivación *in aliunde* al informe emitido por un técnico municipal ingeniero agrónomo.

Así, indica en el informe que el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPT) en el punto 9. I está previsto que la empresa adjudataria designará a un director con titulación técnica de grado medio



(equivalente a diplomatura universitaria), y con experiencia mínima de 5 años como responsable del servicio. También se prevé en el punto 9.2 relativo al director del servicio, que la empresa adjudicataria deberá designar un director con titulación técnica de grado medio y experiencia de al menos 5 años en puestos similares.

Explica, con remisión al enlace de la página web de la Asociación Española de Arboricultura, que *“la certificación ETT (European Tree Technician) está promovida por el European Arboricultural Council, asociación de carácter europeo, constituido por 18 países y a la que pertenecen las asociaciones relevantes de diferentes países de Europa, entre ellas la Asociación Española de Arboricultura. El objetivo de esta certificación es validar unas competencias técnicas en arboricultura, y estandarizadas con el resto de países miembros del EAC. La Asociación Española de Arboricultura es la encargada de implementar la certificación en España. Se persigue favorecer un reconocimiento de los arbolistas y técnicos que ya están ejerciendo la profesión con una gran cualificación, y buscar el reconocimiento de las instituciones que deben garantizar en última instancia la ejecución de buenos trabajos de arboricultura”*.

Alega que *“no existe una falta de justificación ni discriminación indirecta al exigirse en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige esta licitación, formación académica universitaria y 5 años de experiencia mínima al Director del Servicio por parte de la empresa licitadora que presupone una correcta ejecución del contrato”*.

También expresa que *“no existe vulneración del principio de proporcionalidad puesto que para el criterio de valoración 4, sólo se otorgan 5 puntos, lo que supone un 5% de la puntuación del total. Asimismo para el criterio de valoración 3, se otorgan 10 puntos para los licitadores que la oferten valorándose, para ello el certificado ETT o el certificado ISA TRAQ ambos de reconocimiento internacional”*.

Finalmente, concluye que *“a la vista de lo anteriormente expuesto, el certificado ETT (European Tree Technician) supone un complemento de formación técnica especializada de los profesionales de la arboricultura con de sus titulaciones académicas que pretende homogeneizar el trabajo de los profesionales independientemente de SIJ título universitario y país donde haya sido obtenido”*.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La controversia suscitada versa sobre el carácter restrictivo de la exigencia -como criterio de adjudicación susceptible de evaluación mediante fórmulas- de que determinado personal posea una certificación específica (ETT) sin estar justificado debidamente en el expediente denunciándose la infracción de los principios de concurrencia consagrados en el artículo 1 de la LCSP, por el carácter restrictivo y limitativo de la concurrencia, así como de los artículos 145 y 116 de la LCSP y del principio de proporcionalidad.

Previa.- Con carácter general, los criterios de adjudicación en la LCSP han de estar “directamente vinculados al objeto del contrato”, previendo el artículo 145.2, entre los criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio de manera enumerativa, entre otros, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Sobre ellos téngase en cuenta la discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de elegir los criterios de adjudicación en interpretación de los artículos 145 y 146 LCSP, invocada por el órgano de contratación en el informe de contratación en su informe. Así, la determinación de los criterios de adjudicación es potestad discrecional del



órgano de contratación y debe motivarse conforme exige el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido, y ya desde el Informe nº 73/2004 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, (respecto a la antigua legislación previa a la LCSP) se explicaba que la posesión de este tipo de certificaciones no es un criterio que pueda ser valorado como criterio de adjudicación, sino que, por el contrario, debe considerarse un requisito de solvencia. No obstante, dicho informe dejaba ya entreabierta la puerta a que *“conforme a la normativa comunitaria de la época la presente Directiva (la de 2004) está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular la relativa a los criterios de adjudicación, que clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social, siempre y cuando dichos criterios estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios fundamentales enumerados en el considerando 2” y, como consecuencia de ello el segundo, es decir el artículo 26 de la Directiva 2004/18/CE dispone que “los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que éstas sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones “añadiendo que” las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial a consideraciones de tipo social o medioambiental ”.*

La LCSP en el preámbulo expresa ya que *“por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”* y que *“se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el artículo 202”.*

Asimismo inspira el art. 1.3 LCSP, la llamada *“contratación estratégica”*, es decir, que *“en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”*, añadiendo el art. 145 que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio y que previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al art. 148.

