

**Recurso 114/2025**  
**Resolución 167/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 21 de marzo de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA)** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de reparación, reposición y mantenimiento de las zonas de juegos infantiles, circuitos de salud o biosaludables y áreas de gimnasia y calistenia en el t.m. de Roquetas de Mar», (Expediente 29/24), convocado por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 21 de febrero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato 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 en la misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 2.273.307,05 €.

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 11 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración General de Estado dirigido al Ayuntamiento de Roquetas de Mar, recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante, la asociación recurrente o ASEJA) dirigido al órgano de contratación contra los pliegos rectores de la contratación.

El 17 de marzo de 2025, el órgano de contratación remite al Tribunal el recurso junto con la documentación necesaria para su tramitación, así como el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP.

Por Resolución MC 33/2025, de 18 de marzo de 2025 se acuerda la suspensión del procedimiento de adjudicación y del plazo de presentación de ofertas que expiraba el 21 de marzo de 2025.

Mediante oficio de fecha 18 de marzo de 2025, siguiente día hábil, se solicita del órgano de contratación el listado de licitadores en el procedimiento de adjudicación, que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación hasta la fecha de adopción de la citada medida cautelar (18/03/2025), habiendo comunicado aquel que no consta la presentación de ninguna oferta, por lo que no ha sido necesario cumplimentar el trámite de audiencia.

## 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.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Sobre esta cuestión, el órgano de contratación en su informe manifiesta que no puede manifestarse, a la vista de la documentación aportada junto con el recurso.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, y ello por entender que los certificados que se exigen como criterio de adjudicación no son conformes a derecho, y pudieran afectar a la libre concurrencia, produciendo el efecto de restringir de modo desproporcionado el acceso a la licitación.

Al respecto, debe indicarse que, conforme a los estatutos de la asociación recurrente –que figuran en el enlace <https://www.aseja.com/asociacion.php?t=estatutos>- entre sus fines figura la representación, participación, gestión y defensa más amplia de los intereses económicos y profesionales de sus miembros ante los Poderes Públicos, y cualesquiera otras entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, respecto, entre otras, de las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines y/o trabajos complementarios en espacios ajardinados, arbolados y con todo tipo de elementos vegetales, así como a la gestión de la fauna que pudiera estar asociada y/o relacionada con el hábitat ajardinado, arbolado o vegetal que se construya, conserve, mantenga o sea preexistente y sea de interés estudiarla y conservarla, abarcando ésta actividad, a todo el territorio del Estado Español.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación patronal recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

#### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos 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.a) de la LCSP.

#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio de licitación se publicó el 21 de febrero de 2025, poniéndose los pliegos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el día 24, según consta en el citado perfil, por lo que computando desde dicha fecha el recurso presentado el 11 de marzo en el registro del Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50 apartados 1 b) de la LCSP.

#### **QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.**

##### **A efectos de centrar la cuestión sobre la que versan las alegaciones de las partes, se exponen los siguientes antecedentes:**

En el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) se expresa que, en cuanto a los criterios de calidad objetivos, es decir, los cuantificables mediante fórmulas, se establece hasta un máximo de 40 puntos. Dentro de esta puntuación se recoge que el hecho de estar en posesión del certificado de "*sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC Y PEFC*", es un criterio que supone que sea posible otorgar por ese criterio hasta 5 puntos.



En la memoria del expediente de contratación se aborda en el apartado 12. C.2. en el que se recoge la justificación de estar “en posesión del certificado de “sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC y PEFC”. (Hasta un máximo de 5 puntos)” en los siguientes términos:

*Dado que, en el pliego técnico, en la cláusula 11 “Trabajos de Mantenimiento correctivos” se indica:*

*"La reparación o la sustitución de partes o conjuntos completos de elementos, así como la realización de suministros de piezas necesarias para asegurar la continuidad del uso de elementos instalados, mediante piezas originales o con piezas no originales o de nueva fabricación de características y calidad semejantes a las originales. Siempre que sus dimensiones sean idénticas a las originales y de igual calidad o superior, de forma que los elementos siempre estén al 100% de su funcionamiento. No se realizarán modificaciones de una parte del elemento o de la estructura que puedan alterar la seguridad intrínseca de éstos sin consultar previamente al fabricante o persona competente. Dichos materiales, cuando su importe sea igual o inferior a 200 euros IVA no incluido, estará incluido en el canon fijo.*

