EB 2026/106

Resolución 184/2026, de 2 de octubre, 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 LORABERRI S.L. 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 21 de mayo de 2026 tuvo entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial interpuesto ante el órgano de contratación por LORABERRI S.L., 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 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).

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

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8PQ9-KRQN lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8PQ9-KRQN en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

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: <u>Alegaciones del recurso</u>

Las alegaciones de la recurrente, en síntesis, son las siguientes:

a) El apartado 6.5 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) vulnera los principios de libre concurrencia, igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad porque no se limita a exigir un técnico cualificado, experimentado y disponible para la ejecución del contrato, sino que impone que dicho técnico haya mantenido una relación laboral previa de cinco años con la empresa licitadora. Esta exigencia de permanencia previa no acredita una mayor capacitación técnica del profesional ni una mejor ejecución del contrato frente a un compromiso de adscripción efectiva durante toda la prestación que si acredita una mayor capacitación técnica.

b) La exigencia de experiencia exclusivamente en servicios municipales restringe la concurrencia. La experiencia en servicios municipales puede ser relevante, pero no debería excluir experiencias equivalentes en servicios de zonas verdes de similar complejidad, superficie o medios humanos.

c) El PPT exige que el delegado del Servicio esté colegiado. Sin embargo, no identifica con precisión qué actos profesionales reservados exigirán colegiación obligatoria, ni justifica por qué la totalidad de las funciones del delegado del Servicio requieren colegiación.

d) Finalmente solicita retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos y la modificación de los pliegos en el sentido señalado.

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

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

a) La exigencia de que el delegado del Servicio acredite cinco años de antigüedad mínima en la empresa licitadora mediante informe de la vida laboral se encuentra amparada en la posibilidad que tiene el órgano de contratación de exigir a los licitadores un compromiso de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato como consecuencia de su complejidad técnica, todo ello en virtud de los dispuesto en el artículo 76.2 de la LCSP.

b) La exigencia de 10 años de experiencia mínima en gestión de servicios de mantenimiento de zonas verdes municipales se justifica porque el contrato objeto de licitación contiene prestaciones muy diversas y complejas que derivan de la gran dimensión de zonas verdes existentes en el municipio de Sestao. La ejecución del objeto del presente contrato requiere experiencia previa suficiente en trabajos de similar naturaleza y complejidad, que tan sólo pueden ser ejecutados en zonas verdes municipales.

c) En lo que se refiere a la exigencia de colegiación obligatoria, el propio PPT indica que entre las funciones del delegado del Servicio estará la dirección del servicio por parte de la empresa adjudicataria y la de redactar informes oficiales solicitados por los Servicios Técnicos Municipales.

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

El recurso cuestiona tres exigencias referidas al delegado del Servicio: su antigüedad mínima de cinco años en la empresa licitadora, la adquisición de diez años de experiencia exclusivamente en servicios de mantenimiento de zonas verdes municipales y su colegiación. Las tres figuran en la cláusula 6.1 del PPT, erróneamente identificada en el recurso como cláusula 6.5 del PPT. En esta última cláusula, en lo relativo al recurso, únicamente se reproduce la obligación de colegiación.

El análisis de la viabilidad del recurso debe partir de las cláusulas de los pliegos impugnadas:

PLIEGO PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

(…)

CAPITULO III.- MEDIOS PERSONALES PARA LOS TRABAJOS QUE SE CONTRATAN

6. MEDIOS HUMANOS

6.1. CONDICIONES GENERALES DE LOS MEDIOS HUMANOS

La Empresa Adjudicataria dispondrá en todo momento del personal necesario para la buena ejecución de los diferentes trabajos que forman parte del servicio, de acuerdo con las directrices y especificaciones descritas en este PPT.

(…)

CAPITULO III.- MEDIOS PERSONALES PARA LOS TRABAJOS QUE SE CONTRATAN

6. MEDIOS HUMANOS

6.1. CONDICIONES GENERALES DE LOS MEDIOS HUMANOS

(…)

Como **Delegado del Servicio** deberá existir un técnico, mínimo con titulación universitaria media en las ramas de Agronomía, Forestal, Jardinería (Ingeniero Técnico Agrícola, Forestal, Montes), y formación en materia de conservación de parques y jardines, debiendo estar colegiado. Entre sus funciones estará la de dirección del servicio por parte de la empresa adjudicataria y la de redactar los informes oficiales solicitados por los Servicios Técnicos Municipales.

Dicho técnico deberá acreditar 10 años de experiencia mínima en gestión de servicios de mantenimiento de zonas verdes municipales. Además, deberá acreditar 5 años de antigüedad mínima en la empresa licitadora mediante un informe de su vida laboral en el que conste la fecha de alta en la misma.

(…)

6.5. JEFE DEL SERVICIO. COORDINACIÓN DEL SERVICIO Y REPRESENTANTE DE LA EMPRESA ADJUDICATARIA

Como Delegado del Servicio deberá existir un técnico, mínimo con titulación universitaria media en las ramas de Agronomía, Forestal, Jardinería (Ingeniero Técnico Agrícola, Forestal, Montes), y formación en materia de conservación de parques y jardines, debiendo estar colegiado. Entre sus funciones estará la de dirección del servicio por parte de la empresa adjudicataria y la de redactar los informes oficiales solicitados por los Servicios Técnicos Municipales.

a) Sobre la exigencia de cinco años de antigüedad en la empresa licitadora.

La cláusula 6.1 del PPT exige que el delegado acredite cinco años de antigüedad mínima en la empresa licitadora mediante un informe de vida laboral. El poder adjudicador sostiene que esta condición garantiza que el técnico haya gestionado un contrato de características similares y la ampara en el artículo 76.2 de la LCSP. Tal razonamiento no puede acogerse. A juicio de este OARC/KEAO, el motivo de recurso referido a esta estipulación debe aceptarse por los siguientes motivos:

1) Ni en el expediente de contratación ni en el informe del poder adjudicador de contestación al recurso hay una justificación del requisito de cinco años de antigüedad en la empresa, más allá de la referencia al artículo 76.2 de la LCSP que permite al órgano de contratación exigir a los licitadores un compromiso de adscripción de medios personales.

2) La mera permanencia durante cinco años en una empresa determinada constituye un dato formal relativo a la estabilidad del vínculo laboral, pero no acredita, por sí sola, que el profesional haya gestionado un contrato de naturaleza y complejidad similares, ni permite presumir una cualificación superior a la de quien haya adquirido una experiencia equivalente prestando servicios para distintas empresas. Por tanto, no existe una conexión objetiva y necesaria entre la antigüedad exigida y la aptitud profesional que se pretende garantizar.

3) El artículo 76.2 de la LCSP permite exigir el compromiso de dedicar o adscribir medios suficientes a la ejecución del contrato, pero no convierte cualquier vínculo laboral previo con el licitador en una condición necesaria para asumir ese compromiso. De hecho, el apartado 15.1.5 del PCAP ya impone a la adjudicataria la adscripción

de los medios personales necesarios durante la vigencia del contrato, la continuidad de la prestación y la sustitución del personal cuando proceda, con consecuencias previstas para el incumplimiento. Frente a ese régimen, el informe municipal no ofrece una razón específica que haga indispensable la antigüedad previa exigida. Por el contrario, la condición excluye a operadores capaces de disponer de un técnico cualificado para la ejecución por una circunstancia ajena a su aptitud para prestar el servicio.

b) Sobre la exigencia de diez años de experiencia mínima en gestión de servicios de mantenimiento de zonas verdes municipales.

La recurrente no niega la pertinencia de exigir experiencia al delegado, sino que impugna que los diez años requeridos deban haberse adquirido necesariamente en la gestión de zonas verdes municipales. Esta alegación debe ser estimada por los siguientes motivos:

1) La restricción se refiere al ámbito de procedencia de la experiencia, no a su contenido técnico. El poder adjudicador puede definir las funciones y capacidades necesarias para dirigir este servicio y exigir que la experiencia acreditada sea comparable con ellas. Lo que no ha justificado es la exclusión anticipada de cualquier experiencia equivalente adquirida fuera de los servicios municipales. Resulta significativo, a estos efectos, que el propio PCAP admita, para acreditar la solvencia técnica de la empresa, servicios de igual o similar naturaleza prestados a destinatarios públicos o privados.

2) Los trabajos que lleva aparejado el mantenimiento de las zonas verdes del municipio y que vienen descritos en el Capítulo II del PPT (poda de árboles, recorte de arbustos y setos, reposición de especies y nuevas plantaciones, diagnóstico y control de plagas, siembra, siega del césped, desbroce) pueden ser equiparables en cuanto a su naturaleza y

complejidad al mantenimiento de las zonas verdes cuya competencia no es de carácter municipal. Esta conclusión se ve reforzada por el artículo 40.b) de la LCSP que considera anulables Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración. Aunque la estipulación controvertida no exige formalmente experiencia contractual previa de la propia empresa licitadora, al imponer que el delegado haya adquirido durante diez años su experiencia exclusivamente en servicios municipales produce un efecto materialmente próximo al proscrito por dicho precepto, pues favorece a los operadores que ya disponen de profesionales vinculados de manera prolongada al mercado de la contratación pública municipal y dificulta el acceso de empresas que pueden acreditar una capacidad técnica equivalente adquirida en otros ámbitos. Téngase en cuenta que este precepto es una especificación del principio de libertad de acceso a las licitaciones y la salvaguarda de la libre competencia (artículo 1 de la LCSP) que, entre otras cosas, prohíbe que se otorgue ventajas injustificadas a los licitadores que cuenten con profesionales que hayan trabajado anteriormente en el sector público, de forma que se impide el acceso a empresas sin experiencia en dicho sector, convirtiéndolo en un mercado cerrado a nuevos licitadores y provocando el efecto perverso de convertirse en una infranqueable barrera de entrada para obtener la experiencia requerida. Finalmente, esta conclusión encuentra apoyo adicional en los artículos 3, 5 y 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Conforme a dichos preceptos, las autoridades competentes deben respetar los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad en las actuaciones que limiten el acceso a una actividad económica o su ejercicio, obligación que el artículo 9.2 extiende expresamente a la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos.

c) Sobre la obligación de colegiación

LORABERRI solicita la anulación del requisito de colegiación requerido al delegado del Servicio. La recurrente alega, en síntesis, que el pliego no identifica con precisión qué actos profesionales reservados exigirían colegiación obligatoria. A continuación, se exponen las apreciaciones del OARC/KEAO sobre la viabilidad de la pretensión, las cuales llevan a su estimación:

1) Tal y como indica la recurrente, no consta una justificación en el expediente ni en la respuesta del poder adjudicador al recurso del requisito de colegiación, más allá de una mención genérica a las funciones del delegado y, especialmente, a la posibilidad de que se le encarguen "informes oficiales". El PPT menciona, efectivamente, dichos informes. No obstante, no precisa qué actuaciones profesionales concretas se exigirán al delegado ni identifica la disposición legal de la que derivaría, para realizarlas, la obligación de colegiación. La calificación de un informe como "oficial" por el pliego no constituye por sí sola fundamento suficiente para imponerla.

2) El artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, supedita la colegiación obligatoria a que así lo establezca una ley estatal. Ello no impide exigir, durante la ejecución, el cumplimiento de las obligaciones profesionales que resulten legalmente aplicables a una actuación concreta. Lo que no cabe, sin identificar ese fundamento y su relación con las funciones contractuales, es configurar la colegiación como condición general del delegado y, por esa vía, restringir la concurrencia.

3) A la vista de lo expuesto en los apartados 1) y 2) anteriores, el requisito de colegiación, cuya exigencia no está justificada, es una barrera de entrada al contrato para los operadores económicos que no pueden acreditarlo, pero cuentan con capacidad suficiente para ejecutar la prestación contractual, lo que infringe los principios de salvaguardia de la

libre competencia e igualdad de trato y no discriminación (artículo 1.1 LCSP).

d) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los epígrafes a) a c) anteriores, el recurso debe estimarse íntegramente, lo que supone la anulación de los siguientes contenidos de la cláusula 6.1 y 6.5 del PPT:

i. En el apartado 6.1, la frase: "Además, deberá acreditar 5 años de antigüedad mínima en la empresa licitadora mediante un informe de su vida laboral en el que conste la fecha de alta en la misma".
ii. En el apartado 6.1, la palabra "municipales" de la exigencia de diez años de experiencia mínima en gestión de servicios de mantenimiento de zonas verdes.
iii. En los apartados 6.1 y 6.5, la expresión "debiendo estar colegiado" referida al delegado del servicio.

La anulación de la citada cláusula supone la cancelación del procedimiento de adjudicación, pues la continuación del procedimiento, una vez alteradas sus reglas de acceso, impediría a dichos operadores económicos concurrir en condiciones de igualdad y vulneraría los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y libre competencia (ver, en este sentido la Resolución 100/2026 de este OARC / KEAO).

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: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LORABERRI, S.L, contra los pliegos del contrato “Servicio de mantenimiento y limpieza de parques, jardines, zonas verdes y arbolado”, tramitado por el Ayuntamiento de Sestao, en los términos expuestos en la letra d) del Fundamento jurídico octavo de la presente Resolución.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: De acuerdo con el artículo 57.4 LCSP, requerir al órgano de contratación para que dé cuenta al OARC / KEAO de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la presente Resolución.

QUINTO: 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 urriaren 2a

Vitoria-Gasteiz, 2 de octubre de 2026