Respecto de la referida mejor relación calidad-precio se indica en dicho precepto que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, previendo que los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato por referirse o integrar las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Añade, además, dicho art. 145 que los criterios podrán ser, entre otros, los siguientes:



“1º. La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones.

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

(...)

2.º La organización, calificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

5. 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.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;



b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material." (el subrayado es nuestro)

Por otro lado, este precepto, regulador de los criterios de adjudicación, principal cuestión objeto de controversia, ha de ser interpretado conforme a 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, de la cual interesa destacar, a los efectos del presente motivo del recurso, los siguientes considerandos:

"(89) La noción de criterios de adjudicación es clave en la presente Directiva, por lo que resulta importante que se presenten las disposiciones pertinentes del modo más sencillo y racional posible. Puede conseguirse utilizando los términos "oferta económicamente más ventajosa" como concepto preponderante, puesto que, en último término, todas las ofertas ganadoras deben haberse escogido con arreglo a lo que el poder adjudicador considere la mejor solución, económicamente hablando, entre las recibidas. Para evitar confusión con los criterios de adjudicación actualmente conocidos como la "oferta económicamente más ventajosa" en las Directivas 2004/7/CE y 2004/18/CE, procede utilizar una terminología distinta para abarcar dicho concepto: la "mejor relación calidad-precio". Por consiguiente, se debe interpretar con arreglo a la jurisprudencia relativa a dichas Directivas, salvo cuando exista una solución material y claramente diferente en la presente Directiva.

(90) La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. (...)

(92) Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades."

97 (...) No obstante, la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa".

Sentado lo anterior, procede entrar a analizar el supuesto que se somete a nuestro examen, acudiendo, en primer lugar, a la redacción de los criterios de adjudicación en liza.

Así, el Anexo IV A) del PCAP, respecto de los criterios de adjudicación susceptibles de aplicación mediante fórmulas, prevé por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

"CRITERIO 3: MEJORAS A COSTE CERO Informes de evaluación de riesgo del arbolado de Utrera y las pedanías (MÁXIMO 10 PUNTOS).



Los licitadores pueden ofertar durante la vigencia del contrato la evaluación de riesgo del arbolado de Utrera y las pedanías anualmente, seleccionado por criterios de peligrosidad por los servicios municipales mediante la presentación de informes, además de los que ejemplares que la empresa considere necesarios evaluar. El estudio del riesgo del arbolado se basará en la técnica VTA, en las Normas Tecnológicas de Jardinería NTJ15R y en la metodología de categorización del riesgo TRAQ propuesta por la International Society of Arboriculture (ISA), se considera incluirá los medios materiales, instrumental de testificación para valorar la existencia de pudriciones internas y maquinaria precisos para el servicio y se prestará durante toda la vigencia del contrato, prórrogas incluidas llegado el caso. Estos informes deben ser realizados y firmados por personal calificado para ello (certificado ETT), ISA Tree Risk Assessment Qualitification ®).

Los licitadores que oferten esta mejora obtendrán 10 puntos. El licitador que no oferte esta mejora se puntuará con 0 puntos.

Justificación: Este criterio se justifica en la necesidad de conocer el estado que presenta la arboleda de Utrera y sus pedanías para conocer el riesgo potencial y las propuestas de actuación.

CRITERIO 4: FORMACIÓN DEL RESPONSABLE DEL SERVICIO Y ENCARGADO (MÁXIMO 5 PUNTOS).

Aquellos licitadores que puedan justificar que el Responsable del Servicio o el Encargado, disponen del certificado ETT (European Tree Technician) obtendrán 5 puntos. El licitador que no pueda acreditar dicha formación se puntuará con 0 puntos.

Justificación: Se define como Técnico Europeo del Árbol (European Tree Technician) a aquella persona cuya función es realizar tareas de supervisión en trabajos de arboricultura. Un ETT está formado en operaciones que garantizan la buena salud de los árboles y su seguridad, cumpliendo con las demandas de la biodiversidad. Sus actuaciones serán siempre con los criterios más actualizados en arboricultura, conservación, protección medioambiental y trabajo seguro. Sus competencias también incluyen conocimiento técnico, organizativo y de supervisión. Se justifica este criterio en la mejora en la calidad de los trabajos realizados por la supervisión de personal formado como Técnico Europeo del Árbol". (el subrayado es nuestro)

El artículo 145.2. 2º de la LCSP prevé, entre los criterios de adjudicación "La organización, calificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución".

Por otra parte, el artículo 116.c de la LCSP prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente: "En el expediente se justificará adecuadamente: (...) c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo. (...)"

La finalidad del precepto, en cuanto a la justificación de los criterios de adjudicación, es que, respetando el ámbito de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación en su establecimiento, el mismo no se desvíe de la consecución del objetivo dirigido a la adjudicación de la oferta más ventajosa para los intereses públicos y necesidades que pretenden cubrirse con el contrato (artículo 28 de la LCSP), estableciendo criterios que permitan seleccionar la oferta que mejor responda a tales necesidades mediante su adecuada vinculación al objeto contractual en los términos que recoge el artículo 145.6 de la LCSP "Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida (...)". Asimismo, otra finalidad



es que los licitadores conozcan, antes de la elaboración y presentación de sus ofertas, las razones que motivan la elección del criterio y el fin que persigue el órgano de contratación con su establecimiento.

Sobre esta cuestión, ya se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 366/2020, de 29 de octubre, donde - remitiéndonos a otra anterior- señalábamos lo siguiente:

“Por tanto, queda claro que los órganos de contratación deben justificar adecuadamente en el expediente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato y tendrán que hacerlo, bien en la memoria justificativa -documento adecuado para efectuarlo como señala el Informe 108/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a que alude el propio 18 órgano de contratación y que en esencia es el que demanda una correcta interpretación de los artículos 63.3 y 116.4 de la LCSP pues con ello se facilita la publicidad en el perfil de todos esos extremos a justificar-, bien en los propios pliegos.

Como señalamos en nuestra Resolución 229/2020, de 2 de julio, < (...) el artículo 116.4. de la LCSP exige, como se ha visto, una “adecuada justificación” de determinados extremos del procedimiento de licitación, entre los que se encuentran los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Es decir, no bastaría con que se exprese en la memoria justificativa una justificación, sino que ésta ha de ser adecuada, lo que exige un plus de concreción.

De esta manera, no cabe considerar que nos encontramos ante un mero requisito formal, cuyo desconocimiento carece de relevancia, sino que el cumplimiento de la exigencia de la adecuada justificación de los distintos extremos que establece el precepto es fundamental, constituyendo una contrapartida a la libertad de configuración del contrato de la que dispone el órgano de contratación. En este sentido, aparte de la elección de los criterios de adjudicación, el artículo 116.4 de la LCSP exige justificar adecuadamente la elección del procedimiento de licitación, la clasificación que se exija, los criterios de solvencia técnica o profesional, económica y financiera; el valor estimado, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción, y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional, así como la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes, en su caso.

Como puede apreciarse se trata de justificar la determinación de los elementos fundamentales que conforman el diseño del procedimiento de licitación, justificación, que permitirá a los licitadores poder apreciar si la elección realizada cumple las distintas prescripciones de la LCSP en relación con cada uno de dichos elementos; en el caso que nos ocupa, poder apreciar que los criterios de adjudicación cumplen las exigencias del artículo 145 relativo a los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato. Por ello, el artículo 63 de la LCSP, que regula el perfil de contratante, como instrumento al servicio de la transparencia (principio que es uno de los fines de la regulación de la LCSP de acuerdo con su artículo 1), establece en la letra a) de su apartado 3 la obligación de publicar la memoria justificativa en dicho perfil.

(...) La importancia del debido cumplimiento del artículo 116.4, ha sido destacada por los órganos competentes para la resolución del recurso especial. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1350/2019, de 25 de noviembre, referida precisamente al empleo de certificados de calidad de gestión, medioambientales y de seguridad y salud en el trabajo como criterios de adjudicación en un contrato de servicios de vigilancia y seguridad, señaló:



“Por otro lado, el artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen entre otros aspectos los criterios que serán tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato, respondiendo así a la exigencia general del derecho administrativo de motivar todo acto discrecional. En la memoria justificativa que se incluye en el expediente, simplemente se describen los criterios de adjudicación empleados, pero no se llega a justificar su ajuste a la legalidad contractual, particularmente a las exigencias del artículo 145 de la LCSP.

Tal y como indicamos en la Resolución 456 y 786/2019, el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas de calidad, gestión, medioambientales o de salud en el trabajo que tenga implantados la empresa incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar, pero esta justificación debería haber sido incluida en el expediente, tal y como resulta exigible en el artículo 116 de la LCSP. La falta de motivación del vínculo entre los citados sistemas y el objeto del contrato, por sí sola, produce la infracción de la norma, determinando la anulación del criterio de adjudicación conforme al artículo 40 de la LCSP. Además, no es posible apreciar la relación entre las prestaciones que tiene por objeto el contrato de vigilancia y la implantación de las medidas de gestión de calidad, ambientales y de salud y seguridad en el trabajo, por lo que se infringe el artículo 145 de la LCSP, llevando consigo la anulación del criterio de adjudicación definido en la cláusula 9.2.5 del PCAP, de acuerdo con el artículo 40 de la LCSP.”

Téngase en cuenta que esa motivación adecuada que debe contener la memoria justificativa es fundamental para que los interesados puedan apreciar en primera instancia el cumplimiento de la LCSP en los distintos aspectos cuya elección hay que justificar adecuadamente, y en el presente caso, de lo dispuesto en el artículo 145 para los criterios de adjudicación.

En este sentido, la necesidad de justificación adecuada ha de ser, con carácter general, previa a la licitación, de manera que no puede ser satisfecha mediante las justificaciones que el órgano de contratación ofrezca en su informe al recurso. Y ello porque, entre otros motivos, de admitirse esta posibilidad se habría privado a los licitadores, dada las particularidades del procedimiento de tramitación del recurso especial, caracterizado por su agilidad, de poder combatir la misma. Así lo hemos sostenido en nuestra Resolución 53/2020, de 14 de febrero.

Igualmente procedería traer a colación la Resolución 91/2019, de 3 de abril, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

En consecuencia, visto el contenido de la memoria justificativa, se considera que no cumple lo dispuesto en el artículo 116.4, en cuanto no ofrece una justificación adecuada de la elección de los criterios de adjudicación, por lo que habría que estimar este motivo del recurso(...)>>”

Si acudimos a la memoria justificativa, folios 1 y 2 del expediente administrativo (en adelante, EA) se reflejan las necesidades administrativas a satisfacer con el siguiente contenido:

“La prestación del servicio de brigadas de parques y zonas verdes del municipio de Utrera y pedanías. Para el cumplimiento de los fines institucionales del Ayuntamiento de Utrera, orientados al interés general, se necesita disponer de los medios técnicos, materiales y personales necesarios para garantizar las tareas de mantenimiento de las zonas verdes y del arbolado viario del municipio”



Nada se justifica acerca de la elección de los criterios de adjudicación. Por su parte, en el informe adjunto al PPT obrante en el EA (folios 147 y siguientes), respecto de los criterios de adjudicación mencionados, se indica lo siguiente:

“CRITERIO 3: MEJORAS A COSTE CERO: Informes de evaluación de riesgo del arbolado de Utrera y las pedanías (HASTA 10 PUNTOS)

Los licitadores pueden ofertar durante la vigencia del contrato la evaluación de riesgo del arbolado de Utrera y las pedanías anualmente, seleccionado por criterios de peligrosidad por los servicios municipales mediante la presentación de informes, además de los que ejemplares que la empresa considere necesarios evaluar.

El estudio del riesgo del arbolado se basará en la técnica VTA, en las Normas Tecnológicas de Jardinería NTJ15R y en la metodología de categorización del riesgo TRAQ propuesta por la International Society of Arboriculture (ISA), se considera incluirá los medios materiales, instrumental de testificación para valorar la existencia de pudriciones internas y maquinaria precisos para el servicio y se prestará durante toda la vigencia del contrato, prórrogas incluidas llegado el caso. Estos informes deben ser realizados y firmados por personal calificado para ello (certificado ETT (European Tree Technician), ISA Tree Risk Assessment Qualitification ®).

Los licitadores que oferten esta mejora obtendrán 10 puntos.® El licitador que no oferte esta mejora se puntuará con 0 puntos.

Justificación: Este criterio se justifica en la necesidad de conocer el estado que presenta la arboleda de Utrera y sus pedanías para conocer el riesgo potencial y las propuestas de actuación.

CRITERIO 4: FORMACIÓN DEL RESPONSABLE DEL SERVICIO Y ENCARGADO (HASTA 10 PUNTOS)

Aquellos licitadores que puedan justificar que el Responsable del Servicio y/o el encargado, disponen del certificado ETT (European Tree Technician) obtendrán un máximo de 10 puntos.

Los licitadores cuyo Responsable del Servicio o encargado disponga del certificado, obtendrán 5 puntos.

Aquellos en los que tanto el Responsable del Servicio como el encargado dispongan del certificado ETT, obtendrán 10 puntos.

El licitador que no oferte esta mejora se puntuará con 0 puntos.

Justificación: Se define como Técnico Europeo del Árbol (European Tree Technician) a aquella persona cuya función es realizar tareas de supervisión en trabajos de arboricultura.

Un ETT está formado en operaciones que garantizan la buena salud de los árboles y su seguridad, cumpliendo con las demandas de la biodiversidad. Sus actuaciones serán siempre con los criterios más actualizados en arboricultura, conservación, protección medioambiental y trabajo seguro.

Sus competencias también incluyen conocimiento técnico, organizativo y de supervisión.

Se justifica este criterio en la mejora en la calidad de los trabajos realizados por la supervisión de personal formado como Técnico Europeo del Árbol”

Como hemos indicado, la memoria justificativa del expediente no recoge nada al respecto en cuanto a la justificación de la elección del criterio de la certificación ETT -que se exige en el criterio 3- al técnico que vaya a emitir el informe de evaluación del riesgo de arbolado, y en el criterio 4 que se exige como cualificación específica de la formación del responsable del servicio y del encargado.

Conviene recordar que la LCSP incluye una ampliación importante de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, el artículo 63.3.a) LCSP indica que deberá publicarse al menos la siguiente información: «La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente».



Por otra parte, el artículo 116.4 y otros preceptos de la LCSP exigen que en el expediente de contratación quede acreditada la justificación adecuada de determinados aspectos como los criterios de solvencia económica y financiera, y técnica y profesional, los criterios de adjudicación, las condiciones especiales de ejecución que se van a exigir al adjudicatario en la ejecución del contrato, el cálculo del presupuesto de licitación y del valor estimado, etc.

Es cierto que la LCSP no concreta en qué tipo de documento deben constar todas estas cuestiones -en algunos casos habla en términos generales de la documentación del expediente, o simplemente del expediente- no obstante, el órgano de contratación ha de hacer efectivos siempre los principios de transparencia y buena administración, y adoptar como una buena práctica que la memoria del contrato contenga todos los aspectos que la LCSP exige que queden justificados en el expediente. En la memoria justificativa nada se dice sobre la elección del criterio de adjudicación, siendo, como ya se ha indicado, en el informe adjunto al PPT en el que se incluyen las justificaciones anteriormente transcritas, que no indican en qué medida la exigencia de una certificación que, como veremos, pudiera ser restrictiva, pudiera redundar en una mejor ejecución del contrato.

Ha de darse en este sentido, la razón a la recurrente cuando afirma que no se ha justificado que sea imprescindible para la correcta ejecución del contrato, ni para garantizar un mayor nivel de calidad en la ejecución del contrato, contraviéndose, con ello, lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP.

La certificación ETT exigida no es una titulación académica ni profesional, ni es equivalente a las mismas, tratándose de una certificación expedida por una organización europea no gubernamental, no requiriéndose para su obtención una titulación oficial previa, ni tampoco una titulación superior, acreditando más bien la experiencia.

Consultada la información que consta en el sitio web de dicha asociación, este Tribunal considera que la certificación ETT no es una certificación habilitante para el ejercicio de una actividad. Para acceder a su examen se requiere, bien tener la titulación de European Tree Worker (ETW), -que otorga la misma asociación-, o bien cualquier otro título o diploma relacionado con el campo de la arboricultura, y reconocido conjuntamente por el Consejo Europeo de Arboricultura (EAC), y por la Asociación Española de Arboricultura (AEA), y además demostrar un mínimo de 3 años de experiencia en el campo de la arboricultura.

Por otro lado, para la European Tree Worker, no se requiere ninguna titulación, sino formación válida en primeros auxilios; formación en el uso de motosierra, licencia o título si se requiere en el país; para el trepador, prueba de habilidades en rescate aéreo; para el operario de se debe proporcionar prueba de habilidades en el uso de una Plataformas Elevadoras Móviles de Personal (PEMP) y situaciones de emergencia; para el trepador y el operario de PEMP, se le exige una prueba de un mínimo de un año de experiencia práctica en el cuidado de árboles.

Por ello, consideramos que la exigencia de la certificación que no puede equipararse con títulos oficiales, como los títulos de Grado o Master, y cuya obtención depende de una asociación privada, no está suficientemente motivada en el supuesto que examinamos, so riesgo de estar respaldando una especie de monopolio de certificación por una determinada asociación privada no reconocida legalmente a efectos de certificar capacitaciones, máxime si tenemos presente que conforme al artículo 145.2.2º de la LCSP la titulación, cualificación o experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato (en el caso del criterio 4 se valora la formación del responsable y encargado del servicio) solamente sería admisible como criterio de adjudicación si redundaba en una mejor ejecución del servicio lo que tampoco está debidamente justificado en la memoria justificativa.

De este modo se estima que admitir la exigencia de dicha certificación puede ser lesiva para el principio de igualdad de trato, y es discriminatoria en cuanto puede no proporcionar un tratamiento igual a quienes se



encuentran en situaciones diferentes, y es contraria al principio de calidad que preside las adjudicaciones del sector público, en tanto en cuanto no queda garantizado que los requisitos de acceso se realicen de forma igualitaria para todas las entidades, teniendo en cuenta sus condiciones técnicas y económicas.

Así, constatamos que la obtención de dicha certificación está sujeta a la exigencia de un precio cuya regulación no es pública, sino que se establece de forma libre por una entidad privada, con el consiguiente favorecimiento de forma injustificada a una entidad privada cuyas competencias en materia de capacitación no están reconocidas legalmente. En el mismo sentido, debe considerarse el precio al cual deben someterse cuando la exacción de dichos precios, dado que es además de carácter privado, es decir, no está garantizado el libre acceso ni las reglas de obtención de dichas certificaciones están validadas conforme a normas públicas.

En otras palabras, funciona de una forma distinta a otras acreditaciones o certificaciones como la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), que es una asociación sin ánimo de lucro que se rige por unos principios de imparcialidad, independencia y transparencia, y cuyo objetivo es generar confianza en el mercado y en la sociedad en relación con la competencia técnica de las empresas evaluadoras. En este sentido, el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93.

Por todo lo expuesto, el recurso especial debe estimarse por no quedar justificado debidamente el establecimiento de dichos criterios de adjudicación debiendo anularse estos.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho anterior, en los términos analizados, conlleva la anulación de los criterios controvertidos y debe llevarse a cabo anulando los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **EL ROMERAL SERVICIOS PÚBLICOS, S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato denominado « Servicio de brigadas de mantenimiento de parques y zonas verdes del municipio de Utrera y pedanías » (Expediente SV37/2024), convocado por el referido Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), con los efectos que se determinan en el fundamento de derecho séptimo de la presente Resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 102/2025, de 25 de julio.



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.