*Se valora como criterios de calidad y criterio medioambiental ya que hay una creciente necesidad de conservación del medio ambiente, obligando a tener una mayor conciencia en la aplicación de técnicas de gestión respetuosas con el entorno, que garanticen la supervivencia y sostenibilidad, que a la vez permitan obtener beneficios sociales y económicos. De modo que la conciencia social de los ciudadanos y también consumidores, está provocando un mayor incremento en la demanda de prácticas sostenibles, es por ello que se han creado las certificaciones de gestión forestal FSC y PEFC. Estas certificaciones se fundan en la implantación de sistemas de trazabilidad o de cadena de custodia, que garantizan el origen sostenible del producto, esto implica verificar que el producto procede de superficies con gestión forestal certificada y a su vez el control de todos los pasos del proceso de producción, transporte y distribución.*

*Solo se valorará si la posesora de ambos certificados es la empresa licitadora.*

*Así se recoge en la cláusula 5 del PPT:*

*"Evitar que los materiales empleados en el servicio produzcan impactos en los ecosistemas (maderas tropicales, por ejemplo, o se componen como residuos tóxicos y peligrosos y en cualquier caso siempre procederán de fuentes legítimas (bosques de gestión legal y sostenible)".*

El apartado N) del anexo cuadro de características del PCAP expresa:

*“Criterios cuantificables mediante fórmulas sujetos a evaluación posterior: a incluir en el sobre o archivo electrónico nº 3. Hasta un máximo de 80 puntos”.*

*“De conformidad con el art. 146.3 de la LCSP se establece un umbral mínimo del 50% por ciento de la puntuación en el conjunto de los **criterios cualitativos** para continuar en el proceso selectivo:*

- > Criterios de calidad subjetivos: Hasta un máximo de 20 puntos.*
- Medios materiales adscritos al servicio: Hasta un máximo de 7 puntos.*
- Propuesta de organización y programas de trabajo de mantenimiento preventivo, correctivo y conservación: Hasta un máximo de 8 puntos.*
- Programa de control, seguimiento y gestión del servicio: Hasta un máximo de 3 puntos.*
- Desarrollo y mejora a nivel medioambiental del servicio: Hasta un máximo de 2 puntos.*



- > *Criterios de calidad objetivos: Hasta un máximo de 40 puntos.*
- *Incremento del número de revisiones oculares: Hasta un máximo de 8 puntos.*
- *Incremento del número de revisiones funcionales: Hasta un máximo de 8 puntos.*
- *Servicio de emergencia: 3 puntos.*
- *Bolsa de horas de refuerzo de actividades de limpieza y mantenimiento: 11 puntos.*
- *Número de vehículos 100% eléctricos adscritos al servicio: 5 puntos.*
- *Certificado de sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC y PEFC: 5 puntos.*

*Se establece el 50% de la puntuación (30 puntos), correspondiente al total de la puntuación establecida para los criterios de calidad para continuar en el proceso". (la negrita no es nuestra)*

En el Anexo II apartado 8 del PCAP se recoge:

**“ESTAR EN POSESIÓN DEL CERTIFICADO DE SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CADENA DE CUSTODIA DE PRODUCTOS PROCEDENTES DE FUENTES DE MADERA CERTIFICADA FSC Y PEFC.**

*Señalar con una X la opción que proceda:*

<i>Estar en posesión del certificado</i>	<i>Opción ofertada</i>
<i>SI</i>	
<i>NO</i>	

### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Pone de relieve respecto del PCAP la letra A, relativa al objeto del servicio, de la cláusula 0 (Cuadro anexo de características), y el punto 2 (relativo al objeto del servicio) de la cláusula 1, del capítulo I a cuyo contenido nos remitimos al estar incorporadas al presente procedimiento.

Señala que el objeto del contrato es la prestación del servicio de mantenimiento, conservación y reparación de las áreas de juego infantiles, las biosaludables y las de calistenia del término municipal de Roquetas de Mar, y que no tienen vinculación con ese objeto como criterio de adjudicación automático, los certificados exigidos en el punto 8. Es decir, estar en posesión del certificado “*sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC Y PEFC*”) de la letra N (criterios de valoración de las ofertas) de la cláusula 0 (cuadro anexo de características) del pliego.

Añade que “*el certificado FSC (Forest Stewardship Council)*”, (...)“ *se trata de un sistema de certificación forestal que busca de manera voluntaria realizar evaluaciones a empresas forestales o similares para, de esta manera, conseguir fomentar una gestión forestal económicamente viable, socialmente beneficiosa y apropiada desde el punto de vista ambiental para los bosques*”. Explica de esta forma que se trata con ello de certificar que se “*garantiza al consumidor que los productos forestales que tengan el certificado FSC provienen de bosques en los que se aseguran unas buenas prácticas a la hora de aprovecharlos según los niveles mínimos de buena gestión. Con la certificación FSC de Cadena de Custodia, se puede verificar que los productos con etiqueta FSC que están a la venta, verdaderamente a lo largo de su producción contienen materiales certificados FSC y fuentes controladas*”.



Además, que “se certifica la gestión forestal sostenible, permitiendo ofrecer garantías de que se está gestionando una superficie forestal de acuerdo con exigentes requisitos medioambientales, sociales y económicos, alcanzando un equilibrio entre las personas, el planeta y los beneficios”.

No obstante, muestra su desacuerdo, dado que “la exigencia de un certificado que acredite la posesión de un sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC y PEFC como Criterio de Adjudicación no sería ajustada a Derecho, concretamente por contravenir lo establecido en el Artículo 145 de la LCSP”.

Indica que “el certificado no sería de aplicación al servicio objeto de contrato, ya que el contenido real de estas normas no está dirigido a la conservación y mantenimiento de las áreas de juegos infantiles, biosaludables y de calistenia, careciendo de relación con lo que se pretende acreditar, que no es sino los conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad en la ejecución de lo que es objeto del Contrato: “Prestación de los servicios de mantenimiento preventivo (conservación, reparación, sustitución y correctivo) con el fin de garantizar el mantenimiento ordinario básico periódico y el cumplimiento de las normas de seguridad vigentes de todas las áreas de juegos infantiles, biosaludables y de calistenia de titularidad pública”.

Dichas normas (“Certificado FSC y PEFC”) generan distintivos sobre cuestiones (cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada) que no tienen relación directa con el objeto del contrato, y no supone en modo alguno ninguna mejora en la calidad de la prestación del servicio, ni aporta ningún valor añadido a la ejecución del contrato, como debería ser para estar justificada su exigencia. No presupone ningún valor técnico, no influye en la calidad del servicio ofertado, ni guarda ningún tipo de relación con la aptitud de los contratistas, ni con el objeto del contrato”.

Aborda, a continuación, el artículo 145 de la LCSP explicando que “la adjudicación del contrato debe realizarse utilizando una pluralidad de Criterios de Adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos; siendo que, dentro de estos últimos, se encontrarán aspectos medioambientales (y sociales) que, reiteramos, habrán de estar necesariamente vinculados al objeto del contrato y suficientemente justificados”.

Explica que los criterios de valoración que incluyan aspectos medioambientales habrán de referirse a:

*“(..). 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. (...)”.*

Explica que nada se dice de que dicha actuación, aparte de ser acordada en las empresas, haya de contar con los certificados requeridos, pero que “no va encaminada a favorecer una determinada situación como pudiera ser la prestación del servicio en una determinada forma, sino a valorar la mera tenencia de unos certificados que, además, afectan a la empresa en su conjunto, en ningún caso no al servicio concreto a prestarse. Ello no aporta nada”.

Estima que se pretende “favorecer a determinadas entidades (las que disponen de tan específica certificación) en detrimento de otras (el resto de las empresas que no disponen de la misma), lo que supone ponerlas en plano de desigualdad, con quiebra de los principios rectores de la contratación administrativa como son el de igualdad entre los licitadores, el de concurrencia y el de libre acceso a la licitación”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.





Explica que *“si normalmente los elementos de juegos infantiles están compuestos por madera o sus derivados, evidentemente dentro del objeto del contrato está el suministro/reposición de los elementos de madera, y es por ello que se considera necesario solicitar ese criterio como valorable, ya que este tipo de certificado no solo valora que la madera provenga de bosques, si no que el producto procede de superficies con gestión forestal certificada, controlando que todos los pasos del proceso de producción, transporte y distribución respeten el medio ambiente.*

*Independientemente de que este suministro sea de producción propia o por adquisición a otros proveedores, lo que se pretende es garantizar que la madera de la que proceden los juegos infantiles provenga de explotaciones forestales bien gestionadas; más aún cuando el Ayuntamiento de Roquetas de Mar quiere apostar por ir introduciendo en los parques elementos naturales, pavimentos de arena o corteza, evitando elementos que no sean sostenibles o que en su producción sean contaminantes”.*

Hace referencia a la Resolución 976/2020, del Tribunal administrativo Central de Recursos Contractuales en cuanto avala la posibilidad de emplear los certificados de calidad como criterio de valoración cuando aparezcan vinculados al objeto del contrato siempre que se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida.

Señala que la recurrente parte, en su exposición, de los artículos 86 y 90 de la LCSP, artículo 67.7 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, artículo 58 de la Directiva 2014/24/UE, así como del Considerando (84) de la precitada Directiva para concluir que, de todo el articulado referido, cabe deducir que, entre los medios dispuestos en orden a acreditar la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios, no figuran los certificados señalados, por lo que no cabría su exigencia. Por otro lado, incide en que, si bien el órgano de contratación es el que ha de determinar los medios y documentos para la acreditación de la solvencia suficiente, aquellos deben estar no solo vinculados al objeto del contrato, sino ser proporcionales al mismo, ya que, en caso contrario, conllevaría discriminación, restringiendo la concurrencia, debiendo, además, encontrarse entre los permitidos por la ley, lo que no acontece, en su opinión, en el supuesto que nos ocupa. (Téngase en cuenta que el contexto es el de solvencia técnica, no como criterio de adjudicación).

Invoca la Resolución 33/2015, de 14 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para afirmar que los certificados referidos no pueden ser exigidos como criterio de solvencia. Explica que la vinculación entre el objeto del presente contrato y las certificaciones solicitadas como criterio de calidad ambiental se encuentra motivada expresamente en los pliegos, en concreto en la Cláusula N) apartado 8 respecto al criterio de valoración indicado, y en la cláusula 5 del PPT se establece que uno de los fines es *“evitar que los materiales empleados en el servicio produzcan impactos en los ecosistemas (maderas tropicales, por ejemplo) o se comporten como residuos tóxicos y peligrosos y en cualquier caso siempre procederán de fuentes legítimas (bosques de gestión legal y sostenible)”.*

Estima que aquí se encuentra la *“justificación previa y relacionada con el objeto del contrato que sigue las líneas de actuación europeas y andaluzas respecto a la responsabilidad medioambiental que la Administración Pública tiene respecto a la protección del medio ambiente, así por ejemplo, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece como objetivo básico de la Comunidad: “7.º La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas”.* Recogiéndolo además en su artículo 28 como un derecho de los ciudadanos y por tanto se debe corresponder con una obligación de la Comunidad andaluza y, por tanto, de todas las Entidades que formamos parte de la misma tal como establece el artículo 36.”



En el presente caso, pese a todo lo anteriormente expuesto, y pese a que la recurrente habla de “*certificaciones exigidas*” en su recurso, el informe del órgano insiste en que no se está limitando bajo ningún concepto la presentación de ofertas por parte de cualquier empresa interesada, sino que, para intentar evitar que los elementos de madera suministrados provengan de fuentes no certificadas, se ha decidido valorar positivamente como criterio de calidad con una puntuación de un máximo de 5 puntos aquellas empresas que tuvieran dicha certificación, “*con el fin de garantizar que el suministro y reposición de elementos de madera, tuvieran un origen sostenible y un equilibrio medio ambiental*”.

Explica además que el contrato “*consta de una partida en el presupuesto de costes llamada “Costes Directos correctivos partida Invariable PVP”, cuyo importe es casi de la misma cantidad que el importe total del contrato, y que se destina al suministro y reparación de los elementos objeto de este contrato*”. Indica que “*este importe es invariable, por lo que esta cantidad nunca podría disminuir a diferencia del importe del contrato de mantenimiento*”.

*Por todo lo expuesto, podemos decir que queda acreditada y justificada la vinculación entre el objeto del contrato, dentro del cual se encuentra el suministro/reposición de elementos de madera, de los que normalmente están compuestos los juegos infantiles, y las certificaciones FSC y PEFC, que garantizan tanto el origen sostenible de esta madera y sus derivados, como la cadena de custodia*”.

En cuanto a que los certificados, cuando se alega por la entidad recurrente que no son esenciales ni “*aportan nada*”; y que quiebran los principios rectores de la contratación administrativa como son el de igualdad entre los licitadores, el de concurrencia y el de libre acceso a la licitación, sostiene que sucede lo contrario pues “*valorar positivamente (con un máximo de 5 puntos) la obtención o producción de maderas certificadas, no limita a la presentación de ofertas, sino que como su propio nombre indica, es un criterio de valoración con el que se pretende garantizar el origen sostenible del producto. No hay que olvidar que, en nuestro país, las distintas Administraciones Públicas, a través de distintos instrumentos normativos y de concretas actuaciones a nivel administrativo, de planificación y de gestión, vienen prestando cada vez más atención a las muy diversas variantes que presenta el fenómeno medioambiental, y que, entre las competencias municipales, se encuentra la protección del medio ambiente (art.25 LBRL)*”.

Se explica que se intenta promover “*el mantenimiento de la biodiversidad, del hábitat natural, y la conservación de plantas y animales, todo ello con la finalidad de evitar la tala de bosques incontrolada. Así mismo se intenta mantener la función ecológica de los bosques, la protección del suelo, el crecimiento natural de los bosques, además de contribuir a mitigar el impacto del cambio climático, reduciendo el riesgo de incendio, y respetando los derechos de los pueblos y comunidades locales. Se pretende mejorar la productividad racionalizando la explotación y el aprovechamiento forestal, ya que también se aprovecha el corcho, la leña, la resina, etc., generando empleo y bienestar social, ayudando a cuidar el desarrollo de las zonas rurales y motivando actividades de ocio en la naturaleza. Todo ello con la consecuente reducción de la huella de carbono*”.

En el informe del órgano se incide en la utilidad de la certificación forestal, mencionando al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y así, poner de manifiesto que se ha decidido “*premiar*” la certificación forestal como medio o herramienta a ser considerada en la evaluación de riesgos, y en su caso, como posible instrumento o acción para la mitigación de los riesgos detectados.

Pone de relieve que en los sistemas de verificación y certificación no hay unas normativas que “*homogenicen las certificaciones, teniendo cada sistema de verificación y certificación unas bases y criterios distintas, se han seleccionado solo las certificaciones de mayor reconocimiento y más transparencia a nivel internacional y las que poseen mayor cantidad de hectáreas certificadas*”.





Añade que la “Unión Europea ha publicado distintos documentos en los que indica las diferencias y ventajas de cada certificación y sistema de verificación, para corroborar las diferencias existentes y la complejidad del tema. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/afa5e0df-fb19-11ebb52001aa75ed71a1/language-en>.

A su vez, la Junta de Andalucía ya tiene un total de 179.400 Ha certificadas por alguno de los dos sistemas de mayor reconocimiento internacional, PEFC y FSC, que garantizan que los montes se gestionan conforme a los exigentes requisitos ambientales, sociales y económicos. (publicación realizada 31/05/2024) <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/amaya/servicios/actualidad/noticias/detalle/508456.html>.

La unión europea en diciembre de 2024, aplazó la entrada en vigor durante 12 meses más, la aplicación del reglamento EUDR (Reglamento del parlamento europeo relativo a la comercialización en el mercado de la unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y a la degradación forestal), que amplía los reglamentos EUTR y aumenta las verificaciones de las Licencias FLEGT. Lo que nos indica que las normativas europeas también están intentando controlar el uso de maderas que no contribuyan a la deforestación ni la degradación forestal en origen”.

Concluye diciendo que “valoramos positivamente estos certificados como garantía medioambiental, sostenibilidad y reducción de la huella de carbono” e invoca la amplia discrecionalidad de que la Administración goza para elegir qué concretos criterios utiliza en cada caso a fin de adjudicar un contrato, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, mencionando en concreto, la Resolución 64/2024 de este Tribunal.

#### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal. Fondo del asunto: sobre la admisibilidad de los certificados medioambientales como criterio de adjudicación.**

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 elección los criterios de adjudicación en interpretación de los artículos 145 y 146 LCSP, invocada por el órgano de contratación en el órgano 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.*

*(...)*

*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."*

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".*

Este Tribunal, en recursos que tienen como objeto supuestos similares invoca la doctrina sentada en su Resolución 105/2015, de 17 de marzo, que ya admitía la posibilidad de exigir como requisito de solvencia técnica, pero nunca como criterio de adjudicación, en el sentido, de la aportación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, debiendo ser reconocidos todos los certificados de calidad o de gestión medioambiental expedidos conforme a las normas europeas, aceptando incluso otras pruebas equivalentes de garantía de la calidad o de gestión medioambiental que presenten los empresarios. En similar sentido, los órganos competentes para la resolución del recurso especial tienen una consolidada doctrina sobre la posibilidad de emplear certificados de calidad como criterios de adjudicación, habiendo señalado que, si bien pueden exigirse como criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación (entre otras, las Resoluciones 65/2013, 29/2015, 30/2015 y 54/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

En la Resolución 786/2019, de 11 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, citada en el informe al recurso, criterio reiterado en su Resolución 976/2020, de 11 de septiembre, señaló:

*"Así las cosas, es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal*



sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación.

Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada -y otras muchas- interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Y sobre este particular el órgano de contratación no expone en su informe una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato sino que considera que, al tratarse de un suministro y no de un servicio, esta vinculación se da de forma necesaria en la medida en que los certificados exigidos evalúan la buena praxis medioambiental en el proceso de fabricación, producción y transporte del producto que se va a adquirir, lo que está inscrito en el ciclo de la vida del mismo.

Ciertamente este Tribunal no dispone de los conocimientos técnicos para valorar, en el caso concreto, si cada uno de los certificados exigidos está o no relacionado con el objeto del contrato. Sobre la existencia de esta vinculación la mercantil recurrente no se pronuncia y el órgano de contratación la justifica de forma general, alegando como se ha dicho que en los contratos de suministro los certificados acreditan la buena praxis social y medioambiental de la empresa en sus procesos productivos, que por definición están vinculados con el objeto del contrato en la medida en que lo suministrado es el resultado de estos procesos que son objeto de la acreditación medioambiental o social. Sin embargo, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, "efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato", lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2014 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación, (...)"

De esta manera, en virtud de lo expuesto, y a modo de recapitulación, podemos afirmar que, tal como aparecen configurados en la LCSP los certificados de calidad están contemplados como forma de acreditar la solvencia técnica de las empresas; que los criterios de adjudicación han de estar vinculados con el objeto del contrato; y que esta exigencia de vinculación debe interpretarse en el sentido de referirse a las características de la oferta que los licitadores presentan, es decir sobre cómo van a ejecutar las prestaciones propias del contrato. En este sentido debe destacarse cómo el legislador al trasponer la Directiva 2014/24/UE, y para determinar la vinculación con el objeto contrato, ha hecho referencia a las prestaciones del contrato. En efecto, el artículo 67.3 de la Directiva establece que "Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato..." mientras que el artículo 145.6 de la LCSP dispone que "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,(...)"

De acuerdo con lo expuesto, parece claro que la actual LCSP sí que ha supuesto un cambio relevante en la cuestión referida, resultando admisible la inclusión de la posesión de dichos certificados como criterios de adjudicación, con el condicionante de su vinculación directa con el objeto del contrato. De este modo, los certificados de calidad y gestión ambiental pueden ser exigidos como criterio de solvencia técnica o bien, como criterio de adjudicación, pero en este último caso cada uno de los certificados exigidos deben guardar una



directa relación con el objeto y características propias del contrato pues, en caso contrario, deberán ser configurados como un requisito de solvencia técnica. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética incluye diversas medidas en materia de contratación pública, como la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono.

Se insta el mandato por el legislador de que en toda contratación pública se deben incorporar de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deben ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente.

Para que un criterio de adjudicación pueda reputarse vinculado con el objeto del contrato, debe *«permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato»* (Considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo). Por ello, *«los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2017 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación».*

Traemos a colación, por su argumento, la Resolución 103/2022, de 15 de junio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco que explica que en los pliegos se *«confunde la función de los criterios de adjudicación, que es la de comparar objetivamente unas ofertas con otras para determinar cuál de ellas es la más ventajosa, con los criterios de solvencia, que sirven para establecer si el licitador cumple o no los requisitos mínimos de capacidad económica, financiera y técnica que le permitirían ejecutar adecuadamente el contrato»*, de modo que se configuran como criterios de adjudicación cuestiones que realmente se refieren a características generales de la política interna de los licitadores, las cuales *«están asociadas a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato».*

Es decir, se hace necesario distinguir lo que constituye una característica subjetiva, que afecta a la capacidad de la empresa licitadora, de lo que es un criterio de adjudicación que afecta al objeto del contrato. A tal efecto, la LCSP en sus artículos 93 y 94, expresa que, en cuanto a la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, se encuentran incluidos entre las normas relativas a solvencia. Asimismo de la resolución 74/2022, de 25 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (recurso 55/2022) se infiere que, *«con carácter general, la normativa contractual prevé que los certificados de aseguramiento de la calidad no deben utilizarse como criterios de adjudicación, por referirse a características de la empresa, ni de la prestación objeto del contrato»*, sin perjuicio de que pudieran ser *«admisibles como criterio de adjudicación o como condición de ejecución los certificados que se refieran a la calidad específica del servicio ofertado»*, en cuyo caso la justificación dada al respecto por parte del órgano de contratación juega un papel crucial.

Con todo, a pesar de la preferencia por su configuración como medio para acreditar la solvencia de los licitadores, dado que la implementación de certificados que acrediten determinados estándares de calidad y gestión medioambiental pudiera llegar a tener incidencia en el resultado de las prestaciones objeto del contrato, habrá que estar al caso concreto para determinar la validez de contemplarlos como criterios adjudicación. A título ilustrativo, compartimos la conclusión alcanzada por la ya citada resolución 74/2022, de 25 de mayo, de 25 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (rec. 55/2022):





*«En el presente caso, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todo el ámbito de una organización, es decir a una característica de la propia empresa, pero no a una característica de la prestación o de un específico proceso productivo en sí mismo (...).*

*Este Tribunal considera que el órgano de contratación no ha justificado en el expediente de contratación que la aportación de estas certificaciones sea determinante de una mejor oferta para la calidad de la prestación del servicio. (...)*

Por lo que habremos de estar al caso concreto al contenido material de dichos certificados, establecidos como criterio de adjudicación, a fin de que en el expediente puedan estar vinculados con el objeto del contrato y quede acreditado la vinculación con el objeto del contrato de tales criterios en el sentido que permitan una evaluación comparativa de las ofertas, redunden en una mejor ejecución de la prestación y pueda deducirse un mayor valor medioambiental en una determinada oferta que reúna dicho requisito. Es decir, que con la oferta puedan sobresalir esos valores medioambientales, con el suministro de determinados reemplazos de mobiliario (que es objeto también del contrato de servicios).

La memoria justificativa del expediente recoge en el apartado 12, la justificación de la elección de los criterios de adjudicación y de la fórmula de valoración del criterio económico expresando como criterio evaluable mediante fórmulas. A efectos de circunscribir las circunstancias de este caso, debemos considerar la memoria del presente expediente de contratación, para ayudarnos a entender la motivación, la cual determinará en gran parte la justificación de la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato.

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. Lo cierto es que, como reproducimos más arriba, se ha incluido la siguiente justificación:

*“C. INCREMENTO CALIDAD MEDIOAMBIENTAL DEL SERVICIO. C.2. Estar en posesión del certificado de “sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC y PEFC”. (Hasta un máximo de 5 puntos).*

*Dado que, en el pliego técnico, en la cláusula 11 Trabajos correctivos se indica:*



*“La reparación o la sustitución de partes o conjuntos completos de elementos, así como la realización de suministros de piezas necesarias para asegurar la continuidad del uso de elementos instalados, mediante piezas originales o con piezas no originales o de nueva fabricación de características y calidad semejantes a las originales. Siempre que sus dimensiones sean idénticas a las originales y de igual calidad o superior, de forma que los elementos siempre estén al 100% de su funcionamiento. No se realizarán modificaciones de una parte del elemento o de la estructura que puedan alterar la seguridad intrínseca de éstos sin consultar previamente al fabricante o persona competente. Dichos materiales, cuando su importe sea igual o inferior a 200 euros IVA no incluido, estará incluido en el canon fijo. “*

*Se valora como criterios de calidad y criterio medioambiental que la empresa licitadora esté en posesión de ambos certificados “Sistema de gestión de la cadena de custodia de productos procedentes de fuentes de madera certificada FSC y PEFC” ya que hay una creciente necesidad de conservación del medio ambiente, obligando a tener una mayor conciencia en la aplicación de técnicas de gestión respetuosas con el entorno, que garanticen la supervivencia y sostenibilidad, que a la vez permitan obtener beneficios sociales y económicos. De modo que la conciencia social de los ciudadanos y también consumidores, está provocando un mayor incremento en la demanda de prácticas sostenibles, es por ello que se han creado las certificaciones de gestión forestal FSC y PEFC. Estas certificaciones se fundan en la implantación de sistemas de trazabilidad o de cadena de custodia, que garantizan el origen sostenible del producto, esto implica verificar que el producto procede de superficies con gestión forestal certificada y a su vez el control de todos los pasos del proceso de producción, transporte y distribución.*

*Sólo se valorará si la posesora de ambos certificados es la empresa licitadora.*

*Así se recoge en la cláusula 5 del PPT:*

*“Evitar que los materiales empleados en el servicio produzcan impactos en los ecosistemas (maderas tropicales, por ejemplo) o se comporten como residuos tóxicos y peligrosos y en cualquier caso siempre procederán de fuentes legítimas (bosques de gestión legal y sostenible).”*

La utilización de madera forestal proveniente de gestión sostenible puede suponer una mejor ejecución del contrato, de servicios de conservación, mantenimiento y reposición. Se atisba claramente que minimiza los efectos en el medio ambiente. No obstante, se trata de un certificado que es dable a certificar de una forma predominante a entidades licitadoras que llevan a cabo un suministro de madera, sin poder olvidar que en nuestro caso nos encontramos ante un contrato de servicios. La resolución 806/2024, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se pronuncia acerca de los criterios medioambientales en los siguientes términos, los cuales compartimos para desarrollar posteriormente una conclusión al concreto caso que es objeto de este recurso. Señala la resolución:

*“Para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que reúnan dos condiciones:*

*1) Por un lado, que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la doctrina del Tribunal, interpretando lo dispuesto por el artículo 145.6 de la LCSP, interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Tal vinculación debe ser debidamente motivada en el expediente (art. 116.4 LCSP).*

*2) Por otro, que permitan medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, de forma que la oferta que resulte finalmente adjudicataria tenga la mejor relación calidad-precio. Así, como señalamos en nuestra*



*Resolución nº 1245/2021, de 23 de septiembre: «En interpretación de los ahora artículos 145 y 146 de la LCSP, debe reiterarse que la fijación de los criterios de adjudicación por parte del órgano de contratación es discrecional, siempre que los mismos cumplan las condiciones siguientes: 1) guarden una vinculación directa con el objeto del contrato y no con características o circunstancias de la empresa licitadora, 2) sean formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y 3) permitan garantizar la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. (...)».*

*La Directiva 2014/24 concreta en su Considerando 92 la condición esencial de todo criterio de adjudicación, al determinar que: (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». Por tanto, como dijimos en nuestra resolución 235/2019, «la Directiva concreta ese aspecto esencial de todo criterio de adjudicación en que ha de 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 y han de elegirse criterios que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.*

*Concluye que “se ha de medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obra, el suministro o el servicio a contratar, tal como se define en las especificaciones técnicas”.*

A la vista de todo lo expuesto, de los requerimientos técnicos necesarios en los pliegos, y de las necesidades expuestas en la justificación en el expediente, en principio, si fuera un contrato de suministros, podríamos admitir la existencia de vinculación real entre el objeto del contrato y el criterio de adjudicación medioambiental elegido, consistente en las certificaciones exigidas. Es decir, se acreditaría la suficiencia de motivación del establecimiento de este tipo de certificados con relación al objeto concreto del contrato, pues la exigencia de los referidos certificados son características que sí afectan a los suministros aparejados con lo que el criterio podría permitir efectuar una evaluación comparativa entre ofertas e incidir en la mejor calidad del suministro.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la escasa importancia relativa para la adjudicación del criterio, 5 puntos sobre 100, aunque sí tendría un peso relativamente si tenemos en cuenta el umbral de los criterios cualitativos, 30 puntos sobre 60 puntos, lo cual supone, respecto del criterio controvertido un porcentaje del 8,33% (5 puntos sobre 60).

Sin embargo, estimamos que no está justificado exigir a los licitadores que estén certificados sobre una materia que, en principio, dado el objeto del contrato, servicios, no le afecta, dado que quien debería estar certificado, en su caso, sería el fabricante o el mayorista que va a suministrar a la adjudicataria la madera o piezas para realizar el mantenimiento, conservación y reposición.

Según se ha reproducido en las alegaciones del órgano de contratación ésta expresa que:

*“(…) si normalmente los elementos de juegos infantiles están compuestos por madera o sus derivados, evidentemente dentro del objeto del contrato está el suministro/reposición de los elementos de madera, y es por*



*ello que se considera necesario solicitar ese criterio como valorable, ya que este tipo de certificado no solo valora que la madera provenga de bosques, si no que el producto procede de superficies con gestión forestal certificada, controlando que todos los pasos del proceso de producción, transporte y distribución respeten el medio ambiente.*

*Independientemente de que este suministro sea de producción propia o por adquisición a otros proveedores, lo que se pretende es garantizar que la madera de la que proceden los juegos infantiles provenga de explotaciones forestales bien gestionadas”.*

Es decir, pudiere tener sentido la exigencia de dichos certificados a aquellos futuros adjudicatarios que fuesen fabricantes o mayoristas de este tipo de elementos de madera, pero no a empresas de mantenimiento de parques poco tienen que ver con los fabricantes o mayoristas de esos elementos de madera.

Por ello, debe estimarse parcialmente el presente recurso especial, en el sentido que la cláusula debe anularse, no por falta de vinculación del criterio con el objeto del contrato, sino por la forma de exigirse como criterio de adjudicación, pues no habría nada que objetar si el criterio consistiere en un compromiso de los licitadores de suministrar piezas de madera en ejecución del contrato de servicios, provenientes de empresas que posean esa certificación, con los controles que fuesen necesarios en sede de ejecución, es decir, que provengan de un fabricante o mayorista que esté certificado en ese tipo de certificaciones.

A mayor abundamiento, siendo estimatorio parcialmente el recurso especial, y aunque no es causa argumentativa del recurso, en cuanto a la certificación acreditativa, pero dado que este Tribunal ha tenido que examinar la cláusula, ésta, en su caso, debe interpretarse en el sentido del artículo 128 de la LCSP que recoge para las prescripciones técnicas la petición de certificación y otros medios de prueba, en el sentido de que *“cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad determinado, los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también deberán ser aceptados por aquellos. A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por «organismo de evaluación de la conformidad» aquel que desempeña actividades de calibración, ensayo, certificación e inspección, y que están acreditados de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo”.*

#### **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 anterior, en los términos analizados, conlleva la anulación del criterio controvertido, 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.

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 **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA)** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de reparación, reposición y mantenimiento de las zonas de juegos infantiles, circuitos de salud o biosaludables y áreas de gimnasia y calistenia en el t.m. de Roquetas de Mar», (Expediente 29/24), convocado por el Ayuntamiento de



Roquetas de Mar (Almería), 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. 33/2025, de 18 de marzo.

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

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas 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.

