



Recurso nº 1116/2019 C. Valenciana 233/2019

Resolución nº 1299/2019

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

En Madrid, a 18 de noviembre de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D.M.R.G.-B. en representación del ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE GEÓLOGOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (en adelante, “Recurrente” o “ICOG”) contra el anuncio de licitación y los pliegos de la licitación convocada por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana para contratar los servicios de “*Elaboración del Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana*”, expediente CMAYOR/2019/01Y24/41, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 26 de agosto de 2019 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de servicios de “*Elaboración del Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana*”, convocado por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana, con un valor estimado de 350.000,00 euros, confiriendo a los posibles licitadores un plazo máximo para presentar sus proposiciones hasta el 27 de septiembre de 2019, a las 14:00 horas.

Segundo. El 6 de septiembre de 2019 el recurrente, disconforme con el anuncio de licitación y los pliegos del contrato, interpone recurso especial en materia de contratación directamente en el registro electrónico de este Tribunal.

Tercero. El 12 de septiembre de 2019 el órgano de contratación emite un informe en el que manifiesta su oposición al recurso interpuesto.



Cuarto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 24 de septiembre de 2019 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, 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. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”), aplicable *ratione temporis* a la revisión del presente procedimiento de contratación, convocado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, el 9 de marzo de 2018 y el Convenio suscrito con la Comunidad Valenciana publicado en el BOE el 17 de abril de 2013 y por su prórroga publicada el 21 de marzo de 2016.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones de lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en los artículos 50 y 51 de la LCSP.

Tercero. El recurrente está legitimado activamente para la interposición del recurso especial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. Constituye el objeto del presente recurso especial en materia de contratación el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios de “*Elaboración del Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana*”, convocado por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana.

En defensa de sus pretensiones el recurrente alega, en síntesis, (1) la vulneración del artículo 1 de la LCSP por el apartado L del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, “PCAP) en lo referente a los requisitos de solvencia técnica y adscripción de medios; (2) la vulneración de los artículos 100 y 101 de la LCSP y (3) la vulneración del artículo 99.3 de la LCSP, por la no división en lotes del contrato.



Por su parte, el órgano de contratación se opone a la estimación del recurso señalando, con los siguientes argumentos. (1) En relación con la exclusión de determinadas titulaciones del equipo mínimo exigible, como la de geólogo, se sostiene que con ello se pretende que los licitadores acrediten un mínimo personal con formación específica en la materia, extremo que no se desprende del programa formativo del grado de geólogo, sin perjuicio de que cualquier tipo de personal pueda participar adicionalmente a ese personal mínimo; (2) en relación con la alegación de que el coste económico del contrato resulta insuficiente para cubrir costes de personal, advierte de un error material en el recurso por asumir que todo el personal mínimo exigido deberá estar prestando servicios simultáneamente durante todo el contrato y (3) en relación con la falta de justificación de la no división en lotes del contrato, sostiene que la experiencia previa, con contratos análogos sí divididos en lotes, justificaba la unidad del objeto en esta licitación.

Quinto. Es preciso advertir que este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en la Resolución 1017/2019, de 19 de septiembre, sobre un recurso prácticamente idéntico planteado por el Ilustre Colegio Oficial de Geólogos frente a una licitación del mismo órgano de contratación aduciendo los mismos motivos de impugnación. Por lo tanto, tendremos en cuenta las conclusiones alcanzadas en dicha impugnación para resolver la que ahora nos ocupa.

Sexto. Planteada en estos términos la cuestión litigiosa, pasamos a analizar el primero de los bloques de impugnación, que el recurrente centra en una indebida limitación de las titulaciones para acreditar la solvencia técnica y el requisito de adscripción de medios.

El apartado L del Anexo I del PCAP establece como compromiso de adscripción de medios, los siguientes:

“1. Personales

El equipo responsable de la ejecución del contrato deberá estar integrado como mínimo por 11 profesionales, con las siguientes titulaciones: tres Arquitectos, un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, un Ingeniero Agrónomo, un Ingeniero de Montes o licenciado en Ciencias Ambientales, un Ingeniero Industrial, un Ingeniero en Geodesia o Cartografía, un licenciado en Geografía, un licenciado en Economía



y un Abogado (las titulaciones podrán ser las correspondientes conforme a los nuevos planes de estudio).

Además, cada uno de los miembros del equipo deberá contar con una experiencia mínima de 3 años en trabajos de ordenación del territorio, habiendo participado en la elaboración de instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial aprobados.

La persona a cargo de la dirección del equipo debe formar parte del equipo mínimo y, además, haber participado en la elaboración de documentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal.

Cualquier modificación en el equipo de trabajo al que se adjudique el contrato, deberá ser comunicado y autorizado por la dirección técnica.”

Configurado como requisito de solvencia la adscripción al contrato de un equipo mínimo con las titulaciones que se especifican, procede transcribir lo dispuesto en el artículo 74 cuando atribuye al órgano de contratación la competencia para fijar las condiciones mínimas de solvencia:

“1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.”

Sobre la forma de acreditación de la solvencia técnica, el artículo 90 de la LCSP señala que:

“1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos,



eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública.



b) Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad.

c) Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa.

d) Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de este, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad.

e) Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato, así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.

f) En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.

g) Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y del número de directivos durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación.

h) Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación.



i) Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.

2. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato.

3. Si el objeto contractual requiriese aptitudes específicas en materia social, de prestación de servicios de proximidad u otras análogas, en todo caso se exigirá como requisito de solvencia técnica o profesional la concreta experiencia, conocimientos y medios en las referidas materias, lo que deberá acreditarse por los medios que establece el apartado 1 de este artículo.

4. En los contratos no sujetos a regulación armonizada, cuando el contratista sea una empresa de nueva creación, entendiéndose por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años, su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a i) anteriores, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de servicios.”

De acuerdo con los preceptos citados, el órgano de contratación dispone de libertad para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución



del contrato, habiendo justificado debidamente, en su informe preceptivo, la elección de las titulaciones requeridas, al señalar:

“Sin embargo, la administración, para acreditar la solvencia en ordenación del territorio de una determinada empresa y exigir un equipo mínimo, debe asegurarse la adecuada formación y experiencia de los miembros integrantes. Es decir, que los miembros del equipo mínimo tengan una formación académica en la materia y una experiencia acreditada en ordenación del territorio y urbanismo. Para ello, la administración, en el ejercicio de su potestad de decisión, ha optado por considerar, con carácter general, que la formación se acredite mediante la existencia en los planes de estudio de las titulaciones de asignaturas troncales directamente relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo y con experiencia profesional de tres años en la materia.

*Sin poner en duda la capacidad y competencia de profesionales con otras titulaciones para realizar trabajos de ordenación del territorio, no puede afirmarse, con carácter general, que determinadas titulaciones, entre ellas los geólogos (profesionales que se dedican a la geología: ciencia que estudia la historia del globo terrestre, así como la naturaleza, formación, evolución y disposición actual de las materias que lo componen) puedan acreditar la solvencia en un contrato de estas características. Ya que, a pesar de lo que indica el recurrente en un certificado concreto de un profesional en la materia, en el plan de estudio de esta titulación no aparece como asignatura troncal la ordenación del territorio (<https://web.ua.es/es/grados/grado-en-geologia/plande-estudios.html>). Es por ello, por lo que el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas establece una enumeración “*numerus clausus*” de las titulaciones que pueden acreditar, de manera objetiva, la formación académica en ordenación del territorio. Ahora bien, la administración, concedora de las particularidades de esta materia multidisciplinar, permite la incorporación de cualquier otro profesional sin especificar la titulación ni la necesidad de acreditar experiencia en la materia. Pero, esta incorporación no puede computar a efectos de valoración ya que, dado que al equipo adicional no se le exige tampoco ninguna experiencia, solo pueden computar aquellos profesionales que pueden acreditar formación en la materia, es decir, las titulaciones establecidas para el equipo mínimo.*



Cabe afirmar que este hecho no limita la libertad de acceso a la licitación de determinados profesionales, en concreto los geólogos. Ya que es posible su participación en el equipo adicional.

Ahora bien, la administración no puede abrir a cualquier titulación la acreditación de la solvencia profesional para realizar las tareas implícitas en los contratos de prestación de servicios en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El recurrente considera que si la administración quiere garantizar la capacidad de los profesionales en esta materia debería acudir a las competencias reconocidas en los estatutos de los diferentes colegios profesionales y no a los planes de estudio, por lo que implícitamente está reconociendo que su plan de estudios carece de esta formación. La administración optó por acudir a los planes de estudio, ya que la enumeración que realizan los colegios profesionales de las tareas, en todo caso, acreditaría la capacidad profesional pero no la formación, que es lo que acreditan los planes de estudio. Además, estas tareas enumeradas en los estatutos son, tal y como indica el artículo 21 del Real Decreto 1378/2001, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos citado en el recurso, una enumeración a título enunciativo y no exhaustiva.

