



Recurso nº 286/2024

Resolución nº 520/2024

Sección 1ª

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

En Madrid, a 19 de abril de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. S.G.L., en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el procedimiento tramitado por la Autoridad Portuaria de Málaga para la contratación de la *“Asistencia técnica para la redacción de proyectos y dirección de obra para obras de mejora de eficiencia energética y energías renovables incluidas en el Plan de Inversiones 2023-2027 de la Autoridad Portuaria de Málaga”*, expediente 23exma-80, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por la Autoridad Portuaria de Málaga el procedimiento de contratación de la *“Asistencia técnica para la redacción de proyectos y dirección de obra para obras de mejora de eficiencia energética y energías renovables incluidas en el Plan de Inversiones 2023-2027 de la Autoridad Portuaria de Málaga”*, expediente 23exma-80, por un valor estimado de 427.592,77 euros.

Segundo. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 22 de febrero de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio y los Pliegos por los que se rige la licitación.

Tercero. Con fecha 4 de marzo de 2024, D. S.G.L., actuando en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) por el que se rige la licitación, al amparo de lo establecido en los artículos 44 y siguientes 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).

La entidad recurrente solicita que, *“con estimación del recurso, se anule la cláusula 7.1, 7.2 y por remisión los apartados E y F del Cuadro de Características del PCAP y, con ello, se anule la licitación publicada, debiendo el órgano de contratación redactar un pliego cuyos criterios de solvencia cumplan con las exigencias normativas de atribución profesional y solvencia técnica.”*

Cuarto. Se ha remitido a este Tribunal por el órgano de contratación el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. Con fecha 19 de marzo de 2024 se ha dado traslado del recurso a la empresa interesada en el procedimiento de contratación, RETAILGAS, S.A., concediéndole un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que aquélla haya hecho uso de este trámite.

Sexto. Con fecha 3 de abril de 2024, la representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA ha presentado ante este Tribunal escrito de desistimiento del recurso especial en materia de contratación al que se ha hecho referencia en el Antecedente tercero de la presente Resolución

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurre una actuación de un poder adjudicador, como es la Autoridad Portuaria de Málaga, de conformidad con lo establecido en el artículo 47, en relación con el artículo 3, de la LCSP

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del PCAP, por el que se rige el procedimiento de contratación



referido a un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.

Tercero. Procede a continuación examinar si la entidad recurrente, el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, ostenta o no legitimación activa para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, con arreglo al cual *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

A este respecto, es preciso distinguir entre las dos pretensiones articuladas en el recurso interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, ya que el criterio que debe aplicarse, en cuanto a su legitimación activa, es diferente en uno y otro caso:

- La primera pretensión planteada es la impugnación de la cláusula 7.1 del PCAP y, por remisión, del apartado E.2 del Cuadro de Características adjunto, por exigir como requisito de solvencia técnica o profesional la condición de Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial o equivalente especialista en electricidad o energías renovables; de Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial o equivalente; y de Técnico o persona con titulación técnica suficiente para realizar las tareas de delineación necesarias, en todos los casos con determinada experiencia. La entidad recurrente entiende que con ello se excluye de la licitación a otros titulados, como los Arquitectos, que en su criterio ostentan competencias y habilitación legal para la ejecución de los trabajos de acuerdo con los artículos 2,10 y 12 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.



- La segunda pretensión es la impugnación de la cláusula 7.2 del PCAP y, por remisión, de los apartados E.2 y F.2 del Cuadro de Características adjunto, por exigir como requisito de solvencia técnica o profesional la acreditación de haber prestado servicios similares a los que son objeto del contrato en los tres últimos años por importe igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato. La entidad recurrente mantiene que ello perjudica a las empresas de nueva creación, con vulneración de lo establecido en el artículo 90.4 de la LCSP.

Este Tribunal entiende que el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, en el ejercicio de las competencias que le corresponden para la defensa de los intereses profesionales de sus integrantes, ostenta legitimación activa para el planteamiento de la primera pretensión, pero no para el planteamiento de la segunda; y ello, aplicando idéntico criterio que el que se expuso, respecto de un supuesto muy similar, en la reciente Resolución nº 95/2024, de 25 de enero (Recurso nº 1675/2023), referida a un recurso en el que un Colegio Oficial de Arquitectos impugnaba los Pliegos de un procedimiento de contratación, de una parte, por admitir a la licitación a titulados distintos de los Arquitectos (para lo que se le reconoció legitimación activa), y de otra, por exigir a los licitadores la acreditación de trabajos similares al objeto del contrato en los últimos cinco años y de disponer de un sistema de gestión ambiental certificado de acuerdo con la norma ISO 14001, reglamento EMAS o equivalente (para lo que se estimó que carecía de tal legitimación):

