



Recurso nº 788/2022 C.A. Región de Murcia 100/2022

Resolución nº 935/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 21 de julio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. Norberto Guillén Albacete, en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA, contra los pliegos que rigen la licitación convocada por el Ayuntamiento de Molina de Segura para contratar el *“Servicio de asistencia técnica al Ayuntamiento de Molina de Segura para Coordinación de Seguridad y Salud durante las obras, dirección de obra y de ejecución material durante las obras y redacción de proyectos por profesionales externos, en el marco de un sistema dinámico de adquisición”*, expediente serv-res/2022000068; este Tribunal, en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Molina de Segura convocó licitación, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 8 de junio de 2022, mediante procedimiento abierto, el *“Servicio de asistencia técnica al Ayuntamiento de Molina de Segura para Coordinación de Seguridad y Salud durante las obras, dirección de obra y de ejecución material durante las obras y redacción de proyectos por profesionales externos, en el marco de un sistema dinámico de adquisición”*, expediente serv-res/2022000068. El valor estimado del contrato asciende a 2.000.000,00 euros.

Segundo. Previamente habían sido aprobados el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que rigen la licitación.



Por lo que al PCAP se refiere, su cláusula primera regulaba el objeto del procedimiento consistente en:

“El objeto del presente procedimiento es la implantación de un Sistema Dinámico de Adquisición, en adelante SDA, para la contratación de los servicios de: coordinación de seguridad y salud durante las obras, dirección de obra y de ejecución material durante las obras y redacción de proyectos, por profesionales externos.”

Tres eran las categorías que se definían para el SDA:

“CATEGORÍA 1.- Trabajos de Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura.

CATEGORÍA 2.- Trabajos de Dirección de Obras y Dirección de Ejecución Material de las mismas, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura.

CATEGORÍA 3.- Trabajos de Redacción de Proyectos, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura”.

Y señalaba esta misma cláusula primera que:

“Esta contratación comprende los servicios incluidos en el código CPV: 71000000-8 Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección”.

En cuanto a los criterios de adjudicación, la cláusula 18 del PCAP, bajo la rúbrica: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS LICITACIONES QUE SE REALICEN EN EL MARCO DEL PRESENTE SISTEMA DINÁMICO DE ADQUISICIÓN, señalaba:

“18.1. CRITERIOS OBJETIVOS DE ADJUDICACIÓN.

La elección del contratista se realizará atendiendo a diversos criterios de adjudicación, dependiendo del lote a baremar, a saber:



CATEGORÍA 1.- Trabajos de Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura:

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)

1. Precio: 80 puntos

(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):

$$P = 80 (\min / Of)$$

P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

2. Seguimiento de la obra: 20 puntos.

Por el tipo de obras a realizar, se debe incluir en el precio ofertado la presencia en obra del coordinador de seguridad, al menos 1 vez por semana. Entendiendo que las visitas adicionales se pueden considerar una mejora al contrato y por tanto evaluable.

Se asignarán 10 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 2 semanales.

Se asignarán 20 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 3 semanales.

CATEGORÍA 2.- Trabajos de Dirección de Obras y Dirección de Ejecución Material de las mismas, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura.

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)



3. Precio: 80 puntos

(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):

$$P = 80 (min / Of)$$

P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

4. Seguimiento de la obra: 20 puntos.

Por el tipo de obras a realizar, se debe incluir en el precio ofertado la presencia en obra del director de las obras y/o director de ejecución material de las mismas, al menos 1 vez por semana. Entendiendo que las visitas adicionales se pueden considerar una mejora al contrato y por tanto evaluable.

Se asignarán 10 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 2 semanales.

Se asignarán 20 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 3 semanales.

CATEGORÍA 3.- Trabajos de Redacción de Proyectos, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)

5. Precio: 80 puntos

(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):

$$P = 80 (min / Of)$$



P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

6. Programación: 20 puntos.

Se asignarán al plazo para la redacción del Proyecto ofertado 20 puntos, repartidos de forma que al licitador que ofrezca un plazo menor se le asignarán 20 puntos y al plazo máximo del pliego se le asignará 0 puntos, los demás licitadores se asignará una puntuación proporcional de acuerdo con los formula siguiente:

$$P_i = 20 * (Plzm/Plzi)$$

En donde:

Pi=Es la puntuación de la oferta i

Plzi=es el plazo de la oferta i

Plzm= es el plazo menor de todos los ofertados

Los plazos se expresarán en días naturales. Este criterio es objetivo. La puntuación alcanzada por cada licitador por su propia oferta económica se denominará Puntuación Económica (PE).

En cada una de las licitaciones, se especificará el plazo máximo de entrega, dependiendo de la naturaleza de la tarea a desarrollar".

Tercero. Con fecha 17 de junio de 2022 la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (en adelante, AECIC) interpuso, ante este Tribunal, recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a 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 trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

En este informe, de fecha 22 de junio de 2022, el Ayuntamiento de Molina de Segura propone allanarse al recurso presentado de contrario por haber existido un error material al confeccionar los Pliegos que rigen la contratación de referencia, que infringe lo dispuesto en el artículo 145.4 de la LCSP, procediendo a rectificar los documentos contractuales en el sentido expresado por el Jefe de Servicio de Área de Vía Pública en su informe de 21 de junio de 2022.

En concreto, en este informe de 21 de junio de 2022, el Jefe de Servicio de Área de Vía Pública, frente a las alegaciones de la asociación recurrente de no haber sido tenido en cuenta el artículo 145.4 de la LCSP en lo referido al establecimiento de los criterios relacionados con la calidad, acepta que, pese a haber incluido criterios de calidad, la puntuación estaba mal distribuida por lo que propone la rectificación de la cláusula de criterios de adjudicación del PCAP, que quedaría redactado de la siguiente forma:

“La elección del contratista se realizará atendiendo a diversos criterios de adjudicación, dependiendo del lote a baremar, a saber:

LOTE 1.- Trabajos de Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura:

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)

Criterios económicos

Precio: 49 puntos



(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):

$$P = 49 (\text{min} / \text{Of})$$

P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

Criterios de calidad:

Seguimiento de la obra: 51 puntos.

Por el tipo de obras a realizar, se debe incluir en el precio ofertado la presencia en obra del coordinador de seguridad, al menos 1 vez por semana. Entendiendo que las visitas adicionales se pueden considerar una mejora al contrato y por tanto evaluable.

Se asignarán 20 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 2 semanales.

Se asignarán 51 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 3 semanales.

LOTE 2.- Trabajos de Dirección de Obras y Dirección de Ejecución Material de las mismas, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura.

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)

Criterios económicos

Precio: 49 puntos

(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):



$$P = 49 (\text{min} / \text{Of})$$

P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

Criterios de calidad

Seguimiento de la obra: 51 puntos.

Por el tipo de obras a realizar, se debe incluir en el precio ofertado la presencia en obra del director de las obras y/o director de ejecución material de las mismas, al menos 1 vez por semana. Entendiendo que las visitas adicionales se pueden considerar una mejora al contrato y por tanto evaluable.

Se asignarán 20 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 2 semanales.

Se asignarán 51 puntos a la oferta que amplíe las visitas del equipo técnico a 3 semanales.

LOTE 3.- Trabajos de Redacción de Proyectos, gestionadas por los diferentes servicios del Ayuntamiento de Molina de Segura

Criterios evaluables mediante fórmulas (100% de los criterios de valoración)

Criterios económicos

Precio: 49 puntos

(Se valorará de conformidad con la siguiente fórmula):

$$P = 49 (\text{min} / \text{Of})$$



P = Puntuación obtenida por cada oferta.

min = Oferta más baja.

Of = Oferta correspondiente a cada licitador.

Criterios de calidad

Programación: 51 puntos.

Se asignarán al plazo para la redacción del Proyecto ofertado 51 puntos, repartidos de forma que al licitador que ofrezca un plazo menor se le asignarán 51 puntos y al plazo máximo del pliego se le asignará 0 puntos, los demás licitadores se asignará una puntuación proporcional de acuerdo con los formula siguiente:

$$P_i = 51 * (Pl_{zm} / Pl_{zi})$$

En donde:

P_i=Es la puntuación de la oferta i

Pl_{zi}=es el plazo de la oferta i

Pl_{zm}= es el plazo menor de todos los ofertados

Los plazos se expresarán en días naturales. Este criterio es objetivo. La puntuación alcanzada por cada licitador por su propia oferta económica se denominará Puntuación Económica (PE).

En cada una de las licitaciones, se especificará el plazo máximo de entrega, dependiendo de la naturaleza de la tarea a desarrollar”.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 23 de junio de 2022 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.



Sexto. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente LCSP y en el RPERMC.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De acuerdo con el artículo 46.2 y 4 de la LCSP, junto con el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020), este Tribunal es competente para conocer del recurso especial en materia de contratación.

Segundo. Antes de entrar en el fondo del asunto, y como cuestión de orden público, ha de analizarse la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos.

Como ha señalado este Tribunal en numerosas resoluciones, la LCSP no confiere una acción popular en materia de contratación, sino que la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente, derechos e intereses que tratándose de una licitación no pueden ser otros que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato.

El artículo 48 LCSP atribuye legitimación a la “*organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*”. Del tenor de dicho precepto resulta que las asociaciones empresariales no están legitimadas *per se*, sino únicamente en cuanto estén integradas por empresas o empresarios cuyos intereses vayan a quedar afectados por la eventual estimación del recurso.

Así lo viene entendiendo este Tribunal en Resoluciones como la nº 502/2022, de 30 de abril:

“La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación



de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas). En definitiva, ha de aplicarse a las asociaciones empresariales, reputándola de todos y cada uno de los asociados en cuya representación colectiva intervienen, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo sobre el concepto interés legítimo en el ámbito administrativo, en cuya virtud por interés legítimo ha de entenderse la situación jurídica individualizada que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión, interés legítimo que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga”. (el subrayado es nuestro)

En relación con los concretos motivos de impugnación, en la Resolución nº 205/2020, de 13 de febrero, este Tribunal expuso que:

“(...) la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria de los pliegos o el procedimiento”. (el subrayado es nuestro)

Y en concreto, y por lo que a la misma asociación recurrente se refiere, este Tribunal en la Resolución nº 721/2022, de 16 de junio, pudo constatar como “Consultada la página web de la recurrente, se ha comprobado que tiene por objetivo “la interlocución con las Administraciones Públicas para garantizar la calidad de la ingeniería, y la consecución de la mejor relación de calidad-precio, mediante la mejora de los Pliegos de las licitaciones y

otros", por lo que los intereses cuya tutela tiene encomendados guardan relación con un contrato como el presente que tiene por objeto la prestación de servicios técnicos de coordinación y seguridad durante las obras, dirección de éstas y de ejecución material durante las mismas y redacción de proyectos, por profesionales externos.

Por consiguiente, al igual que se hizo en la anterior resolución, debe concluirse que la recurrente ostenta legitimación para impugnar los pliegos rectores de un contrato relativo al ámbito material de actuación de sus empresarios asociados, siempre que la impugnación no se limite a cuestiones de mera legalidad ordinaria de los pliegos o del procedimiento sino que afecte a los intereses legítimos de sus integrantes, en el sentido de que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba.

Lo cual concurre en el caso aquí analizado en lo que se está impugnando por la asociación es la vulneración del artículo 145.4 de la LCSP en cuanto a los criterios de valoración relativos a la calidad, según se analiza a continuación.

Tercero. El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000,00 euros, licitado mediante un sistema dinámico de adquisición, lo que permite la interposición de este recurso especial al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.1 b) y 2 a) de la LCSP.

Cuarto. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP, ya que el anuncio de licitación fue publicado en la PLACSP el 8 de junio de 2022, y el recurso se interpuso por la recurrente con fecha 17 de junio de 2022.

Quinto. A la vista de la rectificación sobre el tenor del pliego impugnado a la que –según el citado órgano– ha de procederse, cabe acudir a la doctrina de este Tribunal acerca de la posibilidad de que el órgano de contratación se aquiete a las pretensiones del recurso, opción que ha sido darle el tratamiento del allanamiento, según se ha manifestado en Resoluciones como la nº 846/2020, de 24 de julio, y nº 797/2020, de 10 de julio. En esta última se resume el criterio del Tribunal; así:



“A la vista del informe del órgano de contratación procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente, pudiendo citar la Resolución 970/2019 de 14 de agosto, que recogiendo doctrina anterior, indicaba lo siguiente: “Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la “reformatio in peius”. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial “ad hoc”, es el caso de la llamada “jurisdicción retenida” donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de



Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”.

En el presente caso, no se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico sino todo lo contrario pues, a la vista de lo expuesto, de las alegaciones de las partes y de la documentación obrante en el expediente administrativo, resulta clara la quiebra de la regla contenida en el artículo 145.4 de la LCSP que impone que en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual –como el analizado aquí, ex Disposición Adicional 41ª del citado texto legal–, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

A la vista de lo cual, puesto que el órgano de contratación se allana en definitiva al recurso presentado y tal conducta no constituye infracción del ordenamiento jurídico, procede su estimación anulando el apartado primero de la cláusula 18 del PCAP para que en el mismo se incluyan criterios relacionados con la calidad que representen un 51 por ciento de la puntuación total y ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de dicho Pliego.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Único. Estimar el recurso interpuesto por D. Norberto Guillén Albacete, en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA, contra los pliegos que rigen la licitación convocada por el Ayuntamiento de Molina de Segura para contratar el *“Servicio de asistencia técnica al Ayuntamiento de Molina de Segura para Coordinación de Seguridad y Salud durante las obras, dirección de obra y de ejecución material durante las obras y redacción de proyectos por profesionales externos, en el marco de un sistema dinámico de adquisición”*, expediente serv-res/2022000068, que deberá proceder conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho Quinto de la presente Resolución.

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 Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.