

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES
(Plaza del Carmen)

Expte (SIM). 7-1367/2024. (REMC)

Expediente recurrido: 56SE/2024.- PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA ADJUDICAR EL CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES Y ARBOLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE GRANADA (2 LOTES)

Recurrente: COLEGIO PROFESIONAL DE LICENCIADOS Y GRADUADOS EN CIENCIAS AMBIENTALES DE ANDALUCÍA (COAMBA),

RESOLUCION

Examinado el recurso interpuesto por **COLEGIO PROFESIONAL DE LICENCIADOS Y GRADUADOS EN CIENCIAS AMBIENTALES DE ANDALUCÍA (en adelante COAMBA)** contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de servicios Conservación de los espacios verdes y arbolado urbano del Municipio de Granada (2 lotes) tras la formalización de los trámites fijados en el artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (en adelante LCSP), y tras la presentación de las alegaciones que han convenido a las partes, se dicta la presente **RESOLUCIÓN** que se basa en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO:

PRIMERO.- La Junta de Gobierno Local en su sesión ordinaria de fecha 24 de mayo de 2024 adoptó acuerdo núm. 610 aprobando el expediente de contratación relativo al procedimiento abierto para adjudicar el **CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES Y ARBOLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE GRANADA (2 LOTES)**, disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

El anuncio de licitación y el anuncio de publicación de pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28 de mayo de 2024, mientras que la publicación de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea se produjo en fecha 27 de mayo de 2024.

SEGUNDO.- Con fecha 12 de junio de 2024, por COAMBA, se presenta recurso especial en materia de contratación contra los pliegos en el que la recurrente alega cuanto a su derecho corresponde.

QUINTO.- Interesado el expediente y el correspondiente informe, se remiten ambos por la Dirección General de Contratación.

A los anteriores elementos fácticos, le son de aplicación los siguientes

Código seguro de verificación: CSC6R5CQ35QL06QJ8SBO

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Firmado por GARCIA-VILLANOVA SURITA GUSTAVO /PRESIDENTE DE COLEGIO ARBITRAL 21-08-2024 10:39:46

Contiene 1 firma
digital



Pag. 1 de 8



FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- Legitimación activa y pasiva.-

La ostentan la recurrente, al amparo del artículo 48 LCSP y 44, 2, b) del mismo texto legal y este Tribunal al amparo de lo previsto en el artículo 1 de su Reglamento, publicado en el BOP número 125 de cuatro de julio de dos mil diecisiete.-

2.- Resumen del recurso.-

El objeto del recurso se refiere con exclusividad a la exigencia contenida en el pliego de prescripción técnicas, punto 6 del denominado “Organización técnica de la empresa adjudicataria”, se establece que ***“En el supuesto de causar baja en el Servicio cualquiera de los técnicos/as que forma parte de la plantilla, la empresa adjudicataria efectuará la sustitución del mismo de forma inmediata, teniendo en cuenta que deberán ser titulados medios o superiores de las especialidades técnicas Agronómicas o Forestales directamente vinculadas con las especialidades de la jardinería y la arboricultura, exigiendo una experiencia mínima en gestión de servicios de conservación de los espacios verdes y/o arbolado urbano, como responsables de contratos similares al que nos ocupa.***

Cualquier otro personal técnico que forme parte de la estructura de la empresa, y del que se puede esperar su intervención en asuntos especiales o como apoyo extraordinario, no podrá en ningún caso suplir el papel que se reserva a los técnicos/as del Servicio descritos anteriormente”

Según la alegante esta circunstancia excluye la posibilidad de participar a los licenciados y graduados en ciencias ambientales pese a que por el contenido de la prestación están perfectamente capacitados para ello conforme las prescripciones del RD 2083/1994 de 20 de octubre, que regula el título universitario oficial y se aprueban las directrices generales propias de los planes de estudios.

Esta titulación, según la alegante es la *“formación adecuada en los aspectos científicos y sociales del Medio Ambiente. Estas enseñanzas deberán permitir una orientación específica hacia los aspectos de gestión medioambiental, planificación territorial y ciencias o técnicas ambientales”*.

