

**Recurso 537/2023**  
**Resolución 585/2023**  
**Sección Tercera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 1 de diciembre de 2023.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la corporación de derecho público, **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE GRANADA**, contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, el cuadro resumen de características que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Redacción del proyecto básico y de ejecución del nuevo edificio para ampliación de la E.T.S. de Ingeniería Informática y de Telecomunicaciones» (Expte. UGR/2023/0053), convocado por la Universidad de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de octubre de 2023 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 192.500 euros. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

**SEGUNDO.** El 14 de noviembre de 2023, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). En el escrito de recurso se solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 15 de noviembre de 2023, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la



documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Tribunal el 20 de noviembre de 2023.

El 21 de noviembre este Tribunal dicta la Resolución M.C. 138/2023 en la que se deniega adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la entidad recurrente.

Se ha procedido a dar trámite de alegaciones a los licitadores el día 20 de noviembre de 2023. Tras el transcurso del plazo no se han presentado por las entidades interesadas que han sido notificadas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y 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.

En concreto, el acto impugnado ha sido dictado por el órgano competente de la Universidad de Granada, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Granada el 30 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del Colegio profesional 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.”*

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 solo 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, impugna los pliegos que rigen el contrato de servicios mencionado, defendiendo que no puede existir infracción del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 145 de la LCSP, por no respetar los criterios relacionados con la calidad al menos el 51% de la puntuación total. Así pues, vista la controversia suscitada en el recurso, resulta evidente la incidencia que los actos impugnados pueden 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, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de sus estatutos sobre fines y funciones del citado Colegio profesional.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación y el PCAP en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP.

#### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de la asociación recurrente y del órgano de contratación.**

##### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio y el PCAP que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo se anule la licitación.

Reproduce parcialmente los artículos 145.3 y 4 de la LCSP, y señala que *“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...”*

Expresa que por criterios de calidad *«debemos entender conforme al citado artículo 145.3 y 4 de la LCSP el valor técnico, las características estéticas y funcionales, accesibilidad, el diseño universal, las características sociales, medioambientales e innovadoras de comercialización. En la licitación objeto de impugnación mediante el presente Recurso existen dos criterios de valoración de las ofertas: los criterios basados en un juicio de valor, que se bareman en un 45 % (criterio cualitativo) y los criterios cuantificables automáticamente que se valoran en un 55 % (criterio económico).*

*Dentro del 55% del valor, los criterios consisten en fórmulas matemáticas automáticas, relacionadas con en el ámbito económico, ponderando un 45%, y respecto al 10% restante, se atiende a criterios temporales, consistentes en la reducción y entrega del proyecto. Esto supone, que la licitación no cumple lo establecido en el artículo 145.4 de la LCSP, al no contemplarse, como mínimo, un 51% de valoración relacionada con criterios de calidad. El propio PCAP en su Cláusula 20, relativa a la Valoración de las ofertas documentación contenida en los sobres B y C, contradice los propios criterios de adjudicación del Cuadro Resumen:*

*“La valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, bien al comité formado por expertos con cualificación apropiada, o al organismo técnico especializado, que, en su caso se recoja en apartado 15 del Cuadro Resumen de Características del Contrato, sin perjuicio de que la designación de sus miembros deba publicarse en el Perfil del Contratante.”».*

Afirma que el criterio de valoración y adjudicación 11 de las ofertas, es decir, la reducción en el plazo de redacción y entrega del proyecto, máxime cuando en la licitación no se admiten mejoras (-Cfr. Punto 10 del Cuadro Resumen de Características y Cláusula 14. 3 del PCAP), señala, que dicho criterio, además *“de incluirse indebidamente junto con el precio del contrato, sí que resulta también contrario a lo establecido en el artículo 145.4 de la LCSP, puesto que dicha reducción en la redacción y entrega del proyecto, afecta sustancialmente al criterio de*

*calidad del servicio que, como se ha dicho, en una licitación como la que es objeto de impugnación mediante el presente Recurso, en el que se trata de servicios de arquitectura, encuadrados en la Disposición Adicional 41ª de la LCSP, ha de representar un 51% de la puntuación asignada a la valoración de las ofertas, lo que no acontece en el presente caso.*

Afirma y expone que *“en aplicación del citado artículo 145. 4 de la LCSP se han pronunciado diversos Tribunales Administrativos, estableciendo la necesidad y obligación de que, en contratos que tenga por objeto la prestación de servicios de carácter intelectual, que menciona la citada Disposición Adicional 41ª de la LCSP, deberá establecerse un criterio de calidad de, como mínimo, un 51%”.*

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe al recurso, respecto al fondo de la cuestión, el órgano de contratación admite que *“ en el resumen del expediente del anuncio de licitación publicado hay un error material evidente en el apartado de Criterios de adjudicación evaluables mediante aplicación de fórmula pues dentro de los criterios evaluables mediante fórmulas sólo aparece el criterio Oferta económica con una ponderación del 55 puntos, si bien el cuadro resumen del del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares apartado 8 se establecen con total claridad dos criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas, la oferta económica con 45 puntos de ponderación y la reducción del plazo de redacción y entrega del proyecto con 10 puntos de ponderación determinado que la Reducción de plazo de redacción en 0,5 meses tendrá 5 puntos y reducción de plazo de redacción en 1 mes tendrá 10 puntos (según consta en la tabla del Cuadro resumen apartado 8 abajo reproducida). El propio recurrente en su apartado tercero de motivos reconoce que los criterios evaluables mediante fórmulas son dos: la oferta económica y la reducción del plazo de ejecución”.*

Advierte de que existe discrecionalidad técnica de la Administración para la determinación de los criterios de adjudicación en los procedimientos de licitación, expresando un criterio evaluable mediante fórmulas el cual puede ser también cualitativo o de calidad. Por otro lado, añade que el artículo 146.2 de la LCSP, cuando existe una pluralidad de criterios, da mayor importancia a los criterios que puedan valorarse mediante aplicación de fórmulas o de manera totalmente objetiva, cuando estos sean de carácter económico o cualitativos, frente a los criterios que deben valorarse mediante juicio de valor. Alega que el artículo 145.2 de la LCSP, en cuanto a la mejor relación calidad-precio, se debe evaluar con arreglo a criterios económicos y cualitativos establecidos por el órgano de contratación y que éstos (según el apartado 3º de esos art. 145.2.3º) podrán incluir aspectos relativos al plazo de entrega o ejecución precisamente para evaluar la mejor relación calidad-precio. Expresa que *“el órgano de contratación conoce las condiciones generales de entrega, y dado que se valora la reducción del plazo de entrega que mejora el máximo establecido en el pliego para responder a la necesidad del órgano de contratación, el plazo de entrega es un criterio cualitativo válido en relación con la adjudicación de este contrato. La alta concurrencia con siete ofertas presentadas ha demostrado una importante concurrencia y descartan cualquier duda que pudiera plantearse sobre que este criterio pudiera suponer una restricción de la competencia”.*

Respecto de la falta de motivación del criterio sujeto a juicio de valor de *“la experiencia y la organización”*, desestima la argumentación, pues afirma que quedará justificada la puntuación otorgada a cada licitador en el informe motivado correspondiente que dará a lugar a la puntuación de cada uno de los apartados para cada uno de los licitadores.

## **SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

Primera. Sobre la infracción del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 145 de la LCSP, por no respetar los criterios relacionados con la calidad al menos el 51% de la puntuación total.

En consecuencia, debe determinarse si el menor plazo de ejecución de la redacción de un proyecto puede ser considerado un criterio de adjudicación relacionado con la calidad, es decir, si está o no relacionado con la calidad en los términos recogidos en el artículo 145 de la LCSP. En este sentido, afirma la recurrente que no puede considerarse en ningún caso que este criterio redunde en una mayor calidad de la prestación del contrato.

El artículo 145.4 de la LCSP, dispone:

*«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».*

En este sentido, no se discute por ninguna de las partes que el objeto del presente contrato tenga prestaciones de carácter intelectual, sino que el criterio controvertido esté o no relacionado con la calidad.

La consideración de estos proyectos de obra como prestaciones de carácter intelectual tiene por objeto alcanzar servicios de gran calidad atendiendo a una pluralidad de criterios frente al criterio único del precio. Al hilo de lo anterior, es preciso hacer referencia al artículo 145.2 de la LCSP en virtud del cual los criterios cualitativos establecidos por el órgano de contratación podrán incluir aspectos relativos al plazo de entrega o ejecución precisamente para evaluar la mejor relación calidad-precio.

El apartado 3, letra g), del artículo 145 de la LCSP, en relación con la aplicación de más de un criterio de adjudicación, contempla expresamente la reducción del plazo de ejecución de los contratos de servicios como posible criterio de adjudicación. En consecuencia, la reducción del plazo de ejecución en la redacción de un proyecto podría ser perfectamente considerado un criterio de adjudicación relacionado con la calidad.

