



Recurso nº 1469/2022 C.A. Región de Murcia 142/2022

Resolución nº 1572/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 15 de diciembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.S.D.M. y A., en representación de la ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE INGENIEROS CONSULTORES DE ANDALUCÍA (ASICA), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el procedimiento para la contratación del “*Servicio de definición del Modelo de Promoción y Gestión, así como, el Análisis Coste Beneficio del Proyecto de la Zona de Actividades Logísticas de Cartagena y Terminal Intermodal Asociada*”, con expediente n.º 13/2022, tramitado por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado, por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, el procedimiento de contratación del “*Servicio de definición del Modelo de Promoción y Gestión, así como, el Análisis Coste Beneficio del Proyecto de la Zona de Actividades Logísticas de Cartagena y Terminal Intermodal Asociada*” (Exp. nº 13/2022), por un valor estimado de 122.633,46 euros.

Segundo. En el marco del citado procedimiento de contratación, con fecha 6 de octubre de 2022 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), aplicables a la misma.

Tercero. Con fecha 28 de octubre de 2022, D. I.S.D.M. y A., en representación de la ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE INGENIEROS CONSULTORES DE ANDALUCÍA (en adelante, ASICA), interpuso recurso especial en materia de contratación contra el PCAP mencionado en el Antecedente anterior, 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).

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

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso a las empresas interesadas en el procedimiento de contratación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP, habiéndose presentado escrito de alegaciones por parte de la empresa TEIRLOG INGENIERÍA, S.L., que se somete a la decisión de las entidades competentes en la materia.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal —por delegación de éste— dictó resolución el 17 de noviembre pasado 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.

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 el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, en su condición de Entidad de Derecho público en la que concurren los requisitos del artículo 3.3.d) de la LCSP, de conformidad con lo establecido en los artículos 44.1 y 46.2 de ese texto legal, y en el Convenio suscrito el 13 de noviembre de 2020 entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales (B.O.E. nº 306, de 21 de noviembre de 2020).

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



tramitado para la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 —apartados 1.a) y 2.a)— de la LCSP.

Tercero. La entidad recurrente está legitimada activamente para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, al perjudicar o afectar a sus derechos o intereses legítimos la actuación objeto de impugnación, como organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

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 PCAP impugnado, junto con el anuncio de licitación, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. La asociación empresarial ASICA interpone recurso especial contra el PCAP por el que se rige el procedimiento de contratación tramitado por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia para la adjudicación del «*Servicio de definición del Modelo de Promoción y Gestión, así como, el Análisis Coste Beneficio del Proyecto de la Zona de Actividades Logísticas de Cartagena y Terminal Intermodal Asociada*», y concretamente contra los «*Criterios evaluables de forma automática mediante fórmulas (100 puntos)*» establecidos en el apartado 1 de su Anexo XI, consistentes en «*Oferta económica, hasta 70 puntos*» y «*Experiencia adicional del equipo mínimo adscrito al contrato, hasta 30 puntos*».

La entidad recurrente aduce —en síntesis— que, dado que las prestaciones objeto del contrato de servicios licitado tienen carácter intelectual (lo que, según indica, se deduce del clausulado de sus condiciones particulares y de los códigos CPV que figuran en el PCAP), los criterios de adjudicación previstos en el apartado 1 del Anexo XI del PCAP vulneran lo establecido en el artículo 145.4 de la LCSP, en cuanto a la exigencia de que los criterios relacionados con la calidad representen al menos el 51% de la puntuación asignable, en relación con lo previsto en la Disposición Adicional 41ª del citado texto legal respecto a la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual de los servicios de consultoría. En consecuencia, solicita la anulación de esta previsión del PCAP y la



retroacción de las actuaciones a fin de adecuar los criterios de adjudicación del contrato a la exigencia legal.

Por su parte, el órgano de contratación, en el informe remitido a este Tribunal, mantiene que el carácter intelectual de una prestación no puede determinarse única y exclusivamente atendiendo a los códigos CPV, que constituyen un sistema complejo y rígido que en algunas ocasiones no se ajusta exactamente a las prestaciones contractuales; que solamente pueden considerarse prestaciones de carácter intelectual los trabajos que cuenten con un elemento creativo e innovador que implique el uso de las más altas facultades intelectivas humanas; que aun cuando la Disposición Adicional 41ª de la LCSP reconozca la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de consultoría, este es un concepto jurídicamente indeterminado; y que en todo caso deberá analizarse la descripción de la prestación contenida en el PPT para determinar si es de carácter intelectual o no. En virtud de todo ello, entiende que a la vista de la descripción técnica de la prestación recogida en el PPT por el que se rige la licitación, la prestación objeto de este contrato no tiene carácter intelectual. Consecuentemente, no existiría la infracción del artículo 145.4 de la LCSP alegada por la entidad recurrente.

Sexto. Para resolver el recurso interpuesto por ASICA, debe tomarse en consideración que el artículo 145.4 de la LCSP establece que: *«(...) 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»*. Por su parte, la Disposición Adicional 41ª del citado texto legal prevé que: *«(...) se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley»*.



La cuestión suscitada en el presente recurso es la relativa a si la previsión contenida en el apartado 1 del Anexo XI del PCAP aplicable en el procedimiento de contratación, que establece como criterios de adjudicación la oferta económica, a la que atribuye hasta 70 puntos, y la experiencia adicional del equipo mínimo adscrito al contrato, a la que atribuye hasta 30 puntos, es o no ajustada a lo establecido en el artículo 145.4 y en la Disposición Adicional 41ª de la LCSP, que exigen que en los contratos cuyo objeto sean prestaciones de carácter intelectual (entre los cuales la mencionada Disposición Adicional incluye expresamente los servicios de consultoría), los criterios de adjudicación relacionados con la calidad representen al menos el 51% de la puntuación total. Obviamente, la resolución de esta cuestión dependerá del criterio que se adopte acerca de la naturaleza del objeto del contrato licitado por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, materia en la cual discrepan la entidad recurrente y el órgano de contratación, conforme ha quedado expuesto en el anterior Fundamento jurídico.

Séptimo. Una vez examinada la documentación obrante en el expediente remitido por el órgano de contratación, este Tribunal entiende que el objeto del contrato de “*Servicio de definición del Modelo de Promoción y Gestión, así como, el Análisis Coste Beneficio del Proyecto de la Zona de Actividades Logísticas de Cartagena y Terminal Intermodal Asociada*”, es la realización de un servicio de consultoría y que sus prestaciones revisten naturaleza intelectual, por mor de las siguientes circunstancias:

1º) En el apartado B (“*Definición del objeto del contrato*”) del Cuadro Resumen del PCAP se indica que el objeto del contrato se incluye en los siguientes códigos del Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV), que de acuerdo con el artículo 2.4 de la LCSP se utiliza para «*identificar las prestaciones que son objeto de los contratos regulados en esta Ley*»:

«71241000-9 *Estudio de viabilidad, servicios de asesoramiento, análisis.*

79310000-0 *Servicios de estudios de mercado.*

71242000-6 *Elaboración de proyectos y diseños, presupuestos*».



2º) En el apartado 5 (*“Trabajos a realizar: Contenidos mínimos”*) del PPT se establece lo siguiente:

«Los trabajos a realizar en este estudio se fundamentarán sobre la base de todos los instrumentos, proyectos y estudios previos realizados para la actuación, que estarán a disposición del adjudicatario.

De esta forma, el objeto de contratación es:

1) ANÁLISIS DE DEMANDA.

1.1.) Demanda de suelo y fases de ejecución de las obras.

1.1.1) Definición del ámbito de actuaciones industriales en “competencia” con la ZAL de Cartagena.

1.1.2) Se analizará la oferta de suelo similar en este ámbito en “competencia” existente o planificada:

- Superficies disponibles, tipología (venta/ alquiler) y precios.*
- Características urbanísticas (altura permitida, edificabilidad, etc.), geometría y tamaño de parcelas disponibles.*
- Distribución espacial de la oferta y accesibilidad a infraestructuras.*
- Titularidad y condicionantes para su enajenación.*
- Análisis de suelo planificado para su desarrollo a corto-medio plazo. Promociones en curso previstas y horizonte temporal.*

1.1.3) Se analizará la demanda existente y potencial:

Se realizará la estimación de la demanda actual y futura mediante alguno de los modelos existentes basados en proyecciones de actividad (con metodología contrastada y justificada), concretando sus necesidades de espacio e infraestructuras asociadas.



Además, se analizará:

A. Para la Demanda Existente:

- *Operaciones de compraventa de suelo para inversiones de transporte y logística en el área de influencia en los últimos 5 años. Tipología de parcelas, tamaño y precios de venta, en su caso.*
- *Análisis histórico de proyectos de inversión que han demandado suelo con este objeto y que han desestimado la inversión, detectando las causas probables de la no consolidación del proyecto en Cartagena.*

B. Para la Demanda Potencial:

De forma preliminar, para su incorporación al análisis económico- financiero posterior, así como, para pulsar la demanda empresarial con los clientes potenciales habrá que tener en cuenta en el ámbito de la ZAL:

- *Costes de adquisición de terrenos y de urbanización. En este sentido, hay que señalar que los últimos provendrán de los proyectos constructivos y de urbanización y que estos se estarán realizando de manera simultánea, por lo que puede haber correcciones al respecto en el transcurso de los trabajos.*
- *Propuesta de posibles mejoras en costes logísticos por la implantación en la ZAL versus otros parques empresariales: mejoras en aprovisionamientos, eficiencia en la distribución, dotación de servicios compartidos, gestión de residuos eficiente, sistemas de drenaje sostenible, energías renovables, costes energéticos, etc.*
- *Costes generales de la promoción y gestión de la enajenación de parcelas resultantes (compraventa o alquiler, u otros mecanismos) u otros.*
- *Costes de mantenimiento de la urbanización hasta la venta del mismo y otros gastos generales (impuestos, gestión u otros).*
- *Estimación de plazos de construcción y venta.*



- *Estimación de precios de venta (y su equivalente para alquiler), entre otros.*
- *Ingresos previstos por la venta/ alquiler del suelo, en su caso, distribuidos temporalmente de acuerdo con el ritmo de venta estimado.*

Conocida la información relevante para el cliente final, se abordará el análisis empresarial del mercado, mediante:

o Detección de las necesidades ligadas a actividades de interés para su implantación en el ámbito, caracterización y evolución de su consolidación en la Región de Murcia. Análisis de nichos de mercado.

o Principales clientes tanto para suelo finalista como para promotores de suelo: operadores de transporte y logística, así como, otros posibles inversores del sector inmologístico para su instalación en la ZAL. Para ello se realizarán encuestas y entrevistas seleccionadas con las principales empresas detectadas para contrastar su interés y la demanda asociada.

Considerando lo estudiado en este apartado, se concretará la demanda de suelo destinado a actividades logísticas actual y prevista a corto- medio plazo, así como, precios de mercado diferenciando, en su caso, según el tamaño de parcela demandado y la ubicación geográfica preferente.

1.1.4) En base a lo anterior, se realizará el diagnóstico de adecuación entre la oferta y la demanda, detectando la demanda no satisfecha actual y potencial de no desarrollar la infraestructura de la ZAL, tanto en superficie, localización, tamaño de parcelas, características urbanísticas y precio.

Además, se ha de verificar que la demanda detectada puede ser atendida con la suficiente flexibilidad por la ZAL de Cartagena.

1.1.5) Por último se realizará la estimación de su posible distribución temporal de cara al posterior desarrollo de fases de urbanización, verificando que la demanda detectada puede ser atendida con la suficiente flexibilidad por la ZAL de Cartagena.

1.2.) Demanda de servicios logísticos intermodales en la Terminal Intermodal.



Para dimensionar el negocio de la Terminal Intermodal de Cartagena tanto desde el punto de vista de volumen de mercancías, servicios a ofertar, tarifas de mercado y posibilidades de externalización de la actividad, se ha realizado un análisis de la demanda de servicios ferroviarios en el desarrollo de los trabajos del proyecto básico de la Terminal Intermodal dirigidos por la Autoridad Portuaria de Cartagena, donde se identifica la parte del mercado logístico que podría ser atendido en esta infraestructura.

Además, aunque la oferta de servicios de este tipo es muy limitada en la Región, también se está identificando junto con la oferta que está planificada a medio-largo plazo.

1.2.1.) Oferta actual y prevista.

Se incorporará y verificará la recogida en el citado proyecto básico de la Terminal Intermodal.

1.2.2.) Demanda actual y prevista.

Con todo lo anterior, se determinarán:

De los trabajos contratados por la Autoridad Portuaria de Cartagena correspondientes al Proyecto Básico de la Terminal Intermodal, que incluyen un análisis de la demanda de servicios ferroviarios, se extraerán los flujos que podrían desviar mercancía al tren en la Terminal de Cartagena para lo que se usará una metodología logit para determinar los tráficos más probables (incluyendo una prospectiva del área de influencia u otros tráficos) que se pudieran desviar a la terminal de Cartagena y se complementarán mediante análisis de área de influencia para la posible captación de tráficos de perecederos procedentes del norte de África o de Andalucía en coordinación con el modo marítimo en su caso:

- Se hará una revisión y actualización del estudio de demanda de la terminal intermodal citada, básicamente en relación con la definición, caracterización y dimensionamiento de posibles corredores ferroviarios de mercancías con origen o destino en la terminal, así como, los porcentajes de captación de mercancías previstas para su incorporación en el estudio de viabilidad posterior.*



- *Sobre la base del estudio citado, determinación de los volúmenes de mercancía Origen/Destino-Destino/Origen a trasvasar tanto procedentes de la Región de Murcia como de su área de influencia (minimizando los acarrees) actual y proyectada hasta su vida útil.*
- *Identificación del tipo de mercancías.*
- *En función del tipo mercancías, determinación del elemento de transporte (ferroviario) más adecuado.*
- *% captación de estos flujos “razonable y justificado” y estimación de proyecciones.*
- *Determinación de corredores origen- destino concretos.*
- *Estimación del número de trenes que se podrían operar, tipo de trenes según elemento de transporte utilizado y cómo se van a ir incorporando esos tráfico con el tiempo a la terminal desde su inauguración.*

Además, se tendrán en cuenta los resultados del sondeo al sector empresarial allí realizado complementándolo con empresas u operadores que pudieran ser de interés (operadores de carretera, ferroviarios y de terminales) que se determinarán en coordinación con el Responsable del Contrato, de modo que quede clara la demanda efectiva, los servicios necesarios, tiempos y tarifas viables para su operación, así como, condicionantes a tener en cuenta para su incorporación a ese modo. Para ello, se determinará un análisis comparativo de coste y tiempo entre el modo usado actualmente y el transporte vía ferrocarril- acarreo posterior que se complementará con la identificación de otros factores cualitativos que pudieran favorecer el tránsito al ferrocarril por parte de los cargadores.

También se realizará un análisis de terminales origen/destino compatibles de acuerdo con los tráfico y flujos detectados.

De igual manera, para su incorporación al análisis económico-financiero, y en base a dichos trabajos ya desarrollados, se tendrá en cuenta, se verificará, complementará y, en su caso, se optimizará en base a la demanda detectada y al diseño de terminal previsto:



- *En base a la demanda, maquinaria y características de la terminal, estimación de los recursos humanos, suministros, maquinaria y otros medios materiales necesarios para la operación de trenes y su incorporación temporal de acuerdo con el incremento paulatino de la demanda, incluyendo la progresiva incorporación de turnos de trabajo en su caso, teniendo en cuenta los rendimientos en la operación de los servicios prestados. Costes asociados. Valoración económica asociada y determinación del valor residual de la infraestructura una vez agotada la vida útil de la misma y previsiones de amortización.*
- *Determinación de cánones a incluir en los costes: canon suelo, cánones de ADIF en todas las actividades de su competencia.*
- *Determinación de los servicios a ofrecer en la terminal (manipulación de mercancías, almacenamiento, transporte, etc.) y su capacidad. Tarifas de aplicabilidad y distribución temporal de ingresos por la prestación de dichos servicios, de acuerdo con la evolución de la demanda antes establecida.*

2) MODELO DE PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE LA TERMINAL INTERMODAL Y DE LA ZONA DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS DE CARTAGENA.

2.1.) Antecedentes.

Tras la determinación del mercado potencial de la ZAL y la Terminal, hay que tener en cuenta las siguientes variables:

- *La mayor parte de los terrenos son de la Entidad Empresarial de Suelo SEPES, cuya actividad esencial es la de promoción de parques empresariales. En principio, este organismo no tiene previsto su urbanización a corto- medio plazo, por lo que se plantea la enajenación de los terrenos necesarios mediante un proceso de compraventa entre organismos de las Administraciones Públicas. Sin embargo:*

o El sistema urbanístico para el desarrollo de la actuación previsto por la Actuación de Interés Regional, AIR Zona de Actividades Logísticas Los Camachos-Cartagena, es el sistema de iniciativa pública de expropiación, si bien, la Autoridad Portuaria de Cartagena ha adquirido parte de los terrenos a finales del mes de septiembre de 2022 de parte de los



terrenos para el desarrollo, entre otros, de nuevas instalaciones para el Centro de Transportes y el Depósito Franco de Cartagena: En este trabajo se ha de evaluar la viabilidad de modificar dicho sistema por otro sistema público de gestión, incluyendo el de concurrencia, donde se externalizaría la promoción a un agente urbanizador donde se fomentaría la colaboración entre agentes públicos y privados. Dicha viabilidad se analizará tanto desde el punto de vista urbanístico, económico y temporal (plazos).

o Se analizará como alternativas la promoción del proyecto de la ZAL por parte del propietario SEPES, así como, el posible desarrollo del mismo mediante la participación de SEPES en la mercantil promotora de la misma.

• En relación a la Terminal Intermodal, además:

o El Ministerio de Fomento ha manifestado que la Terminal Intermodal no está previsto que pertenezca a la Red Ferroviaria de Interés General del Estado RFIG y que esta infraestructura ha de promoverse teniendo en cuenta su consideración de apartadero “privado”, si bien, la alternativa de su pertenencia a la RFIG será también considerada.

o El suelo donde se ubicará la terminal no está integrado en la ZAL, pero está muy cerca por lo que ha sido necesario el diseño y construcción de su conexión viaria a la misma, dentro de los trabajos correspondientes a los accesos viarios contratados por la Autoridad Portuaria de Cartagena. Los terrenos para la dita conexión son de titularidad privada.

o Para el acceso a fondos europeos para su construcción, la terminal tiene que ser de acceso público.

• Se considerará, en su caso, las variaciones acontecidas durante la redacción de los trabajos a nivel presupuestario y estratégico por parte de las Administraciones Implicadas, en particular, la estatal (Autoridad Portuaria de Cartagena, SEPES y ADIF), así como, la regional.

o Se analizará como una de las alternativas la de promoción del proyecto de la Terminal Intermodal por parte de ADIF, así como, el posible desarrollo del mismo mediante la participación de ADIF en la mercantil promotora de la misma.



2.2.) Mecanismos Societarios.

Se realizará un análisis de alternativas que incluyan la colaboración público- privada en la medida que sea factible para el desarrollo y gestión de una Terminal Intermodal y suelo urbanizado para zona de actividades logísticas (ZAL de Cartagena) donde las principales actividades a desarrollar serán:

- Adquisición y/ o expropiación (en su caso) de los terrenos.*
- Ejecución de los accesos viarios.*
- Construcción y explotación de la Terminal Intermodal.*
- Urbanización de suelo de la Zona de Actividades Logísticas y su comercialización mediante la venta, alquiler u otros.*

Además, se debe concretar y desarrollar las mejores propuestas societarias en la fase de promoción y en la fase de gestión para cada una de las infraestructuras, así como, la posible externalización de partes del negocio a la inversión privada en su caso.

Las propuestas societarias que se propongan han de ser las más eficientes para el óptimo desarrollo, comercialización y explotación de ambas infraestructuras (la ZAL y la Terminal Intermodal), al tiempo que se minimice el impacto a efectos de déficit y consolidación de deuda (normativa SEC 2010).

De acuerdo a lo anterior, se establecerán las formas societarias para cada uno de los “negocios”, en función de la viabilidad de la colaboración público- privada, esto es, de la participación de los distintos agentes (incluidas las Administraciones Públicas). De esta manera, habrá que concretar:

1. Análisis detallado de los condicionantes de negocio, técnicos, económicos y jurídicos en la promoción y comercialización posterior de la ZAL, entre otros:

a. Condicionantes urbanísticos y jurídicos en cada una de las fases que se establezcan de ejecución.



b. Ítems jurídicos a modo de hoja de ruta de los pasos que se han de dar desde la sociedad promotora en cada una de las fases desde el inicio hasta la factibilidad de disponer de suelo urbanizado para su venta posterior. En este sentido, es necesario poder determinar en qué momentos y en qué condiciones se van a poder enajenar los terrenos, ya sean urbanizados totalmente o para su urbanización total o parcial por el comprador.

c. Ítems de financiación que va a requerir la promoción y explotación de la ZAL.

2. Los agentes a involucrar y mecanismos jurídicos de colaboración público-privada, en su caso. Entre otros, se analizará la intervención de los agentes implicados de alguna u otra forma actualmente (CARM, Autoridad Portuaria de Cartagena, Consorcio Depósito Franco, SEPES, ADIF), así como, futuribles.

3. Figura mercantil y modelo societario, incluyendo:

a. Requisitos estatutarios.

b. Composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno y administración.

c. Requisitos para la toma de decisiones.

d. Estructura de capital y fondos propios.

e. Otros.

4. Participación de la sociedad promotora en el proceso expropiatorio.

a. Determinación del órgano expropiante y el beneficiario para cada una de las infraestructuras (ZAL y Terminal Intermodal).

b. Compromisos derivados y efectos jurídicos y financieros a tener en cuenta por la sociedad beneficiaria.

c. Fórmulas de colaboración e incorporación del capital por parte de los organismos integrantes en la sociedad beneficiaria.



d. Análisis de las fases de expropiación y de desarrollo de las obras. Análisis crítico del proceso vs posible comercialización del suelo mediante el régimen transitorio definido en el artículo 100 de la ley 13/2015 de la CARM. Para ello habrá que tener en cuenta que se ha iniciado la contratación del Proyecto de Urbanización y que, en caso de que se mantenga la previsión de una única Unidad de Actuación, para su aprobación definitiva han de estar expropiados la totalidad de los terrenos.

5. La identificación, valoración y reparto de riesgos tanto en la fase de construcción como en la de explotación. Matriz de Riesgos que incluya medidas de mitigación en caso de producirse y sirva de base al Estudio de viabilidad financiero, al diseño de la estructura financiera y a la redacción posterior de los contratos necesarios. En el desarrollo de la misma habrá que concretar y desarrollar las ventajas e inconvenientes/riesgos en la fase de promoción y en la fase de gestión, así como, la posible externalización de partes del negocio a la inversión privada en su caso.

6. Estudio de viabilidad económico- financiera, de acuerdo con lo establecido en este pliego para el Análisis Coste-Beneficio. En este sentido habrá que tener en cuenta que habrá inversiones iniciales (principalmente acometidas de servicios) que habrá que financiar para poner en marcha el sector y que se tendrán que repercutir con posterioridad.

7. La estructuración de los mecanismos de pago y modelos de retribución que hagan viable la incorporación de otros agentes, en su caso, bien sea por un canon de uso u otros mecanismos de pagos mixtos (tarifa en sombra, pago por disponibilidad, tarifa técnica, entre otros).

8. Modelo de financiación acorde con la estructura y reparto de riesgos, teniendo en cuenta:

a. La participación de inversores públicos y privados.

b. Necesidades y estructuras de financiación del proyecto, incluidos:

i. Fuentes de financiación externas, subvenciones y otras aportaciones públicas. Estas últimas incluirán un análisis en particular de las correspondientes a los distintos fondos



Europeos aplicables y análisis de la posibilidad de acceso a Fondos Next Generation. Determinación de los fondos propios mínimos necesarios.

ii. Cumplimiento de requisitos para la obtención de financiación para el proyecto.

iii. Financiación según las unidades de negocio que se establezcan.

c. El cumplimiento de criterios SEC2010 en el sentido mencionado anteriormente.

Todo lo anterior se contrastará con algunos de los principales agentes del mercado regional y/ o nacional que puedan tener representatividad o hayan participado en el desarrollo y explotación de infraestructuras de transporte y logística, de modo que se optimice la propuesta desde todos los puntos de vista señalados.

9. Definición de la hoja de ruta para la ejecución del proyecto y su puesta en marcha.

3) ANÁLISIS COSTE BENEFICIO:

Realización del Análisis Coste Beneficio del proyecto de la Terminal Intermodal y de la ZAL de Cartagena, de acuerdo con la metodología prevista en el Anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/207 de la Comisión o modificación vigente en su caso, así como, otros reglamentos/ normativa relacionada en el marco de la UE para este tipo de proyectos, con las regulaciones/ modificaciones vigentes y todas las que se pudieran derivar en el transcurso de los trabajos. De este modo, a modo orientativo, relacionamos los principales aspectos allí recogidos:

1. Definición del contexto social, económico, político e institucional, que incluirá:

i. Condiciones socioeconómicas del país y de la región que son relevantes para el proyecto.

ii. Aspectos políticos e institucionales, incluidas las políticas económicas existentes y planes de desarrollo con sus objetivos estratégicos.

iii. Dotación actual de infraestructuras y oferta de servicios (véase punto 1. Análisis de Demanda).



iv. La percepción y expectativas de la población en relación al servicio que va a prestarse.

2. Definición de los objetivos del proyecto:

i. Objetivos que permitan comprobar que la inversión responde a una necesidad existente y de evaluar los resultados y de la repercusión del proyecto.

ii. Cuantificación de objetivos mediante indicadores con puntos de referencia y valores objetivo.

3. Identificación del proyecto de acuerdo al artículo 100 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, así como:

i. Identificación del proyecto como unidad de análisis autosuficiente: los lotes técnicos y las fases administrativas o financieras que no puedan considerarse operativos en sí mismos deben analizarse en el ACB junto con el resto de fases del proyecto.

ii. Consideración de la zona de impacto, los beneficiarios finales y las partes interesadas cuyo bienestar cuenta en la agregación de beneficios netos.

iii. Identificación del organismo responsable de la ejecución, así como, análisis de sus capacidades técnicas, financieras e institucionales.

4. Determinación de la viabilidad del proyecto que considerará los siguientes aspectos:

i. Análisis de viabilidad: identificación de los condicionantes potenciales y las soluciones en los aspectos técnico, económico, medioambiental, de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo normativo e institucional. De este análisis, que será realizado por la adjudicataria, el ACB incluirá un resumen de los resultados.

ii. Análisis de demanda: Se detraerá del primer apartado.

iii. Análisis de alternativas: Realización de una comparativa de alternativas viables teniendo en cuenta distintos criterios técnicos, institucionales, económicos, medioambientales y relativos al cambio climático. El análisis se hará en 2 fases:



- 1ª Fase (criterios cualitativos fundamentalmente): Análisis de alternativas estratégicas básicas (infraestructuras y localización del proyecto), a partir de los análisis realizados para el documento de la Actuación de Interés Regional (AIR) de la ZAL de Cartagena y su Evaluación Ambiental Estratégica.

- 2ª Fase (métodos cuantitativos): Soluciones concretas desde el punto de vista técnico.

Se seleccionará la mejor alternativa, lo cual tendrá que justificarse debidamente.

5. Análisis financiero.

El análisis financiero deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta las normas establecidas en la sección III (Método de cálculo de los ingresos netos descontados de las operaciones que generan ingresos) del Reglamento Delegado (UE) nº 480/2014 de la Comisión o modificaciones posteriores en su caso vigentes en el momento de la redacción de los trabajos. Estas incluyen: el método de cálculo de los ingresos netos descontados (incluido el período de referencia y el método incremental) y de descuento de flujos de efectivo (incluido el tipo de descuento financiero en términos reales).

Se realizará desde el punto de vista del propietario o el explotador del proyecto e incluirá (de acuerdo con el citado Anexo III con las especificaciones y particularidades allí recogidas):

i. Evaluación de la rentabilidad financiera de la inversión y del capital nacional.

ii. Determinación de la contribución (máxima) adecuada de fondos europeos.

iii. Comprobación de la viabilidad financiera (sostenibilidad) del proyecto. En el caso de socios privados, habrá que comprobar la rentabilidad financiera del capital privado.

Si el propietario y el explotador no son la misma entidad, se hará el análisis financiero de cada uno por separado, así como, un análisis financiero consolidado, que incluya los flujos de caja entre el propietario y el explotador.



De forma similar, se hará un análisis individual de cada sociedad que participe de acuerdo con los negocios resultantes.

El ACB incluirá el consolidado total. Además, se procurará su realización a precios constantes, si bien, se considerarán los cambios previstos en los precios para la evaluación de riesgos.

Se realizará un análisis de sensibilidad que determine la variación en los indicadores financieros en función de las principales variables.

6. Análisis económico, que refleje el coste de oportunidad social de bienes y servicios, partiendo de los flujos de caja del análisis financiero y realizado a precios contables constantes (sombra). Dicho análisis constará de 4 fases:

i. Correcciones fiscales que excluyan los impuestos indirectos, las subvenciones y las transferencias de entidades públicas.

ii. Conversión de los precios de mercado a precios contables (sombra).

iii. Monetización de externalidades no derivadas del mercado.

**El análisis económico solamente considerará los efectos directos para evitar una doble contabilización, mientras que los precios sombra y la monetización de externalidades representan, en general, los efectos indirectos.*

iv. Descuento de los costes y beneficios estimados, aplicando el método estándar de flujo de caja descontado y utilizando una tasa de descuento social (TDS). Para España está establecida en el 3%, salvo justificación.

El análisis económico incluirá también:

- El cálculo de los indicadores de rendimiento económico: VANE, TRE, B/C.

- El análisis de los costes y beneficios en el contexto de las emisiones de gases de efecto invernadero y del cambio climático.



7. *Evaluación de riesgos, de modo que se aborden las incertidumbres inherentes del proyecto, con especial atención al cambio climático y los aspectos medioambientales. Dicha evaluación comprenderá 2 fases:*

i. Análisis de sensibilidad, que determine las variables críticas del modelo, su análisis, valores de conmutación, así como, evaluación de escenarios mediante la combinación conjunta de valores críticos.

ii. Análisis cualitativo de riesgos, que comprenda la prevención y mitigación de los mismos, que en el caso del proyecto de la Terminal Intermodal y de la ZAL de Cartagena, dada la naturaleza del mismo (plataforma logística para el transporte intermodal de mercancías), contemplará como mínimo los siguientes riesgos específicos: riesgos de demanda, riesgos de diseño, riesgos administrativos y de la contratación pública, riesgos de adquisición de terrenos, riesgos de construcción, riesgos operativos, riesgos financieros, riesgos reglamentarios y otros riesgos (oposición del público).

4) DOSIER PARA CAPTACIÓN DE FINANCIACIÓN.

A partir de los trabajos realizados, se requiere la elaboración de un Informe- Dossier del Proyecto enfocado a la presentación del mismo ante las posibles Fuentes de Financiación externa: entidades bancarias, organismos multilaterales o entidades europeas.

5) DOSIER COMERCIAL PARA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO ANTE TERCEROS.

A partir de los trabajos realizados, se requiere la elaboración de un Dossier Comercial del Proyecto enfocado a la presentación y comunicación del mismo ante terceros: inversores, operadores, cargadores, etc.

6) IMPACTOS DEL PROYECTO.

De forma adicional, se realizará una estimación de las variables macroeconómicas del proyecto más significativas que incluya el impacto en generación de empleo en las distintas fases de desarrollo, VAB, PIB, etc., tanto derivadas de la inversión directa en proyecto



como por las inducidas tras la implantación de inversiones empresariales en el ámbito actuación».

Octavo. Considerando, de una parte, la descripción correspondiente a los códigos CPV en los que el apartado B del Cuadro Resumen del PCAP incluye las prestaciones del contrato (que aluden a actuaciones tales como “estudios”, “asesoramiento”, “análisis”, “elaboración de proyectos”, y de otra, la detalladísima exposición de las actividades de análisis, estimación, diagnóstico, estudio y propuesta que configuran esas prestaciones contenida en el apartado 5 del PPT, resulta indudable que esas prestaciones son constitutivas de un contrato de servicios de consultoría, y que revisten un inequívoco carácter intelectual.

Es aplicable al caso la doctrina ya establecida por este Tribunal en cuanto a la aplicación del artículo 145.4 de la LCSP a los contratos de servicios de consultoría, de la que es ejemplo la Resolución nº 1595/2021, de 12 de noviembre (Recurso nº 1385/2021), recaída en un asunto que presentaba gran similitud con el ahora suscitado:

«Quinto. El Cuadro de Características (CC) contenido en el Pliego de Condiciones del Contrato de Servicios de: “Asistencia técnica de soporte al departamento de operaciones portuarias para la redacción de pliegos e informes en el período 2021-2022”, a que se refiere este recurso, dice: “Es objeto de la contratación el soporte continuo al Departamento de Operaciones Portuarias, para la elaboración de estudios de demanda, análisis logísticos, informes y expedientes propios de la actividad del departamento, así como pliegos para servicios portuarios o comerciales a prestar en los puertos competencia de la APB”.

El CPV del contrato es “71356200-0 Servicios de Asistencia Técnica”. (...)

Sexto. La Recurrente esgrime, como se ha adelantado en los Antecedentes, que siendo el objeto del contrato el propio de una prestación de carácter intelectual, el CC asigna al precio un total de 60 puntos sobre los 100 previstos con lo que no se cumple la obligación legal que impone que, en estos contratos, al menos el 51% de los puntos correspondan a criterios relacionados con la calidad.

En efecto, el artículo 145 LCSP, en lo que ahora es relevante, establece: (...)



Por otra parte, en la Disposición Adicional (41ª) LCSP, se dispone: (...)

Séptimo. Partiendo de todo lo anterior, lo primero que debe analizarse es si el objeto del contrato forma parte de las previsiones de los preceptos citados, concretamente si es un contrato de servicios cuyo objeto sean prestaciones que tengan carácter intelectual en cuyo caso, el pliego, al no cumplir la regla de que los criterios relacionados con la calidad deban representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sería nulo en la regulación que hace el CC de los criterios de adjudicación.

Ello, teniendo en cuenta que la D.A 41ª, en principio, reconoce ex lege, entre otros, a los servicios de consultoría, la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual.

Como se ha expuesto, tanto el CC, como el PPT, definen el contrato que nos ocupa, como contrato de servicios, cuyo objeto es la “asistencia técnica de soporte” al departamento correspondiente de la APB. Los pliegos se refieren reiteradamente a la «labor de soporte continuo al Departamento de Operaciones Portuarias», para la elaboración de estudios, análisis, informes y expedientes propios de la actividad del departamento, así como de los pliegos para servicios portuarios o comerciales a prestar en los puertos competencia de la APB.

ASICA afirma en su recurso que “[t]al y como se desprende del clausulado de las Condiciones Particulares y de los códigos CPV requeridos, resulta indubitado que nos encontramos ante la contratación de prestaciones de carácter intelectual”. Aunque dice que ello se “fundamentará convenientemente en Derecho”, lo cierto es que el recurso se limita a transcribir el Código CPV del contrato y a invocar el artículo 145.4 LCSP y la DA 41ª LCSP, dando por sentado que estamos ante prestaciones de carácter intelectual.

Al respecto hemos de partir de la evolución del criterio adoptado por este Tribunal en esta materia, cuyo exponente es la reciente Resolución nº 1300/2021 de 29 de septiembre, que resalta las novedades introducidas en distintos preceptos referidos a las prestaciones intelectuales por la LCSP:



“...A la vista de tales preceptos, debe analizarse si la respuesta que debemos dar al presente recurso debe ser la misma que la que dimos en anteriores resoluciones, como en la Resolución nº 544/2018 y en la nº 964/2017.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, la doctrina establecida bajo la vigencia de la normativa anterior a la actual LCSP no puede mantenerse en la actualidad.

En efecto, establece la Disposición adicional cuadragésima primera de la LCSP que: ‘Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley’. Esta regla es novedosa, pues no existía en la anterior ley de contratos de 2011 (Decreto Legislativo 3/2011), vigente cuando se resolvieron los recursos anteriores aludidos.

La Ley 9/2017, de contratos del sector público, al igual que el Real Decreto Ley 3/2020, no contiene ninguna definición de lo que debe entenderse por prestación de carácter intelectual, pero sí reconocen expresamente tal naturaleza a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo. Es más, insiste el legislador en su decisión en otros lugares del articulado, utilizando este tipo de servicios como ejemplo de prestaciones intelectuales a los efectos correspondientes contemplados en diversos artículos (143, 145, 159, y 97.2 LCSP). Es decir, el legislador no solamente señala expresamente que son prestaciones de carácter intelectual las propias de servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, sino que insiste en su decisión, al utilizar dichos servicios a título ejemplificativo en otros lugares del articulado. Igualmente, ya desde la exposición de motivos de la ley se señala lo mismo: ‘En la parte correspondiente a los procedimientos de adjudicación, además de los procedimientos existentes hasta la actualidad, como el abierto, el negociado, el dialogo competitivo y el restringido, que es un procedimiento, este último, especialmente apto para la adjudicación de los contratos cuyo objeto tenga prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura’.

A la vista de lo anterior, pocas dudas pueden haber y pocos matices o interpretaciones resulta necesario hacer: son prestaciones de carácter intelectual los servicios de



arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo. Y lo son por decisión legislativa, lo son ex lege”.

En el presente caso, visto el objeto del contrato descrito en cláusula 3 del PPT y el clausulado del Cuadro de características, no puede negarse que nos encontramos ante servicios de consultoría en distintas formas: estudios, análisis, informes, redacción de pliegos, consultas, los cuales tienen naturaleza de servicios intelectuales por disposición legal, sin consideración para efectuar tal calificación el que pueda o no predominar en ellas una labor creativa o innovadora.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, puesto que el artículo 145.4 LCSP 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. Apreciada esta infracción, procede la anulación de los criterios de adjudicación previstos en el cuadro de características del procedimiento en la medida en que no respetan la ponderación exigida».

Por consiguiente, en el caso planteado, al establecer en el apartado 1 del Anexo XI del PCAP los criterios de adjudicación a aplicar por el órgano de contratación para resolver el procedimiento de licitación, debió haberse observado lo establecido en el artículo 145.4 de la LCSP, en relación con su Disposición Adicional 41^a, ya que la prestación a realizar constituía un contrato de servicios de consultoría y revestía carácter intelectual; de tal modo que los criterios relacionados con la calidad deberían haber representado al menos el 51% de la puntuación total. Dado que, sin embargo, el apartado 1 del Anexo XI del PCAP previó la asignación de 70 puntos a la oferta económica y de 30% a la experiencia adicional del equipo mínimo adscrito al contrato, incurrió en una vulneración de aquella previsión legal, por lo que ha de declararse su nulidad, con retroacción del procedimiento para la aprobación de una nueva versión del PCAP en el que la regulación de los criterios de adjudicación del contrato se ajuste debidamente a las previsiones legales.

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. I.S.D.M. y A., en representación de la ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE INGENIEROS CONSULTORES DE ANDALUCÍA (ASICA), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el procedimiento para la contratación del “*Servicio de definición del Modelo de Promoción y Gestión, así como, el Análisis Coste Beneficio del Proyecto de la Zona de Actividades Logísticas de Cartagena y Terminal Intermodal Asociada*”, con expediente n.º 13/2022, tramitado por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, anulando el apartado 1 del Anexo XI del mencionado Pliego y retrotrayendo las actuaciones para la aprobación de una nueva versión del mismo en la que la regulación de los criterios de adjudicación se ajuste a las previsiones legales.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.