



Recurso nº 564/2022 C.A. Región de Murcia 73/2022

Resolución nº 612/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 26 de mayo de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.D.A., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (AECIC) contra los pliegos del procedimiento de contratación de los *"Servicios de consultoría técnica de las actuaciones recogidas en el Programa de Mejora y Transformación de la Movilidad en Molina de Segura, "Molina Saludable 2021-24", incluido en el "Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital del transporte urbano", en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia"*, Expediente serv-abr_smpl/2022000090, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Molina de Segura, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Molina de Segura, se convocó mediante anuncio de licitación y pliegos publicados el 27 de abril de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público el procedimiento del contrato de los servicios de consultoría técnica de las actuaciones recogidas en el Programa de Mejora y Transformación de la Movilidad en Molina de Segura, "Molina Saludable 2021-24", incluido en el "Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital del transporte urbano", en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con un valor estimado de 120.000 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, el representante de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (AECIC) interpone en fecha 6 de mayo de 2022 el presente recurso especial en materia de



contratación, solicitando se declare la revisión de los pliegos rectores, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.

Tercero. De conformidad con lo previsto en 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), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del preceptivo informe, de fecha 11 de mayo de 2022 así como de informe técnico de la misma fecha.

Cuarto. Con fecha 18 de mayo de 2022, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, sin que ninguno de ellos haya hecho uso de tal derecho.

Quinto. Por Acuerdo de este Tribunal de fecha 13 de mayo de 2022 dictado al amparo del artículo 58.2, letra b) del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, se declara que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso y al no haberse solicitado en el escrito de recurso la adopción de medida cautelar ni considerarse oportuno su adopción de oficio por este Tribunal, se acuerda no adoptar medidas cautelares.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El marco jurídico aplicable viene determinado por la LCSP, así como por el 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).

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en 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).



Tercero. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso.

Cuarto. Se recurre contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.

Quinto. El órgano de contratación en su informe preceptivo esgrime la concurrencia de causa de inadmisibilidad al entender que la asociación recurrente carece de legitimación activa para interponer el recurso y, sostiene la falta de acreditación de la representación del compareciente.

Pues bien, la asociación recurrente está legitimada activamente para la interposición del recurso especial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP y, en atención a las alegaciones que formula aplicando la doctrina reiterada de este Tribunal en relación a la legitimación de las asociaciones de empresarios para recurrir los pliegos que rigen una licitación (por todas, resolución nº 205/2020, de 13 de febrero).

Si bien la recurrente no ha aportado sus estatutos, lo que en principio constituiría causa de inadmisión del recurso, en el supuesto que nos ocupa en atención a la propia denominación de la asociación, a las referencias en su página web como *“Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería Civil de la Región de Murcia, especializadas en la realización de Estudios Informativos, Anteproyectos, Proyectos, Asistencias Técnicas y Direcciones de Obra”* y, lo dispuesto en la escritura de apoderamiento que se acompaña con el recurso, de la que resulta que son fines de la asociación: *“La representación, defensa y promoción de los intereses generales y comunes de sus miembros en los órdenes económico, social, cultura tecnológico y comercial, ante todo género de personas, entidades Organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros.”*

Asimismo, su legitimación ya ha sido reconocida por este Tribunal en resolución nº 74/2022.

De otro lado, para la válida interposición del recurso no basta que la entidad recurrente se encuentre legitimada para ello, sino que debe actuar, al efecto, debidamente representada, y acreditar ante este Tribunal tal representación. En este sentido, el artículo 51.1.a) de la LCSP exige acompañar al escrito de recurso *“el documento que acredite la representación del*



compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento". Ahora bien, estamos ante un defecto subsanable, por lo que en su caso, resultaría necesario requerir a la recurrente de subsanación.

Sin embargo, en el supuesto analizado, no podemos sostener que falte la acreditación de la representación, ya que la recurrente adjunta al recurso copia de la escritura de poder general para pleitos de 27 de junio de 2018 de la que resulta que, entre las facultades atribuidas al compareciente se encuentra la de *"intervenir ante toda clase de órganos y funcionarios de las distintas Administraciones"*; asimismo, queda incorporada a la escritura del poder para pleitos certificación del Secretario de la Asociación, que acredita que el 22 de mayo de 2018 en reunión de la Junta Directiva Ordinaria de la Asociación, se adoptó el siguiente acuerdo:

"Se acuerda la interposición de recursos ante la Administración, en el ámbito de las competencias de AECIC.

(...)

Nombrar Asesor Jurídico de AECIC, de Don Carlos Díez Alcalde (...) dotándole de los poderes correspondientes para la interposición de recursos ante la Administración, entre otros."

En consecuencia, se considera acreditada la representación del compareciente.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, la recurrente fundamenta su recurso en los siguientes motivos impugnatorios:

1.- El PCAP *"no justifica el Presupuesto Base de Licitación, ni desglosa los costes salariales del equipo exigido, los costes directos e indirectos y otros gastos, tal como exige el artículo 100 de la LCSP."*

2.- *"El Presupuesto Base de Licitación no tiene en cuenta los correspondientes gastos generales de estructura y el beneficio industrial, que según el artículo 101.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es de aplicación general a los distintos tipos de contrato que se regulan en dicha norma (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado Expte. 40/19)."*



3.- El PCAP “establece como criterio para la valoración de las ofertas el precio con una ponderación de 70 puntos sobre 100, incumpliendo el artículo 145.4 LCSP que impone que 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, tal como establece la Resolución 1385/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.”

4.- El PCAP “establece un plazo de ejecución de 3 meses, pero en la Cláusula 7.1. del ANEXO DEL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS se establece como fecha máxima de entrega de los trabajos el 31 de mayo de 2022, incompatible con el plazo establecido.”

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo, pese a considerar que las alegaciones planteadas deben ser desestimadas, dispone que:

“(....)

1.- La relativa a la contradicción entre el PCAP y PPT en la ejecución del contrato, por tratarse de un mero error material, subsanable en cualquier momento que en modo alguno conlleva la anulación del procedimiento de licitación. Y ello sin perjuicio de la consabida prevalencia del documento jurídico sobre el técnico; y de que tal discrepancia podría perfectamente haber sido aclarada a cualquier interesado real en la licitación mediante una simple consulta.

2.- En lo que respecta a la calificación por el recurrente de la prestación del contrato como servicio de carácter intelectual, incardinable en la D.A. 41ª LCSP y con ello la aplicación de los arts. 143.2, 145.3, 145.4, 159.1.b) y 160.4 de la misma Ley, se comparte el criterio establecido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Rec 872/2021, Resolución 1300/2021, de 29 de septiembre, de que tanto la Ley 9/2017 como el Real Decreto Ley 3/2020 reconocen expresamente naturaleza de prestación de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo por decisión legislativa.

(....)

Ello puesto en relación con el CPV del contrato, definición de su objeto y prestaciones a realizar supone que en el Pliegos no se ha atendido a las especialidades normativas



establecidas en el art. 145,4, 159.1.b) y D.A. 41ª de la LCSP, conforme a los cuales en los concursos tramitados mediante procedimiento abierto simplificado el pliego deberá contemplar, como mínimo, un 6% de peso atribuido a criterios técnicos evaluables mediante fórmulas o tablas (no mediante juicios de valor), de manera que, en el caso más extremo, la evaluación de las ofertas tenga un 45% (como máximo) de peso en los criterios técnicos “subjetivos”, un 49% (como máximo) en el precio y un 6% (como mínimo) en criterios técnicos “objetivos” (evaluables mediante fórmulas o tablas).

3.- En cuanto a la alegada infracción de los arts. 100, 101 y 102 LCSP, estima quien informa que procede la desestimación, pues si bien es cierto que la nueva regulación del precio, presupuesto y valor estimado de la LCSP, dispone la consideración determinados conceptos (costes directos e indirectos, eventuales gastos, aplicación de normas laborales vigentes, etc), la ausencia de su desglose no conlleva, sin más, como se pretende, la anulación de los Pliegos, ya que, pese a tales defectos se ha dado cumplimiento a la hora de fijar precio, presupuesto y valor estimado, al Principio de Eficiencia y objetivo de estabilidad presupuestaria (arts. 1 y 102 LCSP). Además, la determinación de estos viene amparada por el Principio de Discrecionalidad Técnica y tales conceptos ponderados son conocidos y no van a variar, por lo que la omisión que se alega no afecta a la validez de los Pliegos

No obstante ello, apreciado el error de ausencia de desglose por el órgano de contratación se ha proceder a la subsanación, conforme a los arts. 100 y siguientes LCSP.

La corrección de los criterios de adjudicación e introducción de desglose del valor estimado debe conllevar la apertura de un nuevo plazo para presentación de ofertas y correlativa modificación de las fechas de apertura de sobres/archivos; a fin de adecuarlos a las previsiones legales y a la nueva doctrina del Tribunal a la que nos dirigimos.(...).”

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes y, entrando en el fondo de los motivos de impugnación esgrimidos, debemos partir de lo dispuesto en el informe del órgano de contratación y, a tal efecto, procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente, pudiendo citar la Resolución nº 797/2020 y la Resolución nº 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 supuesto examinado, el órgano de contratación pese a señalar que procede la desestimación del recurso, reconoce la “(...) contradicción entre el PCAP y PPT en la ejecución del contrato (...) y, “(...) error de ausencia de desglose” y, la necesaria “(...) corrección de los criterios de adjudicación”, debiendo entender que, aun cuando el órgano de contratación pretende tratar estos defectos del PCAP como meros errores, lo cierto es que lo que se trasluce es la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente.

Asimismo, en el presente caso, no se aprecia infracción del ordenamiento jurídico, teniendo además en cuenta la doctrina de este Tribunal sobre el desglose exigido en el artículo 100.2 LCSP. Así, en nuestra resolución nº 1132/2021, de 9 de septiembre de 2021, señalábamos:

“El alcance de tal desglose se concreta en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 42/18 que, con base en la doctrina de este Tribunal, concluye:

«En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP».

La doctrina expuesta pone de manifiesto la instrumentalidad del desglose de costes con la finalidad fundamental expresada en el artículo 100 LCSP de que el presupuesto base de licitación se adecúe a los precios de mercado.”



De otro lado y, en lo que se refiere al carácter intelectual del servicio objeto del contrato en relación con los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, el propio órgano de contratación al reconocer que el servicio objeto del contrato constituye una prestación de carácter intelectual, recoge en su informe preceptivo la doctrina de este Tribunal en la materia, citando por todas la Resolución nº 1300/2021, de 29 de septiembre.

En consecuencia, aplicando al supuesto examinado la doctrina anteriormente expuesta y, ante el allanamiento expresado por el órgano de contratación, procede la estimación del recurso interpuesto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. C.D.A., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (AECIC) contra los pliegos del procedimiento de contratación de los *“Servicios de consultoría técnica de las actuaciones recogidas en el Programa de Mejora y Transformación de la Movilidad en Molina de Segura, “Molina Saludable 2021-24”, incluido en el “Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital del transporte urbano”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*, Expediente serv-abr_smpl/2022000090, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Molina de Segura.

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 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.