“Cuarto. (...) ‘Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el alcance de la legitimación de los Colegios Profesionales. Así, en la Resolución 1084/2022, señalamos lo siguiente:

La Resolución nº 358/2020, de 12 de marzo de 2020, analiza la cuestión de la legitimación del mismo Colegio profesional que ahora es el recurrente en el presente recurso, para concluir que se admite su legitimación, salvo que se aleguen “infracciones de legalidad ordinaria sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para los intereses que representan” Así, se establece dentro de su Fundamento de derecho quinto lo siguiente: “Sobre la legitimación de las corporaciones de derecho público y, en particular, de los colegios profesionales, es



doctrina de este Tribunal la contenida, entre otras, en nuestra Resolución 654/2015, de 10 de julio, en la que se afirma lo siguiente: “Ya en la Resolución 232/2012, de 24 de octubre, el Tribunal reconoció a las Corporaciones de Derecho Público (en aquél caso concreto, a un Colegio Profesional), legitimación para recurrir las disposiciones generales y actos que afectan a intereses profesionales, siempre y cuando tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el acto impugnado (SSTS, entre otras, de 24 de febrero de 2000, 22 de mayo de 2000, 31 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001 y 12 de febrero de 2002)’. Y, como se indicó en la más reciente Resolución 465/2015, de 22 de mayo, ‘la jurisprudencia y también la doctrina de este Tribunal ha reconocido la legitimación de los Colegios Profesionales para impugnar aquellas disposiciones o actos de naturaleza contractual que pudieran afectar a sus intereses profesionales, si bien precisando que tan amplia legitimación no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que habilite a las Corporaciones de Derecho Público para intervenir en cualquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente violada. Lo cual se ha traducido en la práctica en el reconocimiento de su legitimación activa para impugnar los Pliegos en defensa de los intereses profesionales de sus afiliados. Pues bien, figurando entre los fines de estas Corporaciones la defensa de los intereses profesionales de sus miembros, ha de entenderse, conforme a la doctrina citada, que ostentan legitimación para recurrir unos pliegos que, por las razones que luego se expondrán, consideran restrictivos de la concurrencia y limitativos de la libertad de acceso a las licitaciones”.

Consideraciones que, a la vista de las circunstancias concurrentes, son plenamente aplicables al supuesto que se examina en los términos que exponemos a continuación. El artículo 48 de la LCSP configura con gran amplitud el concepto de legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación y habilita a los colegios profesionales para recurrir aquellos actos que pudieran afectar a sus intereses profesionales. Ahora bien, tal legitimación no puede ser tan ampliamente interpretada de suerte que puedan impugnar los actos y disposiciones generales dictados en el procedimiento de contratación denunciado infracciones de legalidad



ordinaria sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para los intereses que representan”.

(...)

De acuerdo con estas consideraciones, los colegios profesionales están legitimados para interponer el recurso especial en materia de contratación de forma limitada, careciendo de legitimación para plantear cuestiones que no tenga relación alguna con la estricta defensa de los intereses corporativos que resulten o puedan resultar afectados, directa o indirectamente, por el acto impugnado, sin que pueda aceptarse como interés legítimo a los efectos del recurso el de la mera defensa de la legalidad.

(...)

Debemos poner lo anteriormente expuesto en relación con los distintos motivos del presente recurso. En el primer motivo de impugnación se denuncia la exigencia de acreditar, como criterio de solvencia técnica, trabajos similares al objeto del contrato realizados en los últimos 5 años.

Esta misma cuestión ya ha sido abordada por este Tribunal en su Resolución 1041/2022 frente a un recurso planteado por un colegio profesional y en la que se le denegó la legitimación con la siguiente argumentación:

El segundo de los motivos considera desproporcionado el requisito de solvencia técnica previsto, sin que tampoco justifique en qué afecta o perjudica específicamente los arquitectos de la Comunidad Valenciana dicha desproporción pues a unos les perjudicará (los que no cumplan con dicha solvencia) y a otros beneficiará (los que la cumplan), sin que los intereses profesionales de los arquitectos se vean afectados específicamente por dicha cláusula. En consecuencia, el recurso ha de ser inadmitido por falta de legitimación del recurrente en este aspecto que impugna”.

En este mismo sentido, en la Resolución 354/2023 dijimos:



Exigir la experiencia en la ejecución de contratos similares al que ahora se licita por un determinado importe que estima oportuno la entidad contratante en virtud de su discrecionalidad técnica para fijar la solvencia, no puede entenderse que discrimine o afecte de manera particular a los Arquitectos, siendo, en todo caso, una cuestión de mera legalidad, consistente en determinar si ha infringido al respecto lo dispuesto en los preceptos de la LCSP que regulan la solvencia técnica y la regla de la proporcionalidad.

Estos fundamentos son trasladables a este recurso en el que, como hemos indicado, se denuncia la exigencia de acreditar, como criterio de solvencia técnica, trabajos similares al objeto del contrato realizados en los últimos 5 años, sin especificar en qué medida este requisito menoscaba los intereses profesionales de los arquitectos colegiados de Almería frente a la exigencia de acreditar, como propone el colegio recurrente, trabajos similares al objeto del contrato sin ningún límite temporal.

Entendemos que se trata de una cuestión de legalidad ordinaria, y, consiguientemente, procede llegar a la misma conclusión de falta de legitimación que las dos resoluciones citadas.

En su tercer motivo de impugnación el colegio recurrente denuncia la exigencia prevista en la cláusula 41 del PCAP de que los licitadores cuenten con un sistema de gestión ambiental certificado de acuerdo con la norma ISO 14001, reglamento EMAS o equivalente. Señala que se trata de un requisito no proporcionado ni relacionado con el objeto del contrato, sin embargo, no especifica en qué medida esta exigencia tiene un efecto directo negativo sobre los intereses profesionales que representa.

Así las cosas, entendemos que este motivo de impugnación se circunscribe a la defensa de la legalidad ordinaria, no de los intereses de los arquitectos representados por el Colegio recurrente, por lo tanto, no se encuentra comprendido dentro del ámbito de la legitimación conferido por la LCSP a los colegios



profesionales, razones estas por las cuales estos motivos de recurso han de ser inadmitidos con base en el artículo 55.b) de la LCSP.”

Aplicando al presente caso esta consolidada doctrina del Tribunal, procede reconocer la legitimación activa del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA para la impugnación de la cláusula 7.1 del PCAP y del apartado E.2 del Cuadro de Características adjunto, que no incluyen expresamente entre las titulaciones exigidas como requisito de solvencia técnica o profesional la de Arquitecto, que la entidad recurrente mantiene que es adecuada para la realización de las prestaciones objeto del contrato. Es evidente que, en este caso, el planteamiento del recurso entra dentro de las competencias propias de la Corporación recurrente, de defensa de los intereses profesionales y colectivos de sus integrantes, con fundamento en la alegada restricción de la concurrencia y limitación de la libertad de acceso de aquéllos a la licitación.

Sin embargo, no es posible admitir la legitimación del Colegio recurrente para la impugnación de la cláusula 7.2 del PCAP y de los apartados E.2 y F.2 del Cuadro de Características adjunto, en cuando a la exigencia como requisito de solvencia técnica o profesional la acreditación de prestación de servicios similares a los licitados en los tres últimos años por importe igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato. Y ello, porque en este caso se plantea una cuestión de legalidad ordinaria, sin que se aprecie más que un interés abstracto de defensa de la norma supuestamente vulnerada, sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para el conjunto de los profesionales representados por la entidad y de sus intereses corporativos (de hecho, como se señalaba en la Resolución antes reproducida, la aplicación de la cláusula impugnada “a unos (colegiados) les perjudicará (los que no cumplan con dicha solvencia) y a otros beneficiará (los que la cumplan), sin que los intereses profesionales de los arquitectos se vean afectados específicamente por dicha cláusula”).

Por consiguiente, procedería la inadmisión de esta segunda pretensión, en aplicación del artículo 55.b) de la LCSP, conforme al cual “el órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos: (...) b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la



persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto. (...) Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso.”

Cuarto. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación del anuncio y de los Pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público, realizada el 9 de febrero de 2024 (siendo el 28 de febrero día festivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía) con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. Debe ponerse de manifiesto que, como se ha indicado en el Antecedente sexto de la presente Resolución, con fecha 3 de abril de 2024 la representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA ha presentado ante este Tribunal escrito de desistimiento del recurso interpuesto contra el PCAP por el que se rige el procedimiento de contratación tramitado por la Autoridad Portuaria de Málaga, en el que expone lo siguiente:

“PRIMERO.- Con fecha 4 de marzo de 2024 interpusimos recurso especial en materia de contratación pública contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la licitación con denominación: “Asistencia técnica para la redacción de proyectos y dirección de obra para obras de mejora de eficiencia energética y energías renovables incluidas en el Plan de Inversiones 2023-2027 de la Autoridad Portuaria de Málaga”, con valor estimado de 236.224,10 euros, expediente 23exma-80, convocada por la Autoridad Portuaria de Málaga, por considerar que los requisitos de solvencia técnica exigidos eran contrarios, entre otros, a la Ley de Ordenación de la Edificación, excluyendo injustificadamente la titulación de arquitectos.

SEGUNDO.- Con posterioridad a la interposición del recurso, con fecha 7 de marzo de 2023, se publica en la Plataforma de Contratos del Sector Público una aclaración sobre la solvencia técnica y ampliación del plazo para presentar proposiciones.

Adjuntamos copia de la resolución publicada.



La citada resolución satisface las pretensiones de esta parte y, por ello, de conformidad con el artículo 94 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, venimos a desistir del recurso especial interpuesto.

Por lo expuesto,

SOLICITA QUE, tenga por presentado este escrito, lo admita y, por su virtud, nos tenga por desistido del recurso especial en materia de contratación pública interpuesto contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la licitación: “Asistencia técnica para la redacción de proyectos y dirección de obra para obras de mejora de eficiencia energética y energías renovables incluidas en el Plan de Inversiones 2023-2027 de la Autoridad Portuaria de Málaga”, con valor estimado de 236.224,10 euros, expediente 23exma-80, convocada por la Autoridad Portuaria de Málaga.”

Se acompaña al escrito de desistimiento copia del Acuerdo del Presidente de la Autoridad Portuaria de Málaga de 7 de marzo de 2024 al que se alude, del siguiente tenor literal:

“En el Pliego de Condiciones Particulares que rige la licitación se requiere como solvencia técnica entre otros requisitos y según se recoge en el Cuadro de Características del mismo disponer de al menos un “Ingeniero Industrial, Ingeniero Técnico Industrial o equivalente, con experiencia acreditada de, al menos, cinco (5) años en trabajos similares a la del presente proyecto, y de seguimiento y control de ejecución.”

Por la presente se aclara que, por equivalente se consideran las profesiones con competencia legal para desarrollar los trabajos objeto de la licitación, según Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación.

Siendo la solvencia técnica un requisito esencial de la licitación, y teniendo en cuenta que posibles interesados en la licitación podrían no haber preparado presentación de ofertas por considerar que no cumplían con el requisito de solvencia ahora aclarado, por la presente a fin de garantizar que la licitación se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y



transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, esta Presidencia acuerda ampliar el pazo de presentación de ofertas en 15 días naturales desde el siguiente a la publicación del presente acuerdo.”

Tal y como este Tribunal viene declarando reiteradamente (cfr.: Resoluciones nº 1522/2022, 69/2023, 353/2023, 724/2023 y 900/2023, entre muchas otras), aunque ni la LCSP , ni el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre que aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, contemplen de manera expresa el desistimiento como modo de terminación del procedimiento, la remisión que el artículo 56.1 de la LCSP, así como el 2.1 del Reglamento, efectúan, en punto a la tramitación del recurso especial, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), supone que daba reconocérsele al recurrente la facultad de desistir por aplicación de lo dispuesto en el artículo 94.1 de este último texto legal.

El desistimiento pone fin al procedimiento (cfr.: artículo 84.1 de la LPACAP), debiendo ser aceptado de plano por la Administración fuera de los casos en los que concurra alguna de las salvedades legalmente previstas (cfr.: artículo 94.4 y 5 de la LPACAP). En el supuesto aquí planteado, no se aprecia razón alguna de interés público que recomiende o exija la continuación del procedimiento, ni han comparecido interesados instando la continuación y estimación del recurso por lo que, de acuerdo con lo dispuesto por los preceptos citados, debe aceptarse el desistimiento formulado por la representante de la entidad recurrente, el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, decretando, en consecuencia, el archivo del expediente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Aceptar el desistimiento comunicado por D. S.G.L., en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el procedimiento tramitado por la Autoridad Portuaria de Málaga para la contratación de la “Asistencia técnica para la redacción de proyectos y dirección de obra para obras de mejora de eficiencia energética y energías renovables incluidas en el Plan de Inversiones 2023-2027 de la Autoridad Portuaria de Málaga”, expediente 23exma-80, acordando el archivo del expediente.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 del LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 el artículo 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES