



Recurso nº 1324/2021 C. Valenciana 303/2021

Resolución nº 1509/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 4 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.E.M., en su propio nombre, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aprobado para regir la contratación del *“servicio de redacción de proyectos de obras e instalaciones, y estudios de seguridad y salud, así como la dirección de obra, dirección de la ejecución material de la obra, coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución y documentación necesaria para la tramitación de la licencia ambiental a efectos del acondicionamiento y construcción del nuevo CEIP Fabián y Fuero en Villar del Arzobispo”*, con expediente n.º 1040/2021, convocada por el Ayuntamiento de Villar del Arzobispo, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 29 de julio de 2021 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación de un contrato de servicios por la Alcaldía del Ayuntamiento de Villar del Arzobispo, para la prestación del servicio de redacción de proyectos de obras e instalaciones, y estudios de seguridad y salud, así como la dirección de obra, dirección de la ejecución material de la obra, coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución y documentación necesaria para la tramitación de la licencia ambiental a efectos del acondicionamiento y construcción del nuevo CEIP Fabián y Fuero, con un valor estimado de 255.168,33 euros.

El apartado 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas desarrolla los criterios de adjudicación, y asigna 55 puntos a la oferta técnica, según criterios relacionados con la calidad, y 45 puntos a la oferta económica.



En relación a los primeros se dividen en 45 puntos asignados a criterios evaluables mediante juicio de valor (propuesta metodológica, implementación de sistemas de generación y ahorro de energía y eficiencia energética, y medios y organización del equipo técnico para redacción de proyectos) y 10 puntos de evaluación objetiva por asistencia a la dirección de obra.

En cuanto a la oferta económica, se otorga la máxima puntuación a la oferta que presente el precio más bajo, y el resto de ofertas se puntúan proporcionalmente mediante una regla de tres simple directa. La mayor cantidad de baja ofertada sobre el precio total del contrato será valorada con la máxima puntuación establecida para este criterio, la oferta que no realice ninguna baja con 0 puntos, atribuyéndose a los restantes importes de baja ofertados la puntuación que proceda proporcionalmente por regla de tres simple directa. La fórmula matemática de valoración es la siguiente:

$$Pi = Z \times \frac{T - Oi}{T - Om}$$

Donde:

- *Pi: es la puntuación correspondiente a la oferta que se está valorando.*
- *Z: es la puntuación máxima del criterio económico*
- *T: es el tipo de licitación*
- *Om: es la oferta económica más barata*
- *Oi: es la oferta económica que se está valorando”.*

Segundo. La licitación se somete a la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. En particular, los trámites a seguir en la licitación son los del procedimiento abierto.



Tercero. El 18 de agosto de 2021 se presentó por D. A.E.M. recurso especial en materia de contratación contra los pliegos a que se sujeta la licitación. En el recurso se cuestiona la selección de criterios de adjudicación, que considera contrarios al principio de selección de la oferta con mejor relación calidad-precio.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente. El órgano de contratación remitió informe de 27 de agosto de 2021, junto con los documentos obrantes en el expediente. También remitió certificado haciendo constar la presentación de diez ofertas, entre las que se incluye la presentada por el recurrente.

Quinto. El 28 de septiembre de 2021, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que ninguno de ellos evacuase el trámite conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 46 de la LCSP, en virtud del convenio con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia, para resolver recursos especiales en materia de contratación (Resolución de 27 de mayo de 2021, publicada en el BOE nº 131, de 2 de junio).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que resulta admisible al alcanzar el umbral del artículo 44.1.c) LCSP, y además el acto recurrido, los pliegos, es uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2, a) del mismo cuerpo legal.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos



especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo, dado que el recurso se presentó el 18 de agosto de 2021, antes de que hubieran transcurrido quince días hábiles desde la publicación del anuncio de licitación.

Cuarto. Para completar el análisis de los requisitos procedimentales para la admisión del recurso, debe examinarse si la recurrente goza de legitimación para sostener sus pretensiones de nulidad del acuerdo del pliego rector del procedimiento de contratación, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, en relación al artículo 50.1.b) de la misma norma.

El artículo 48 de la LCSP dispone que: *"podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso"*.

Por su parte, el artículo 50 1. b) señala que: *"Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho"*.

En relación a la legitimación para recurrir los pliegos de una licitación, este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad de que el recurrente haya participado en la licitación, o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

Por ello, con base en jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo (sentencia de 21 de diciembre de 2001, Roj STS 10238/2001; sentencia de 5 de julio de 2005, Roj STS



4465/2005), como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 8 de septiembre de 2005 —asunto C-129/04— y de 12 de febrero de 2004 —asunto C-230/02), se ha admitido la legitimación activa del empresario que impugna cláusulas del pliego que restringen su participación en la licitación o le impiden participar en condiciones de igualdad (por todas, resolución nº 994/2019, de 6 de septiembre).

En el presente caso, el recurrente es arquitecto ejerciente, inscrito en el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, que ha presentado oferta para concurrir a la licitación el 24 de agosto de 2021, según consta en el certificado remitido por el órgano de contratación en el expediente. Por tanto, debe reconocerse la legitimación del recurrente.

Quinto. Se cuestiona en el recurso la cláusula del pliego que regula los criterios de adjudicación, pues a juicio del recurrente, resulta contraria al principio de selección de la oferta con mejor relación calidad-precio que se desprende del artículo 145 de la LCSP, pues con los criterios elegidos y la fórmula de valoración de la oferta económica no se prima la calidad de forma predominante en la selección de ofertas.

Considera el recurrente que, aunque el PCAP contempla que los criterios relacionados con la calidad representan un porcentaje del 55%, es decir, superior al mínimo legal del 51%, exigible para los contratos del Anexo IV y aquellos que tengan por objeto prestaciones de tipo intelectual; en la práctica no se cumple con dicho mínimo legal, ya que la fórmula elegida para valorar la oferta económica (45% del total de la puntuación) produce una distorsión, desvirtuando el pretendido equilibrio entre calidad y precio, al no ser proporcional la puntuación al precio sino a la baja.

También expone varios ejemplos en los que se puede ver que, con una mínima baja con respecto al presupuesto base de licitación (no superior al 10%) y aplicando la fórmula prevista en el PCAP, algunos licitadores obtienen la mejor puntuación final, pese a obtener bastante menos puntuación en el apartado de criterios relativos a la calidad de la prestación objeto del contrato. Propone como fórmula alternativa un método de normalización, basado en la proporcionalidad inversa.



Por su parte, el órgano de contratación considera que la LCSP no regula específicamente los requisitos que deben cumplir las fórmulas de valoración del precio, y los tribunales de recursos contractuales han venido considerando que es aceptable cualquier fórmula que sea coherente con el principio de oferta económicamente más ventajosa, que otorgue máxima puntuación a la oferta más baja, que no atribuya puntuación a la oferta que no mejore el tipo de licitación, y que valore las restantes guardando una cierta proporcionalidad entre ellas.

A su juicio, tales parámetros se cumplen con la fórmula del pliego, y no con la alternativa propuesta por el recurrente, que otorga puntuación a todo licitador, aunque no realice baja.

Con arreglo a lo establecido en la Exposición de Motivos de la LCSP, *“Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato”*.

A este respecto, el artículo 145 LCSP establece lo siguiente:

“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.



Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.



2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3.º El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.

Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.

3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:

a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los candidatos o licitadores.

b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución.

c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

e) Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios.

f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de



ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse más de un criterio de adjudicación.

h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.



En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;



b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación”.

Como tiene declarado este Tribunal (por todas, Resolución nº 975/2018), la Administración goza de una amplia discrecionalidad para elegir qué concretos criterios utilizará en cada caso a fin de adjudicar un contrato, así como para darles el peso relativo que considere oportuno.

La LCSP exige en su art. 145.6 que los criterios estén vinculados al objeto del contrato, y deberán respetarse los principios de libertad de acceso, igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa, proclamados en el art. 1.1 LCSP.

Además, de conformidad con el apartado 4, en los contratos relacionados en el Anexo IV, y en los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deben representar al menos el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.



En el presente caso, no se discute que el pliego asigna una proporción superior al 51 por ciento (55 puntos de 100) a los criterios relativos la calidad de las ofertas, cumpliendo así, al menos en un plano teórico, con los requisitos del artículo 145 apartado 6 y Anexo IV de la LCSP.

Por ello, resulta estéril la discrepancia del recurrente con los criterios de adjudicación y sus apreciaciones sobre el mayor o menor acierto de su aplicación en relación con ejemplos concretos de ofertas, en la medida en que respetan el mínimo legal de puntuar en un 51% al menos la calidad de las ofertas, y tampoco se argumenta que la valoración que resulta de los criterios económicos resulte en una valoración desproporcionada o irracional.

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. A.E.M., en su propio nombre, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aprobado para regir la contratación del *“servicio de redacción de proyectos de obras e instalaciones, y estudios de seguridad y salud, así como la dirección de obra, dirección de la ejecución material de la obra, coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución y documentación necesaria para la tramitación de la licencia ambiental a efectos del acondicionamiento y construcción del nuevo CEIP Fabián y Fuero en Villar del Arzobispo”*, con expediente n.º 1040/2021, convocada por el Ayuntamiento de Villar del Arzobispo.

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 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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo



dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.