La dirección general competente en la materia en los últimos años ha licitado varios contratos con un objeto similar, todos ellos relativos a la ordenación del territorio en algún ámbito de la Comunitat Valenciana. En todos, para acreditar la solvencia se ha exigido un equipo mínimo igual al ahora exigido con la posibilidad de completarlo con cualquier otro profesional. Estos contratos han sido tramitados y a su licitación se han presentado distintos equipos, así pues y con el fin de demostrar la falsedad de la afirmación que realiza el recurrente de que el pliego está realizado "ad hoc" para una empresa o equipo determinado, se facilitan los siguientes datos. Se ha licitado y adjudicado 3 contratos de naturaleza similar y con la misma exigencia de equipo mínimo y a dichas licitaciones se presentaron una media de 6 empresas por contrato y, todos ellos han sido adjudicados a diferentes empresas. Por tanto, no es tan complicado, como quiere hacer creer el recurrente, formar un equipo mínimo de estas características y, en ningún caso, el pliego está elaborado ad hoc para una empresa o equipo determinado, lo contrario sería una prevaricación manifiesta que,



si efectivamente así lo considera, debería denunciar en las instancias competentes al efecto.

En conclusión, cabe afirmar que el pliego no limita la libertad de acceso a la licitación, ni genera discriminación alguna.”

La solución ha de ser, consecuentemente, desestimatoria de este motivo de impugnación con un razonamiento idéntico al empleado por este Tribunal en la Resolución 1017/2019, de 16 de septiembre, donde decíamos que:

“De acuerdo con los preceptos citados, el órgano de contratación dispone de libertad para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato, habiendo justificado debidamente, en su informe preceptivo, la elección de las titulaciones requeridas, al señalar:

“(…) la administración, para acreditar la solvencia en ordenación del territorio de una determinada empresa y exigir un equipo mínimo, debe asegurarse la adecuada formación y experiencia de los miembros integrantes. Es decir, que los miembros del equipo mínimo tengan una formación académica en la materia y una experiencia acreditada en ordenación del territorio y urbanismo. Para ello, la administración, en el ejercicio de su potestad de decisión, ha optado por considerar, con carácter general, que la formación se acredite mediante la existencia en los planes de estudio de las titulaciones de asignaturas troncales directamente relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo y con experiencia profesional de tres años en la materia.

Sin poner en duda la capacidad y competencia de profesionales con otras titulaciones para realizar trabajos de ordenación del territorio, no puede afirmarse, con carácter general, que determinadas titulaciones, entre ellas los geólogos (profesionales que se dedican a la geología: ciencia que estudia la historia del globo terrestre, así como la naturaleza, formación y evolución y disposición actual de las materias que lo componen) puedan acreditar la solvencia en un contrato de estas características. Ya que, a pesar de lo que indica el recurrente en un certificado concreto de un profesional en la materia, en el plan de estudio de esta titulación no



*aparece como asignatura troncal la ordenación del territorio (<https://web.ua.es/es/grados/grado-en-geologia/plan-de-estudios.html>). Es por ello, por lo que el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas establece una enumeración “*numerus clausus*” de las titulaciones que pueden acreditar, de manera objetiva, la formación académica en ordenación del territorio. Ahora bien, la administración, conocedora de las particularidades de esta materia multidisciplinar, permite la incorporación de cualquier profesional sin especificar la titulación ni la necesidad de acreditar experiencia en la materia. Pero, esta incorporación no puede computar a efectos de valoración ya que, dado que el equipo adicional no se le exige tampoco ninguna experiencia, solo pueden computar aquellos profesionales que pueden acreditar formación en la materia, es decir, las titulaciones establecidas para el equipo mínimo.*

Cabe afirmar que este hecho no limita la libertad de acceso a la licitación de determinados profesionales, en concreto los geólogos. Ya que es posible su participación en el equipo adicional. Ahora bien, la administración no puede abrir a cualquier titulación la acreditación de la solvencia profesional para realizar las tareas implícitas en los contratos de prestación de servicios en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El recurrente considera que si la administración quiere garantizar la capacidad de los profesionales en esta materia debería acudir a las competencias reconocidas en los estatutos de los diferentes colegios profesionales y no a los planes de estudio, por lo que implícitamente está reconociendo que su plan de estudios carece de esta formación. La administración optó por acudir a los planes de estudio, ya que la enumeración que realizan los colegios profesionales de las tareas, en todo caso, acreditaría la capacidad profesional pero no la formación, que es lo que acreditan los planes de estudio. Además, estas tareas enumeradas en los estatutos son, tal y como indica el artículo 21 del Real Decreto 1378/2001, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos citado en el recurso, una enumeración a título enunciativo y no exhaustiva. (...).”

De esta manera, ninguna vulneración del principio de discriminación y del principio de proporcionalidad se produce cuando los pliegos permiten que puedan concurrir



licitadores que cuenten con un equipo más amplio de lo que constituye propiamente el equipo mínimo previsto en los pliegos, incluyendo por tanto a los geólogos.

Por tanto, las exigencias de titulación contenidas en el pliego resultan conformes a la normativa de contratación pública, al estar previstas en la LCSP, vinculadas al objeto del contrato y proporcionadas, no dando lugar a una limitación de la competencia.”

Séptimo. En segundo lugar, el rechazo del recurrente se basa en considerar que el precio de licitación no cubre los costes salariales del equipo mínimo y, en consecuencia, el presupuesto base de licitación no es adecuado a los precios de mercado. Asimismo, señala que para la determinación del valor estimado del contrato no se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 101 de la LCSP.

Sobre la determinación del presupuesto base de licitación señala el artículo 100 de la LCSP que:

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.



3. Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación.”

Sobre el precio de los contratos añade el artículo 102.3 de la LCSP que:

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios.”

Tal y como resulta de lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito, la determinación del precio del contrato corresponde al órgano de contratación, si bien se establece como principio general en relación con su fijación, que el mismo ha de ser adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato y que la correcta estimación de su importe ha de hacerse atendiendo al precio general del mercado.

Este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones (si bien bajo la vigencia del derogado TRLCSP, cuyo artículo 87.1 contenía una prescripción similar al del actual artículo 102.3 LCSP) que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (por todas, Resolución nº 423/2017, de 12 de mayo) y, señalábamos en Resolución nº 237/2017, de 3 de marzo, que:

“(…) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del



que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas (...).”

De los preceptos y la doctrina anteriormente citada, podemos concluir que la competencia para determinar el presupuesto es exclusiva del órgano de contratación, mientras que los licitadores, especialmente tras la entrada en vigor de la LCSP, tienen el derecho a que se les desglosen los costes y gastos que les conllevaría la ejecución del contrato en caso de resultar adjudicatarios.”

En nuestro caso, las pretensiones del recurrente parten de un error en el cálculo de las previsiones unilaterales que realiza, ya que los cálculos que detalla en la tabla en la que fija el coste de los 11 miembros del equipo mínimo que ha de ser adscrito al contrato para cada una de las fases, parten de considerar la totalidad del equipo mínimo a tiempo completo y durante todo el contrato y en todas y cada una de sus fases, cuando, tal y como señala el órgano de contratación en su informe preceptivo: “(...) *La complejidad de la materia obliga a la especialización en cuestiones muy particulares como puede ser: la toma de datos, la participación pública, el análisis del territorio, la evaluación ambiental, el paisaje, la elaboración de propuestas, de memoria económica, la elaboración de una normativa, etc. Lógicamente, todos estos trabajos no se realizan de manera simultánea en todas las fases, sino que para la realización de unos es necesaria la previa elaboración de otros y, en algunos casos, la conclusión de toros. Por tanto, es innegable que el cálculo realizado por el recurrente no se corresponde con la metodología seguida para la realización del trabajo en materia de ordenación del territorio, ya que no todos los profesionales trabajan de manera simultánea y durante la totalidad del contrato*”, error que determina la desestimación de esta alegación.

Por ello, y atendiendo a la doctrina anteriormente referida sobre el margen de apreciación del órgano de contratación sin que el recurrente haya demostrado la incorrección en el precio de licitación, teniendo en cuenta que el órgano de contratación realiza el preceptivo



desglose del presupuesto ex artículo 100 de la LCSP, no cabe acoger los motivos de impugnación del recurso.

Octavo. Por último, el recurrente invoca como fundamento de su recurso la vulneración del artículo 99.3 de la LCSP por no justificar adecuadamente la no división en lotes del contrato.

Al respecto, establece el artículo 99 de la LCSP:

“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante, lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.”



Sobre la obligatoriedad de la división en lotes del contrato, este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones (por todas, la Resolución nº 408/2017) la siguiente doctrina:

“En relación con la previsión de este artículo 46 de la Directiva, este Tribunal ha declarado, entre otras, en la resolución 814/2016, que del mismo se desprende que “la división no es obligatoria”, siendo así que, por mucho que el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE exprese que, para aumentar la competencia, “procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes”, también añade que tales poderes adjudicadores deben conservar ‘la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial’, exigiendo únicamente que se estudie la conveniencia de tal división, a cuyo fin, ‘cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador’.

(...)

Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal expresada, entre otras muchas, en la resolución 148/2019 de 22 de febrero, ‘(...) la nueva Ley de Contratos del Sector Público exige, como hemos visto, que la justificación de la no procedencia de dividir el contrato en lotes se encuentre reflejada en el expediente. El Tribunal considera admisible para no dividir el contrato en lotes el hecho de que se trate de «un servicio único, no divisible», pero debe explicarse en el expediente por qué el servicio es único e indivisible (...)’.

Es decir, la nueva LCSP no impide que la Administración configure el objeto del contrato atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer.

Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución del TACRC 756/2014, de 15 de octubre).



Pero debe tenerse en cuenta que: a) La Administración puede invocar motivos válidos para la existencia de un solo lote, aunque debe justificarlos suficientemente en el expediente, b) Los motivos que se contemplan en el artículo 93.3. a) y b) no constituyen un *numerus clausus*.

En definitiva, el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, margen que está sujeto también a la doctrina de la discrecionalidad técnica, debiendo, eso sí, explicar las razones principales por las cuales decide que no procede dicha división, razones que han de atender a un motivo que no resulte arbitrario, ni contrario a la finalidad última del precepto citado.

Expuesta la doctrina sentada en la materia, debemos analizar si en el supuesto examinado ha quedado suficientemente justificada la no división en lotes del contrato.

Al respecto, el apartado A del Cuadro de Características (Anexo I PCAP) define el objeto del contrato en el establecimiento de *“las condiciones y características técnicas que regirán los trabajos destinados a elaborar el Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana, desarrollando los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), y dentro del marco legal de la Ley 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). (...)”*.

El apartado B del Cuadro de Características justifica la no división en lotes del contrato señalando que: *“El presente contrato cumple los supuestos del art. 99.3b) de la LCSP para formar parte de una contratación cuyo objeto no admita división en lotes, ya que atendiendo a su contenido y finalidad es necesario que toda la documentación sea elaborada por un mismo equipo con el fin de lograr la máxima coherencia y homogeneidad”*.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo señala que: *“(...) Efectivamente, con anterioridad se procedió a la adjudicación en contratos independientes: por un lado, la elaboración del plan propiamente dicho y, por otro, su evaluación ambiental, ya que si se atiende al objeto del contrato de forma genérica esta opción es perfectamente válida y legal. Ahora bien, la experiencia de estos contratos ha puesto de manifiesto que las particularidades concretas (ámbito, características territoriales, complejidad, las*



sinergias, etc.) justifican la conveniencia de no dividir la contratación en lotes independientes, con la finalidad de lograr la máxima coherencia y homogeneidad de los trabajos, evitando así los problemas puestos de manifiesto en los contratos a los que hace referencia el recurrente”.

Expuestos los anteriores motivos y reconocida la discrecionalidad de que goza el órgano de contratación a la hora de definir el objeto del contrato y su división en lotes, este Tribunal considera suficientemente justificada la no división en lotes del contrato atendiendo a la naturaleza del contrato, que aconseja la no división en lotes a fin de lograr la máxima coherencia y homogeneidad en la elaboración del Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana y, en consecuencia, este motivo también debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D.M.R.G.-B. en representación del ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE GEÓLOGOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (en adelante, “Recurrente” o “ICOG”) contra el anuncio de licitación y los pliegos de la licitación convocada por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana para contratar los servicios de “*Elaboración del Plan de Acción Territorial de las Comarcas Centrales de la Comunitat Valenciana*”, expediente CMAYOR/2019/01Y24/41.

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso 1144/2019 sobre el mismo procedimiento.

Tercero. 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 sanción prevista en el artículo 58 de la 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 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, 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.