EB 2026/102

Resolución 181/2026, de 23 de septiembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE contra los pliegos del contrato "Servicio de mantenimiento y limpieza de parques, jardines, zonas verdes y arbolado", tramitado por el Ayuntamiento de Sestao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 18 de mayo de 2026 tuvo entrada en el registro del poder adjudicador el recurso especial interpuesto ante el órgano de contratación por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante ASEJA), contra los pliegos del contrato "Servicio de mantenimiento y limpieza de parques, jardines, zonas verdes y arbolado", tramitado por el Ayuntamiento de Sestao.

SEGUNDO: El poder adjudicador remitió al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi/ Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante OARC/KEAO), junto con el recurso, una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8NGG-HJ8N lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8NGG-HJ8N en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

TERCERO: Mediante la Resolución B-BN 025/2026, de 25 de mayo, el OARC / KEAO acordó la medida provisional de suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: No constan en el expediente más interesados que el recurrente y el poder adjudicador.

II.-FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de quien actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP, el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Sestao tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Motivos del recurso

El recurso se basa, en síntesis, en los siguientes argumentos:

a) El certificado relativo al Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, ENS) no es uno de los medios de acreditación de la solvencia técnica previsto en la LCSP. Tratándose de un contrato sujeto a regulación armonizada (SARA), la solvencia técnica debe acreditarse mediante alguno de los medios tasados en el artículo 90 de la LCSP y el certificado ENS no figura entre dichos medios, por lo que su exigencia como requisito de solvencia resulta contraria a la normativa de contratación.

b) El ENS está concebido para acreditar niveles de seguridad de sistemas de información y entornos digitales, especialmente vinculados a servicios TIC, hosting, backup, administración remota o similares. En cambio, el objeto del contrato es el mantenimiento y limpieza de parques y jardines, actividad respecto de la cual dicho certificado no acredita conocimientos, experiencia ni capacidad técnica relevantes para su ejecución.

c) Aun admitiendo que pudiera existir alguna necesidad de protección de datos, los únicos datos normalmente tratados en la ejecución del contrato serían los relativos al personal adscrito al servicio, sin que se manejen sistemas críticos o información especialmente sensible. Por ello, exigir una certificación ENS de categoría Media o Superior sería una carga excesiva en relación con la naturaleza y necesidades reales del contrato.

d) La cláusula impugnada (i) restringe indebidamente la competencia, pues la exigencia del certificado excluye del procedimiento a empresas perfectamente capacitadas para ejecutar el servicio, introduciendo una barrera de acceso que reduce artificialmente la concurrencia y vulnera los principios de igualdad de trato, libre competencia y libre acceso a las licitaciones y (ii) tiene carácter discriminatorio, dado que la exigencia impugnada no está vinculada al objeto del contrato ni es proporcionada.

e) Finalmente, ASEJA solicita que se anulen y se dejen sin efecto las cláusulas de los pliegos que recogen las disposiciones señaladas y consecuentemente el propio procedimiento de contratación.

SEPTIMO: <u>Alegaciones del poder adjudicador</u>

El poder adjudicador entiende que debe desestimarse el recurso por las siguientes razones:

a) La recurrente parte de una interpretación errónea de los pliegos al considerar que el certificado de conformidad con el ENS, en categoría media o superior y específico para servicios de mantenimiento de jardinería, se configura como un requisito de solvencia. Entre los requisitos de solvencia técnica y económica del PCAP no figura dicho certificado. La solvencia técnica puede acreditarse mediante la relación de los principales servicios o trabajos de igual o similar naturaleza realizados durante los tres últimos años o mediante la clasificación empresarial prevista en los pliegos, mientras que la solvencia económica se acredita mediante el volumen anual de negocios y el resto de los requisitos establecidos en el PCAP.

b) El certificado controvertido se incluye en la cláusula 8.2 del PCAP, relativo a la documentación específica que debe presentar únicamente la licitadora que resulte adjudicataria. Su exigencia no constituye, por tanto, una condición de solvencia ni un requisito de acceso a la licitación, sino una obligación exigible a

la adjudicataria derivada del cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución del contrato.

c) La exigencia del certificado se fundamenta en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y no responde a una decisión arbitraria del poder adjudicador. La ejecución del contrato comprende la utilización de plataformas tecnológicas para la gestión del servicio, el inventario digital de zonas verdes y arbolado, la gestión electrónica de incidencias y el acceso a sistemas de información municipales. Asimismo, implica el tratamiento y almacenamiento de información operativa municipal y el acceso autorizado a infraestructuras tecnológicas corporativas, cuya indisponibilidad, alteración o acceso no autorizado podría afectar de forma relevante a la continuidad y adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

OCTAVO: <u>Apreciaciones del OARC/KEAO</u>

En síntesis, la recurrente sostiene que la exigencia del certificado ENS constituye un medio acreditativo de la solvencia técnica no previsto en el artículo 90.1 de la LCSP y que, además, no guarda relación con el objeto del contrato y resulta desproporcionada.

El análisis de las cuestiones debatidas debe partir de las cláusulas impugnadas.

PLIEGO DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

(…)

8. REQUISITOS Y DOCUMENTACIÓN

8.1. Documentación administrativa que deben contener las proposiciones

(…)

- **Solvencia técnica**

Conforme a lo previsto en el artículo 90.1 de la LCSP, la suficiente solvencia técnica de la licitadora se acreditará por medio de uno de los siguientes elementos, a elección de la licitadora:

- Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha, el destinatario, público o privado de los mismos. Se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando la entidad sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación. Los certificados deberán reflejar las superficies y años de conservación de las zonas tratadas.

- La clasificación empresarial que se determina en el pliego de prescripciones técnicas particulares: Grupo O; Subgrupo 6: Conservación y mantenimiento de montes y jardines; Categoría 4: Anualidad media superior a 840.000€ e inferior a 2.400.000€. En caso de no alcanzar la clasificación empresarial en algún grupo, subgrupo o categoría, se permitirá complementarla parcialmente, con el cumplimiento de los requisitos adicionales, mínimos de solvencia económica y financiera, y/o mínimos de solvencia técnica o profesional señalados.

(…)

8.2 Documentación específica para la licitadora que haya presentado la oferta más ventajosa

(…)

- Certificado de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), en categoría media o superior, conforme a lo establecido en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, específico para servicios de mantenimiento de jardinería.

(…)

A la vista de lo señalado y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación se exponen las apreciaciones del OARC/KEAO sobre la viabilidad del recurso.

a) <u>Sobre la configuración del certificado de conformidad con el ENS como criterio de solvencia técnica en el PCAP</u>

El recurrente alega que los pliegos configuran la acreditación del cumplimiento del ENS como un requisito de solvencia. Sobre este motivo de impugnación se observa lo siguiente:

1) El artículo 2.3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, Real Decreto 311/2022), establece que se incluyen en el ámbito de esta norma "los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas". Asimismo, el mismo precepto indica que "Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS."

2) La normativa expresada en el epígrafe 1) anterior exige que los pliegos especifiquen los requisitos fijados por el Real Decreto 311/2022. No obstante, no se concreta la naturaleza o la calificación jurídica de dichos requisitos ni el momento procedimental en el que deben cumplirse o satisfacerse ni cuándo debe aportarse la correspondiente documentación acreditativa. Consecuentemente, estos aspectos deben determinarse a partir de lo dispuesto en la LCSP.

3) En el supuesto que nos ocupa, la propia sistemática del PCAP no trata ni considera el certificado ENS como un requisito de solvencia, pues, si el poder adjudicador hubiera querido atribuirle esa naturaleza, lo habría incluido expresamente entre los criterios de selección (epígrafe "solvencia técnica" del PCAP), con identificación de su alcance, del umbral exigible y del correspondiente medio de acreditación, tal y como hace con los restantes requisitos de solvencia (véase la Resolución 97/2026 del OARC/KEAO). Lo anterior implica que no se trata de un requisito que deba concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato (artículo 140.4 LCSP). El poder

adjudicador lo ha configurado como una exigencia que debe ser acreditada por la empresa propuesta como adjudicataria del contrato en la fase del artículo 150.2 de la LCSP. De esta configuración se desprende que la función del certificado es acreditar que el sistema de información que sustentará la ejecución del contrato satisface el nivel de seguridad requerido en el PPT antes de la adjudicación del contrato.

b) Sobre la falta de vinculación con el objeto del contrato

El recurrente alega que el requerimiento del certificado en su nivel medio o superior no está vinculado al objeto del contrato. Esta alegación no es aceptable por las siguientes razones:

1) No cabe entender que el Real Decreto 311/2022 no sea aplicable al objeto del contrato. El artículo 1.2 del citado Real Decreto establece que "El ENS está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos necesarios para una protección adecuada de la información tratada y los servicios prestados por las entidades de su ámbito de aplicación, con objeto de asegurar el acceso, la confidencialidad, la integridad, la trazabilidad, la autenticidad, la disponibilidad y la conservación de los datos, la información y los servicios utilizados por medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias". Por tanto, la exigencia de la adecuación al ENS no depende de que el objeto principal del contrato sea específicamente informático ni de que la contratista pertenezca al sector de las tecnologías de la información. El elemento determinante es que la ejecución del servicio se sustente en sistemas de información comprendidos en el ámbito objetivo de la norma.

2) En el presente caso, el examen del PPT muestra que las prestaciones relativas al tratamiento de información por medios informáticos no son meramente accesorias o incidentales, sino que forman parte del contenido obligatorio de la prestación y constituyen el cauce ordinario previsto para la gestión, la comunicación, el seguimiento y el control del servicio. En este sentido, la introducción del PPT establece expresamente como una

de las prioridades del contrato el fomento de la inversión en tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el aprovechamiento de la información disponible, la calidad del servicio y la participación ciudadana. Con esta finalidad, la cláusula 11.3.2 del PPT configura, con carácter de mínimos, las características del Programa Informático de Gestión Integral del Servicio (SGIS), que debe estar dotado de los módulos necesarios para: (i) la gestión espacio-temporal de los trabajos; (ii) la organización de los medios humanos, vehículos y maquinaria; (iii) la gestión de los materiales y consumibles; (iv) la inspección, detección y reparación de desperfectos y averías; (v) la elaboración y salida gráfica de informes; y (vi) el envío instantáneo de la documentación requerida por los Servicios Técnicos Municipales o su consulta directa por estos. Además, la cláusula 11.3.2.1 del PPT establece que la adjudicataria y el Ayuntamiento trabajarán sobre una única aplicación y una única base de datos; la herramienta deberá ser accesible desde dispositivos fijos y móviles con conexión a Internet mediante usuario y contraseña, y que los datos cartográficos y alfanuméricos deberán ser exportables y utilizables en otros sistemas. También incluirá una web de acceso ciudadano, en la que podrá mostrarse el inventario que determine el Ayuntamiento y a través de la cual la ciudadanía podrá comunicar incidencias.

3) A la vista de lo expresado en el apartado 2) anterior, no puede aceptarse la afirmación de la recurrente de que los únicos datos tratados sean los datos identificativos básicos del personal adscrito, pues el SGIS debe integrar información operativa municipal; datos relativos al inventario y a la cartografía; actuaciones sobre elementos del dominio público; órdenes de trabajo; inspecciones de seguridad; incidencias; documentación gráfica; datos de ejecución; programas fitosanitarios; consumos; medios materiales; documentación laboral, y comunicaciones entre la adjudicataria, el Ayuntamiento y, en determinados módulos, la ciudadanía.

c) Sobre el nivel medio y la desproporcionalidad de la exigencia del certificado ENS

El recurrente considera que la exigencia de una certificación ENS en categoría media o superior es una carga excesiva.

A juicio de este Órgano, esta alegación debe ser desestimada por las siguientes razones:

1) Conforme al anexo I del Real Decreto 311/2022, la determinación de la categoría de seguridad de un sistema de información se basará en la valoración del impacto que tendría sobre la organización un incidente que afectase a la seguridad de la información tratada o de los servicios prestados para: a) alcanzar sus objetivos; b) proteger los activos a su cargo, y c) garantizar la conformidad con el ordenamiento jurídico, considerando separadamente las dimensiones de confidencialidad, integridad, trazabilidad, autenticidad y disponibilidad. A este respecto, resulta relevante que el PPT configure el SGIS como una modalidad de control directo del servicio (cláusula 11.2 del PPT) y atribuya consecuencias contractuales específicas a la falta de funcionamiento, accesibilidad o actualización de la plataforma (cláusula 13.1.1 del PPT). Esta regulación evidencia que el SGIS no constituye un mero instrumento auxiliar a disposición de la adjudicataria, sino una infraestructura esencial para la gestión y control de la prestación, cuya indisponibilidad o falta de fiabilidad puede producir consecuencias relevantes en el desarrollo del contrato. Por tanto, la exigencia del certificado en categoría media resulta pertinente.

2) Por otro lado, el recurrente, a quien le corresponde la carga de la prueba (ver la Resolución 84/ 2026 del OARC /KEAO), no acredita suficientemente que el nivel exigido sea excesivo, pues se limita a alegar que no hay datos personales sensibles comprometidos en la ejecución del

contrato. Sin embargo, del anexo I del RD 311/2022 se deduce que la confidencialidad es tan solo una de las dimensiones de seguridad que deben tenerse en cuenta para fijar la categoría de seguridad exigible.

3) La exigencia no puede considerarse desproporcionada por el solo hecho de que determinadas empresas no dispongan inicialmente del certificado. La medida es idónea porque acredita, mediante un mecanismo previsto en la normativa sectorial, que el SGIS utilizado por las partes contratantes cumple las medidas de seguridad correspondientes. Es necesaria porque la mera declaración de capacidad para prestar el servicio de jardinería no permite verificar la seguridad de la plataforma compartida y no se identifica una medida alternativa de eficacia equivalente y menor intensidad. Finalmente, es ponderada porque no se exige a todas las licitadoras al presentar sus proposiciones, sino únicamente a la empresa cuya oferta haya resultado más ventajosa y con carácter previo a la adjudicación. La carga acreditativa se circunscribe, por tanto, al operador económico llamado a gestionar el sistema sobre el que se sustentará la ejecución, sin imponerse indiscriminadamente al conjunto de participantes.

4) Finalmente, la eventual necesidad de obtener la certificación no convierte por sí sola la exigencia en una barrera de entrada injustificada a la competencia, ya que responde a una finalidad legítima que deriva de la aplicación del Real Decreto 311/2022 a la prescripción consistente en facilitar un sistema informático compartido para la gestión y supervisión de la prestación. Dicho sistema alberga, además, información relativa a inventarios, documentación gráfica, documentación laboral y comunicaciones con el Ayuntamiento y la ciudadanía.

d) Conclusión

De lo expuesto en los apartados a), b) y c) anteriores se desprende que el recurso debe ser desestimado. No obstante, la desestimación del recurso no supone el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, pues aún debe resolverse el recurso EB 2026/106, interpuesto frente a los mismos pliegos.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE, contra los pliegos del contrato “Servicio de mantenimiento y limpieza de parques, jardines, zonas verdes y arbolado”, tramitado por el Ayuntamiento de Sestao.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: De acuerdo con lo expresado en el apartado d) del Fundamento jurídico octavo de la presente Resolución, mantener la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma

(artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko irailaren 23a

Vitoria-Gasteiz, 23 de septiembre de 2026