Tras explicar los planes de estudios y la formación que reciben, pasa a detallar las materias troncales y las áreas de conocimiento a que se refieren así como las áreas en las que tienen especial competencia, afirmando que ello no conlleva una exclusividad en cuanto a las actividades propias de tales funciones sino que la finalidad que se persigue es la *“legítima defensa de los intereses profesionales de los ambientólogos y las ambientólogas, la defensa de la formación universitaria recibida y su correlación con los conocimientos, competencias y aptitudes que se adquieren a lo largo del currículo formativo de estos profesionales y sin perjuicio de atribuciones exclusivas de otros profesionales, sino únicamente apuntar la especial relevancia que adquiere la Titulación en Ciencias Ambientales en las funciones y actividades descritas a lo largo*



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES
(Plaza del Carmen)

del presente escrito”, vinculando esta cuestión con los requisitos de solvencia recogidos por el pliego en virtud del artículo 74.2 LCSP de forma que estos deben ser proporcionales y vinculados al objeto del contrato y no lo son en la medida en que “Si la finalidad última de la contratación debe ser el fomento de la competencia solo cabe establecer un nivel de solvencia justo y adecuado al contrato concreto a ejecutar. Para recibir ofertas solo de las empresas o profesionales más capacitados existe un procedimiento concreto, el procedimiento restringido.”

Finalmente señala que *“no se trata de concretar si la especialización que se deriva de la exigencia del título indicado es o no adecuada a la labor a desarrollar, pues esto no es cuestión debatida por la recurrente, sino si la exclusión de otros títulos que pudieran ser equivalentes por acreditar la misma competencia técnica, puede considerarse desproporcionada por carecer de la justificación indicada»* ya que la exclusión de esta titulación no se ha motivado.

3.- Informe de la Dirección General.-

El informe de la Dirección General de Contratación comienza su argumentación trasponiendo a su vez el emitido por el área que afirma que desde su punto de vista, no existen argumentos para la estimación del recurso, toda vez que:

“- En la relación de áreas y atribuciones profesionales que aportan en el DOC.3 no se encuentra relación de consideración con la prestación del servicio objeto del contrato, salvo lo que podría ser la gestión de los restos vegetales procedentes de las labores de jardinería descrito en su programa específico, lo cual supone una ínfima parte de la totalidad de dedicación técnica que incluye la gestión del contrato en sus distintos programas de labores de cultivo de las plantaciones.

- Los elementos que podrían ser objeto de ser gestionados por profesionales de estas titulaciones relacionado con el medio ambiente (ecosistemas, ruido, contaminación, impacto ambiental, ordenación del territorio, etc.), no guardan relación alguna con el objeto del contrato que nos ocupa el cual va encaminado a la conservación y manejo de las plantaciones, medios necesarios e infraestructuras asociadas a los mismos, al margen de que la masa vegetal tenga relación directa con los beneficios ambientales, culturales y sociales que puedan producir.

- Bajo nuestra consideración la conservación de los jardines, el arbolado urbano y la infraestructura de riego requiere de profesiones técnicas como son las ingenierías, en este caso relacionado con la rama agrícola y forestal, dadas las competencias profesionales propias que lo hacen más afín al cultivo de las plantaciones ornamentales y la gestión del arbolado en la ciudad, incluso incorporando especialidades específicas dentro de sus itinerarios formativos.

Código seguro de verificación: **CSC6R5CQ35QL06QJ8SBO**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Firmado por **GARCIA-VILLANOVA SURITA GUSTAVO** /PRESIDENTE DE COLEGIO ARBITRAL 21-08-2024 10:39:46

Contiene 1 firma
digital



Pag. 3 de 8



- En cuanto al personal técnico funcionario de este ayuntamiento que ocupan puestos en el departamento de obras y conservación de jardines, las titulaciones requeridas hasta la fecha para el acceso al puesto son igualmente de la rama agrícola y forestal.”

Según la Dirección General, dentro del recurso hay varias incorrecciones la primera de las cuales es que la exclusión de la posibilidad de participar en el contrato para los licenciados y graduados en ciencias ambientales algo que no es cierto en tanto que la posibilidad participar está abierta a quien quiera, siempre que tenga capacidad de obrar y esta capacidad no está ligada a una titulación concreta en este caso.

Por lo que a la solvencia técnica comporta, la Dirección General afirma en contra de lo que señala la alegante, que la misma no condiciona ninguna titulación concreta sino “a servicios o trabajos realizados en los últimos tres años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos y donde el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato que se licita, así como a la disposición de medidas empleadas para garantizar la calidad; lo anterior en concordancia con lo dispuesto en el artículo 90 LCSP” lo que excluye su alegación relativa a la vulneración del principio de libre concurrencia al permitir la presentación de ofertas de modo incondicional aumentando la posibilidad de elegir la oferta más ventajosa.

Otro asunto es que el pliego técnico, a la hora de definir la organización de la empresa determine que quien resulte adjudicataria del servicio, “... haya contemplado en el supuesto de sustituciones de los técnicos/as que formen parte de la plantilla la preferencia por dos especialidades técnicas (agronoma y forestal), pues esta preferencia responde a un criterio de organización (cómo y quién se quiere que desarrolle esas tareas técnicas) sin que ello pueda entenderse discriminatorio en tanto en cuanto del conjunto de profesionales existentes que pudieran realizar las mismas conforme a distintas titulaciones, se opta por algunos de ellos.”

Esta cuestión se basa en la doctrina emanada de las resoluciones 584/2014, de 18 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (citada por la alegante), el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009, la 184/2016, de 4 de marzo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la 363/2014, de 9 de marzo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, todas ellas acreditativas de la libertad del órgano de contratación para determinar los criterios técnicos establecidos en los pliegos.

Ahondando más en su argumentación, la Dirección General alude a la resolución 58/2014 de 1 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón junto a la Resolución 122/2020, de 21 de Mayo del Tribunal de Andalucía para afirmar la proporcionalidad del criterio de solvencia técnica contenida en el pliego, solicitando la desestimación del recurso.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES
(Plaza del Carmen)

4.- Análisis de las alegaciones.-

En primer lugar, señalar que hasta donde este Tribunal conoce, dos han sido las ocasiones en las que el Tribunal Andalúz de Recursos Contractuales ha podido conocer del alcance del recurso presentado por COAMBA, si bien en ambas ocasiones no se ha entrado en el fondo del asunto por cuanto en el primer caso el contrato no era susceptible de recurso por razón de la cuantía (176/2021) y en el segundo caso el recurso fue extemporáneo (155/2019), lo que no nos permite conocer la doctrina de este Tribunal respecto de la problemática que expone en su recurso COAMBA

Sin embargo, esta cuestión no es ajena a la actividad de los distintos tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales en la medida de la presentación por diversos colegios profesionales de recursos en orden a aumentar los nichos laborales de sus colegiados en tanto que las distintas titulaciones no disponen de un curriculum cerrado, antes bien hay espacios compartidos por las nuevas titulaciones y aun por las antiguas. Prueba de ello no son solo las resoluciones citadas dictadas por el Tribunal Administrativo Andalúz, sino las dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 1688/2023, de 28 de diciembre, la 659/2024, de 27 de junio o 760/2024, de 29 de julio por citar las más actuales, las dictadas por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco numerada el 150/2022, de 14 de octubre, 1973/2022, de 16 de diciembre, 3/2023, de 11 de enero, 11/2023, de 23 de enero o 62/2023, de 31 de marzo o el acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid 67/2017, de 1 de marzo.

Por su parte también contamos con la Sentencia 1824/2021, del TSJA Sala de Málaga, que desarrolla toda la doctrina jurisprudencial relativa al principio de libertad con idoneidad y la abundante cita jurisprudencial que contiene.

Partiendo de lo anterior es preciso señalar en primer lugar que la resolución del recurso aboca a la confrontación del objeto del contrato con las disciplinas que desarrollan las titulaciones recurrentes y exigidas por el pliego administrativo ya que como afirman diversas resoluciones de los distintos Tribunales citados y más concretamente la 971/2024 de 29 de julio, con cita de la 516/2018 y 302/2018 de 23 de marzo entre otras, *“el principio de proporcionalidad y su aplicación práctica requiere una ponderación de los intereses en juego: por una parte la libertad del órgano de contratación para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato y por otra, evitar que una determinada profesión suponga en la práctica el ejercicio de un monopolio con la consecuente restricción a la competencia para aquellas empresas que no cuentan con titulados en la misma, pero sí con otros cuya competencia y capacidad sea igualmente admitida para la realización de actividades por nuestro ordenamiento jurídico”*

Código seguro de verificación: **CSC6R5CQ35QL06QJ8SBO**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Firmado por **GARCIA-VILLANOVA SURITA GUSTAVO**

/PRESIDENTE DE COLEGIO ARBITRAL

21-08-2024 10:39:46

Contiene 1 firma
digital



Pag. 5 de 8



Bajo esa perspectiva y premisa, hay que reconocer que la definición del objeto descrita en los pliegos administrativo y técnico poco ayuda a la definición concreta del contenido exacto del contrato debido a la parquedad con la que se define. Tampoco colabora mucho el informe del Área aunque identifica que – *“En la relación de áreas y atribuciones profesionales que aportan en el DOC.3 no se encuentra relación de consideración con la prestación del servicio objeto del contrato, salvo lo que podría ser la gestión de los restos vegetales procedentes de las labores de jardinería descrito en su programa específico, lo cual supone una ínfima parte de la totalidad de dedicación técnica que incluye la gestión del contrato en sus distintos programas de labores de cultivo de las plantaciones”*.

Del pliego técnico obtenemos que el objeto del contrato consiste en *“fijar las bases para la Conservación y Mantenimiento de los espacios verdes y del arbolado urbano, llevando a cabo todas aquellas técnicas jardineras encaminadas a que la traza y disposición de cada uno de los elementos del jardín perduren y se consoliden en el tiempo tal cual fueron concebidos, además de contribuir al embellecimiento y mejora del valor botánico y ornamental de los elementos que lo integran, considerando el uso público previsto. Los espacios verdes objeto de conservación y mantenimiento son los parques urbanos, zonas ajardinadas (zonas interbloques, plazas, etc.), arbolado viario (incluyendo palmeras en alineación), jardineras, estructuras florales, arbolado en colegios públicos, espacios verdes viarios (medianas, taludes, bulevares y rotondas), jardinería efímera, parques periurbanos y demás zonas municipales dotadas y habilitadas como espacios verdes. La naturaleza y características de cada una de estos espacios verdes quedan descritas en el Anejo nº 1. “Tipología de los espacios verdes”*

Respecto al alcance del contrato, señala que *“Los elementos a conservar en los espacios verdes son aquellos que pueden considerarse como principales, que en nuestro caso son las plantas (árboles, arbustos, césped, etc.), además de todos aquellos que forman parte del jardín y que se definen específicamente. De todas formas serán parte de la dotación urbanística de espacios públicos o de zonas bien definidas por una denominación concreta, una limitación espacial y un contenido de inventariación, en todo caso se ubicarán en terreno urbanizado”*.

En consecuencia, los elementos que se incluyen en el contrato serán; praderas de césped, praderas naturales, árboles, arbustos, terrizos, setos, macizos de flor, macizos arbustivos, infraestructuras de riego y mecanismos eléctricos de las redes de riego tanto potable como de agua freática, jardineras, maceteros y estructuras ornamentales de flor, pérgolas asociadas a plantaciones, fuentes y láminas de agua naturalizada.

El compromiso de conservación contratado no va dirigido a los elementos aislados, sino al conjunto de los que forman parte de cada zona, por lo que la responsabilidad del mantenimiento de una zona conlleva la de todos sus elementos.

La orden CIN/323/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Agrícola fija en su anexo las capacidades a adquirir en



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES
(Plaza del Carmen)

el estudio de la disciplina al señalar, entre otras, las siguientes relacionadas directamente con el objeto del contrato:

“Capacidad para la redacción y firma de mediciones, segregaciones, parcelaciones, valoraciones y tasaciones dentro del medio rural, la técnica propia de la industria agroalimentaria y los espacios relacionados con la jardinería y el paisajismo, tengan o no carácter de informes periciales para Órganos judiciales o administrativos, y con independencia del uso al que este destinado el bien mueble o inmueble objeto de las mismas.

Capacidad para la redacción y firma de estudios de desarrollo rural, de impacto ambiental y de gestión de residuos de las industrias agroalimentarias explotaciones agrícolas y ganaderas, y espacios relacionados con la jardinería y el paisajismo.

Capacidad para la dirección y gestión de toda clase de industrias agroalimentarias, explotaciones agrícolas y ganaderas, espacios verdes urbanos y/o rurales, y áreas deportivas públicas o privadas, con conocimiento de las nuevas tecnologías, los procesos de calidad, trazabilidad y certificación y las técnicas de marketing y comercialización de productos alimentarios y plantas cultivadas.”

Por su parte, el Real Decreto 2083/1994, de 20 de octubre, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Ciencias Ambientales y se aprueban las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél no contempla con especificidad la materia objeto del contrato referido como sabemos a la jardinería, sino a aspectos más amplios como sería el suelo, las dinámicas atmosféricas, los cambios climáticos, la evaluación ambiental, ruidos efectos sociales del medio ambiente, de modo que es forzoso concluir que pese al loable esfuerzo argumentativo del recurso, no es sostenible la idoneidad de los ambientólogos y ambientólogas para este contrato siendo más idóneas las titulaciones exigidas en el pliego.

En segundo lugar, dado que la titulación más correcta y específica, unida a la experiencia, son las fijadas por el pliego técnico y reproducido por el administrativo, forzoso es asumir el argumentario de la Dirección General en orden a la perfecta aplicación de los principios de proporcionalidad y ajuste al objeto del contrato de la solvencia técnica ex artículo 74.2 in fice LCSP no solo al no exigir titulación ninguna sino al hecho añadido que permite a la empresa adjudicataria contar con el personal con titulación exigida cuya mejor preparación acomodada al objeto del contrato hemos analizado y además a cualquier otro profesional con experiencia que pueda aportar a la mejora del objeto del contrato como afirma el segundo párrafo del apartado 6 del pliego técnico analizado que solo impide que otras titulaciones asumen

Código seguro de verificación: **CSC6R5CQ35QL06QJ8SBO**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Firmado por **GARCIA-VILLANOVA SURITA GUSTAVO** /PRESIDENTE DE COLEGIO ARBITRAL 21-08-2024 10:39:46

Contiene 1 firma
digital



Pag. 7 de 8



el papel de esos técnico, pero no su trabajo en la prestación objeto del contrato y en el cual pueden perfectamente tener cabida los ambientólogos y ambientólogas.

Por todo lo anterior, este TRIBUNAL **RESUELVE:**

1.- Desestimar el recurso presentado por **COLEGIO PROFESIONAL DE LICENCIADOS Y GRADUADOS EN CIENCIAS AMBIENTALES DE ANDALUCÍA**, contra los pliegos que rigen la licitación del **CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS VERDES Y ARBOLADO URBANO DEL MUNICIPIO DE GRANADA (2 LOTES)**,

2.- No apreciar la existencia de temeridad ni mala fe en la presentación del recurso.

Notifíquese la presente resolución a las partes interesadas.-

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.

Granada a fecha de firma electrónica

EL VICESECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO Y TITULAR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE GRANADA,

Fdo. Gustavo García-Villanova Zurita
(Fdo. electrónicamente)

