



**Recurso nº 297/2025 C. Valenciana 60/2025**

**Resolución nº 591/2025**

**Sección 2ª**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A. C. R. , en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA), contra los pliegos del procedimiento para la licitación del “*contrato servicio de conservación, limpieza y mantenimiento de las zonas verdes públicas del Ayuntamiento de Almussafes*”, expediente SEC/cma/049-2024, convocado por el Ayuntamiento de Almussafes, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La licitación del contrato de servicio de conservación, limpieza y mantenimiento de las zonas verdes públicas del Ayuntamiento de Almussafes fue publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 9 de febrero de 2025 y en el DOUE el 10 de febrero. Se trata de un contrato de servicios que se rige por 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 (LCSP), y se tramita por el procedimiento abierto, tramitación ordinaria, con un valor estimado de 2.363.942,44 euros.

**Segundo.** Tras los trámites correspondientes, fueron aprobados los pliegos de licitación por el órgano de contratación y publicados con fecha 10 de febrero de 2025.

**Tercero.** Contra dichos pliegos ha interpuesto recurso especial en materia de contratación, con fecha 25 de febrero de 2025, la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE.



**Cuarto.** Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación. Al ser desconocidos los posibles licitadores, no se ha abierto trámite de alegaciones.

**Quinto.** Con fecha 28 de febrero 2025, el órgano de contratación adoptó la decisión de *“suspender el plazo de licitación del contrato para la prestación del servicio de “conservación, limpieza y mantenimiento de las zonas verdes del municipio de Almussafes” en tanto en cuanto se dicte resolución por parte del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Recibida la correspondiente resolución por parte del Tribunal, se procederá a la modificación de los pliegos y al levantamiento de la suspensión del plazo de licitación”*.

**Sexto.** Por la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, se ha dictado resolución el 13 de marzo de 2025 por la que se acuerda la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio suscrito el 25 de mayo de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE de 2 de junio).

**Segundo.** El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma.

**Tercero.** La actuación es susceptible de recurso desde el punto de vista de la licitación y del acto impugnado. Se trata del pliego un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.



**Cuarto.** Debe reconocerse a la recurrente legitimación para recurrir, al tratarse de una asociación empresarial que integra posibles licitadores en el contrato que es objeto de licitación, todo ello al amparo del artículo 48 de la LCSP, con arreglo al cual *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*, y la doctrina de este Tribunal contenida –entre otras– en sus Resoluciones 1522/2019, de 26 de diciembre, o 635/2020, de 21 de mayo.

**Quinto.** El recurso se fundamenta en la alegada ilegalidad el punto 2 (criterios no evaluables mediante cifras y porcentajes) del apartado 1 de la cláusula 12 (criterios de adjudicación) del PCAP, que establece, en relación con los certificados de cumplimiento de normas de calidad, *“la exigencia de Registro de Huella de Carbono, compensación y proyectos de absorción de CO2 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, alcance 1+2”*.

Se afirma por la empresa recurrente que dicha exigencia no tiene vinculación directa con el objeto del contrato, incumpliendo por tanto uno de los requisitos para la valoración de las proposiciones establecidos en el artículo 145 de la LCSP; *“ni tampoco se ha ofrecido por el Órgano de Contratación explicación alguna en orden a ver y entender dicha vinculación (inexistente). Según establece el precitado Artículo 145.5 y 6 de la LCSP, los CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN que habrán de servir de base para la valoración de las proposiciones y la determinación de oferta económicamente más ventajosa, deberán estar directamente vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva con respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, garantizando la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva y objetiva”*.

**Sexto.** Por parte del órgano de contratación se aportan dos informes:

El primero de ellos, el informe del órgano de contratación, se afirma que:

*“2. En relación al motivo alegado por parte de la asociación recurrente, este Ayuntamiento considera conveniente, en aras a favorecer los principios de igual y libre competencia, proceder a realizar las siguientes actuaciones: - Suspender el plazo de licitación en tanto en cuanto se dicte resolución por parte del Tribunal Administrativo Central de Recursos*



*Contractuales. - Modificar, cuando se reciba la resolución indicada, los pliegos administrativos en lo relativo a los criterios de adjudicación de conformidad con lo indicado en el informe emitido por parte del Ingeniero Técnico Agrícola Municipal. - Publicar nuevo anuncio de licitación en el que se incluya los pliegos modificados. Es todo lo que este órgano de contratación tiene que decir a la espera de la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales”.*

El segundo es un informe técnico en el que se afirma que:

*“una vez estudiado el Recurso Especial en materia de Contratación, por parte del técnico se propone acordar de oficio, acceder a la rectificación de los Pliegos en los términos solicitados a través del presente recurso. — Por lo que se propone variar los criterios de adjudicación y quedar de la siguiente forma (...)”* En el informe se omite la exigencia de la certificación objeto de controversia.

**Séptimo.** Aunque no se utilice este término, el órgano de contratación, en sus informes se allana a las pretensiones del recurso, llegándose a proponer, como se ha expuesto, la modificación de los pliegos.

El allanamiento es una forma de terminación del procedimiento que exige para su aplicación, conforme doctrina reiterada de este Tribunal, su conformidad con el ordenamiento jurídico. Para determinar si esta exigencia se cumple en este caso, debemos exponer nuestra doctrina sobre la utilización de la inscripción en el registro de la huella de carbono. Como dijimos en la Resolución 1028/2023 de 28 de julio,

*“Así, en nuestra Resolución nº 1577/2022, de 15 de diciembre, se afirma —en síntesis de nuestra doctrina— que, en lo relativo a la inscripción en el registro de huella de carbono y, en particular a su utilización como criterio de adjudicación, hay que partir de la base de que artículo 145.2 de la LCSP, establece expresamente como uno de los posibles criterios de adjudicación los aspectos medioambientales y, dentro de ellos, “la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero”; y, paralelamente el artículo 201 de la LCSP obliga a los órganos de contratación a tomar “las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el*



*derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el Anexo V”.*

*Entre los instrumentos internacionales que figuran en dicho Anexo V está el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.*

*De otra parte, el artículo 202 de la LCSP, prevé la posibilidad, siempre que esté vinculado al objeto del contrato, entre otros requisitos, el establecimiento de condiciones especiales de ejecución (ligados a posibles penalidades o incluso a la resolución del contrato) de tipo medioambiental, concretando como una de ellas, en su apartado 2 la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, “contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”.*

*En tal sentido, el artículo 10 del citado RD 163/2014, que regula el Registro de Huella de Carbono dispone expresamente que el órgano de contratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental.*

*En relación a la cuestión de la vinculación con el objeto del contrato de la inscripción en el Registro de Huella de Carbono se ha venido a concluir su configuración como criterio de adjudicación contraria al artículo 145 de la LCSP, por no estar vinculado al objeto del contrato (así, en las Resoluciones núms. 407/2017, 25/2021, 345/2022 y 665/2022), y en otros, aunque en mucha menor medida, a admitirse por haberse establecido esa vinculación con el objeto (como en la Resolución nº 984/2022). Con arreglo a la doctrina configurada en tales precedentes, no es admisible la inclusión de esta posibilidad como un requisito en abstracto, que afectaría sólo a las circunstancias generales de la empresa, a modo de solvencia técnica general, desvinculado por completo del objeto del contrato, pero sí es admisible valorarlo a efectos de la adjudicación cuando se establece una vinculación*



*clara con el objeto del contrato y, por tanto, se utiliza como una forma de medir una mejora en la prestación del servicio, en este caso desde el punto de vista medioambiental.*

*Las resoluciones en las que no se ha aceptado la inscripción en registro de huella de carbono como criterio de adjudicación, se fundamentan en que la inscripción en dicho Registro se configuraba en la cláusula relativa al criterio de adjudicación como una característica que afecta a la empresa en su conjunto, y no se le atribuía relación con el concreto contrato al que se concurría, por lo que no lo consideraba vinculado al objeto del contrato, sin perjuicio de que pudiera exigirse, en su caso, como un requisito de solvencia técnica de carácter medioambiental.*

*En otro casos (Resoluciones 984/2022 y la citada 1577/2022) atendiendo a la redacción de la cláusula del PCAP configuradora del criterio, que especificaba que dicha inscripción incluía, en el alcance del cálculo de emisiones, la actividad objeto principal del contrato, a la vista también de las actividades y medios materiales que se establecían en el PPT – que recogía la maquinaria necesaria para la ejecución del contrato, que podía ocasionar un impacto negativo en la huella de carbono–, se admitió la utilización de la huella de carbono en un criterio de adjudicación en un contrato de servicio de limpieza”.*

Examinado el expediente tramitado para la preparación del contrato, observamos que, en lo referido al criterio de adjudicación recurrido, la memoria justificativa se limita a definirlo, en términos sustancialmente iguales a los que recoge la cláusula 12.1.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, pero no motiva de ningún modo la vinculación de este con el objeto del contrato. Así las cosas, entiende el Tribunal que el allanamiento del órgano de contratación no vulnera el ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. A. C. R. , en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA),



contra los pliegos del procedimiento para la licitación del “*contrato servicio de conservación, limpieza y mantenimiento de las zonas verdes públicas del Ayuntamiento de Almussafes*”, expediente SEC/cma/049-2024, convocado por el Ayuntamiento de Almussafes.

**Segundo.** Levantar la medida cautelar.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES