

Recurso 430/2018**Resolución 116/2019****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 22 de abril de 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS**, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para diversas actuaciones en centros educativos de Andalucía*” (Expte. 00322/ISE/2018/SC), promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, ente adscrito a la Consejería de Educación -actualmente Consejería de Educación y Deporte-, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. Con fecha 21 de noviembre de 2018, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato citado en el



encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio se publicó igualmente el 22 de noviembre en el Diario Oficial de la Unión Europea n.º 2018/S 225-514828.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 906.438,76 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. El 10 de diciembre de 2018, ha tenido entrada en el Registro de este Tribunal escrito de interposición de recurso especial presentado por el CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS (en adelante CACOA), contra el anuncio y los pliegos rectores del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución.

CUARTO. Por la Secretaría de este Órgano, el 11 de diciembre de 2018, se le dio traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y se le solicitó que remitiera el informe al mismo y el expediente de contratación, dándose cumplimiento a lo requerido el 17 de diciembre de 2018.

Una vez finalizado el plazo de presentación de proposiciones, el 3 de enero de 2019 la Secretaría del Tribunal solicitó al órgano de contratación el listado de entidades licitadoras en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de



notificaciones, recibíéndose el mismo en este Tribunal el 11 de enero de 2019.

QUINTO. Por Resolución, de 27 de diciembre de 2018, este Tribunal acuerda la suspensión del procedimiento de licitación.

SEXTO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 15 de enero de 2018, se dio traslado del recurso a las entidades licitadoras que habían participado en la licitación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que consideraran oportunas, habiéndolas presentado en plazo el licitador D.M.C.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el previsto para resolver en el artículo 57.1 de la LCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica*



cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*.

Sobre la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por



este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16 de 2009, viene a señalar que *“constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que declara que los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia a favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de la actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general, equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud sólo reservada a la acción popular.”*



La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el supuesto analizado se impugna el anuncio y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de la contratación ya referida por entender que el plazo concedido para la presentación de proposiciones resulta insuficiente y por considerar la recurrente que no está justificada la división en lotes, ni la limitación de licitación a un determinado número de lotes, por lo que resulta evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el Colegio recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de licitación es un contrato de servicios, cuyo valor estimado asciende a 906.438,76 € euros, siendo convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador y el objeto del recurso son el anuncio y varias cláusulas del PCAP, por lo que los actos recurridos son susceptibles de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 b) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*



a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos”.

En el presente supuesto consta que los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores el día en que se publicó el anuncio de la licitación en el perfil de contratante, el 23 de noviembre de 2018, por tanto, el recurso formulado por CACO A en el Registro de este Tribunal, el 10 de diciembre de 2018, se presentó en plazo.

QUINTO. La recurrente, pese a que al final de la alegación primera enumera una serie de irregularidades del pliego, realmente en sus alegaciones segunda y tercera dirige su recurso contra dos aspectos de la licitación: el plazo mínimo de presentación de ofertas, con invocación de dos motivos, y la división en lotes, con otros dos motivos.

Comenzando por el plazo mínimo de presentación de ofertas, señala que se ha previsto en el anuncio de licitación como plazo para presentar las ofertas hasta el 26 de diciembre de 2018, cuando el anuncio es de 16 de noviembre, con una actualización el 22 de noviembre, y los pliegos fueron publicados el 17 de noviembre. Según la cláusula 9.1 del PCAP, “*Lugar y plazo de presentación*”, las proposiciones, junto con la documentación preceptiva, se presentarán dentro del plazo indicado en el anuncio. En el apartado “*presentación de ofertas*” del anuncio publicado en la plataforma de contratación se indica que la fecha límite para la presentación de ofertas es el 26 de diciembre a las 23:55 horas.



De esta manera, prosigue, puede comprobarse que el plazo otorgado realmente es de 23 días hábiles: desde el 22 de noviembre de 2018, fecha de la última modificación, al 26 de diciembre. Añade que incluso contando desde el 17 de noviembre, fecha de publicación de los pliegos, hasta el 26 de diciembre serían 27 días hábiles. Ello supone un incumplimiento del plazo mínimo del artículo 156.2 LCSP, que establece que en los procedimientos abiertos de adjudicación sujetos a regulación armonizada el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a treinta y cinco días. Invoca a continuación el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, que dispone que cuando los plazos se señalen por días, se entiende que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Añade, por otro lado, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 136.1 de la LCSP, el órgano debería haber otorgado un plazo mayor al mínimo para presentar las proposiciones, en consideración a la complejidad y envergadura del contrato, ya que se refiere a seis lotes con diferentes ejecuciones, que se encuentran en diferentes provincias, y atendiendo al criterio de dificultad por la situación territorial.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, señala que el anuncio de licitación fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea 19 de noviembre de 2018, estableciéndose como plazo de finalización de presentación de ofertas, de acuerdo con el artículo 156.2 de la LCSP, el 26 de diciembre, es decir, 35 días naturales desde el envío del anuncio, ya que los plazos en la LCSP se establecen en días naturales.

El licitador D.M.C. considera adecuado el plazo establecido que le ha permitido presentar su oferta.



Expuestas las alegaciones de las partes, y entrando en el análisis de los motivos, el artículo 156.2 LCSP dispone:

“2. En procedimientos abiertos de adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a treinta y cinco días, para los contratos de obras, suministros y servicios, y a treinta días para las concesiones de obras y servicios, contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.”

La disposición adicional duodécima de la LCSP, “Cómputo de plazos”, establece que:

“Los plazos establecidos por días en esta Ley se entenderán referidos a días naturales, salvo que en la misma se indique expresamente que solo deben computarse los días hábiles. No obstante, si el último día del plazo fuera inhábil, este se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.”

En consecuencia, no cabe aplicar el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como pretende la recurrente, al contar la legislación de contratos del sector público con una regulación especial. En este sentido, la disposición final cuarta de la LCSP “Normas aplicables a los procedimientos regulados en esta Ley y a los medios propios personificados” establece:

“1. Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias.”



No procede la aplicación supletoria de la Ley 39/2015 ya que, como hemos señalado, la LCSP establece una regulación propia, de forma que no puede hablarse de la existencia de una laguna legal.

En consecuencia, procede desestimar este motivo del recurso.

Respecto del segundo motivo del recurso, en el que se alega que el órgano de contratación debería haber concedido un plazo mayor al mínimo para presentar las proposiciones, el artículo 136.1 de la LCSP dispone:

“Artículo 136. Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones.

1. Los órganos de contratación fijarán los plazos de presentación de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquellas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley.”

Sobre esta cuestión, y como dijimos en nuestra Resolución 231/2016, de 4 de diciembre, hemos de afirmar que la recurrente realiza una apreciación subjetiva sobre la insuficiencia del plazo de presentación de proposiciones.

Resulta de interés manifestar que, en plazo de alegaciones al recurso, un licitador al presente procedimiento de adjudicación afirma expresamente que no considera que el mencionado plazo sea insuficiente. Por otro lado, hay que tener en cuenta que finalizado el plazo de presentación de proposiciones se remite por parte del órgano de contratación a este Tribunal certificado relativo a las entidades licitadoras en el procedimiento, del que resulta que 15 entidades se han presentado a la licitación. Por tanto, y a la vista de este dato no parece



posible inferir que el plazo de presentación de proposiciones haya influido negativamente en la concurrencia al procedimiento.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el órgano de contratación tiene libertad a la hora de confeccionar los pliegos para determinar sus necesidades y establecer las condiciones que permitan la concurrencia, habiendo dispuesto que solo se podrán presentar proposiciones por los licitadores a uno de los lotes, lo que atempera la posible dificultad alegada por la recurrente, a lo que hay que sumar, como hemos señalado, el número de entidades que han concurrido al procedimiento de contratación, por lo que procede la desestimación del presente motivo de recurso.

SEXTO. En su alegación tercera, la recurrente invoca dos motivos. Combate en primer lugar la división del contrato en lotes. Sostiene que los lotes carecen de unidad funcional, *“teniendo en cuenta que existe tanto proyecto como dirección de obras y coordinación de seguridad y salud, debe existir una cohesión entre los lotes ofrecidos”*. Centra su recurso en que en que no procede la división en lotes, ya que esta podría provocar descoordinación en la ejecución del contrato cuyo objeto presenta una unidad funcional u homogeneidad, en cuanto al tipo de prestación del servicio, por ser la proyección de nuevos centros educativos, pero no presenta homogeneidad en la territorialidad. Añade además que se trata de provincias situadas en partes muy distantes de Andalucía, considerando más procedente que los contratos se hubieran licitado por provincias.

El órgano de contratación en su informe alega que se ha procedido a dividir el contrato en lotes en base a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LCSP, en cuanto a la eficiencia y eficacia en la contratación pública así como la promoción de la pequeña y mediana empresa, y lo dispuesto en la exposición de motivos de dicha ley. Añade que los servicios que se están licitando son las redacciones de proyectos y direcciones facultativas de obras de ampliaciones y/o reformas en seis centros educativos situados cada uno ellos en un municipio distinto.



De esta forma, los lotes permiten su realización independiente, al haberse formado un lote por cada uno de los centros en los que se va a actuar, que agrupa los servicios de redacciones de proyectos y direcciones facultativas necesarios para la realización de la obra correspondiente, permitiendo que dichos servicios estén coordinados entre sí. Las actuaciones aparecen recogidas claramente en los pliegos y sus anexos, y los lotes están perfectamente identificados. Añade que la situación geográfica de cada lote no supone una traba para la ejecución del contrato ni para el acceso a la licitación, pudiendo concurrir licitadores de la Unión Europea.

Expuesta las alegaciones de las partes, y como este Tribunal ha manifestado en otras ocasiones (Resolución 162/2018, de 1 de junio y Resolución 271/2018, de 28 de septiembre) la regla general tradicional en nuestra normativa contractual ha sido la unidad del objeto, debiendo justificarse en el expediente el fraccionamiento en lotes (artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). No obstante, la nueva Directiva 2014/24/UE señala en su considerando 78 que la contratación pública debe adaptarse a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y a tal efecto, para favorecer la concurrencia, procede animar a los poderes adjudicadores a dividir grandes contratos en lotes.

De este modo, el artículo 46.1 de la citada Directiva establece que los poderes adjudicadores, en caso de que no dividan el objeto del contrato en lotes, deberán justificar su decisión, bien en los pliegos de la contratación, bien en el informe específico a que se refiere el artículo 84 (informe específico sobre los procedimientos de adjudicación en el que se documentará el desarrollo de los mismos y la justificación de las decisiones adoptadas).

Esta previsión ha sido recogida en el artículo 99 de la nueva LCSP. Así las cosas, los órganos de contratación vienen obligados a justificar la no división en lotes



si deciden mantener la unidad del objeto contractual, pues la regla general debe ser la división.

En el supuesto examinado, el objeto del contrato es susceptible de división en lotes diferenciados, lo que efectivamente ha llevado a cabo el órgano de contratación, sin que existan las supuestas dificultades alegadas por la recurrente, como lo demuestra la presentación de proposiciones por los licitadores. Los seis lotes aparecen descritos en el Anexo I del PCAP, y cada uno se refiere a un centro educativo, habiéndose procedido a la división en lotes siguiendo un criterio territorial.

En consecuencia, procede la desestimación de este motivo del recurso.

Como segundo motivo, la recurrente cuestiona que el PCAP limite la participación de los licitadores a un solo lote, negando que en el expediente exista la debida justificación de esta medida, con infracción del artículo 99.4 LCSP y del artículo 132 del mismo texto legal, afectando a la libre concurrencia.

El órgano de contratación afirma la existencia de la justificación en la memoria justificativa. Añade que los servicios correspondientes de cada lote deben ejecutarse básicamente en el mismo periodo temporal, lo que sumado a la envergadura y cuantía de los mismos hace que, en aras de la calidad del servicio, se haya establecido esta limitación. Añade que igualmente se ha optado por la limitación de la participación frente a la limitación de la adjudicación para no perjudicar a los licitadores obligándolos a elaborar más de una oferta. La limitación a la licitación también facilita el acceso a la contratación pública a mayor número de licitadores, ya que con la mínima solvencia requerida, todos tiene las mismas opciones de ser adjudicatarios de un lote.

Expuestas las alegaciones de las partes, debemos señalar que el artículo 99.4 de la LCSP establece:



“4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.

b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador.

Cuando el órgano de contratación considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.”

En la memoria justificativa de 31 de enero de 2018 se indica:

“El número de lotes a los que las personas licitadoras pueden presentar oferta se limita a uno solo debido a la envergadura y cuantía de las actuaciones, de (sic) esta forma se facilita el acceso a la contratación pública de un mayor número de personas licitadoras”.

Esta motivación se desarrolla en el informe al recurso.

En consecuencia no es cierta la afirmación de la recurrente de ausencia de justificación de la limitación, con infracción del artículo 99.4.

Procede, pues, la desestimación de este motivo, y con ello la del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS**, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para diversas actuaciones en centros educativos de Andalucía*” (Expte. 00322/ISE/2018/SC), promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, ente adscrito a la Consejería de Educación -actualmente Consejería de Educación y Deporte-.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 27 de diciembre de 2018.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