Para ello, ha de ponerse se manifiesto el concepto de calidad recogido en el citado artículo 145 de la LCSP. Así, dispone el apartado 2 del mismo en lo que aquí interesa que:

*«2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:*

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

*(...)*

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

*(...).».*

Pues bien, qué duda cabe que las notas distintivas para poder catalogar una prestación como intelectual a los efectos previstos en la normativa contractual, como la que nos ocupa, son las de innovación o de cierto grado de creatividad. (v.g. Resolución 1/2020, de 10 de enero, de este Tribunal). En efecto, los servicios intelectuales descritos en el último párrafo del artículo 145.4 de la LCSP, como por ejemplo algunos servicios de arquitectura, requieren de un especial esfuerzo de adaptación o de diseño. En este sentido, aun cuando en toda prestación de servicios intervienen en mayor o menor medida funciones humanas intelectivas, debe interpretarse que dicho artículo, cuando usa expresiones como algunos servicios de arquitectura, se está refiriendo a aquellos contratos con prestaciones que impliquen una actividad en la que predomina el elemento inmaterial no cuantificable asociado a los procesos mentales propiamente humanos, y, además, implique el uso de las más altas facultades intelectivas humanas; de forma destacada, aquellas que suponen innovación o un cierto grado de creatividad (v.g. Resolución 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 964/2017, de 19 de octubre, 544/2018, de 1 de junio y 625/2019, de 6 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

Así las cosas, el objeto del contrato que se examina reúne las notas de innovación y de cierto grado de creatividad e implica una prestación de carácter intelectual, de modo que el anteproyecto gozará de un indudable valor técnico, siendo así que no cabe duda alguna que en su redacción están implícitas las notas de calidad, características estéticas y funcionales, accesibilidad y diseño universal y en concreto para las personas usuarias.

Dichos aspectos claramente relacionados con la calidad (artículo 145.2.2º de la LCSP), han de ser considerados por la persona o personas redactoras del anteproyecto, lo que supone que su cualificación y experiencia afecta de manera significativa a una mejor redacción del mismo, y por ende, a poder reducir en su caso los plazos de redacción sin que necesariamente se vea mermado el producto final. En este sentido, la mayor o menor reducción de plazos está íntimamente ligada a la solución técnica que cada persona o personas redactoras le den al anteproyecto, de ahí que la capacidad del equipo redactor de asumir un compromiso de reducción de los plazos de ejecución es plenamente compatible con el concepto de calidad establecido en el citado artículo 145 de la LCSP.

Ha de darse, por tanto, la razón al órgano de contratación, cuando señala que la valoración positiva de una reducción racional del plazo de redacción del anteproyecto, respecto al plazo máximo previsto en los pliegos, viene a ser una manifestación de un criterio cualitativo de calidad que enlaza con el artículo 145 de la LCSP, por cuanto valora la capacidad del equipo redactor en su respuesta a un desafío técnico, lo que está directamente ligado a la organización y cualificación de dicho equipo.

Procede pues desestimar en los términos expuestos el presente motivo del recurso.

Segunda. Motivación y justificación del criterio de la experiencia y la organización como criterio sujeto a juicio de valor.

En cuanto al cuadro resumen de características, se expresa en cuanto a los criterios de adjudicación de las ofertas en el apartado 11, se recoge el siguiente criterio sujeto a juicio de valor, “*personal adscrito al servicio*” el cual señala que:

*“El personal técnico y auxiliar adscrito a este servicio, tanto propio como externo con el que se contará para el desarrollo de las tareas. Se aportará organigrama con funciones y responsabilidades de cada interviniente y se indicará formación, experiencia y actuaciones de carácter similar al objeto de la presente licitación. Sólo se valorará el personal adicional al mínimo exigido en el PPTP. Se indicará formación, experiencia y actuaciones de carácter similar al objeto de la presente licitación”.*

Se alega que la redacción es demasiado genérica y ambigua, sin embargo, no viene a argumentar por qué considera genérico lo que sí se ha expuesto en el cuadro resumen. Es decir, se señala que hay que aportar un organigrama con funciones y responsabilidades. También se indica que se ha de expresar: formación, actuación y experiencia. Se señala que se valorará lo aportado como adicional a lo exigido como mínimo. Existiendo una mínima fundamentación del criterio, y no existiendo por el contrario una fundamentación con relación a lo que sí se ha reflejado en el criterio, si bien éste podría estar más detallado, la falta de contenido impugnatorio con relación a lo positivado en el pliego hace que esta alegación no pueda prosperar

Procede también desestimar en los términos expuestos el presente motivo 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 la por la corporación de derecho público, **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE GRANADA**, contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, el cuadro resumen de características que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Redacción del proyecto básico y de ejecución del nuevo edificio para ampliación de la E.T.S. de Ingeniería Informática y de Telecomunicaciones» (Expte. UGR/2023/0053), convocado por la Universidad de Granada.

**SEGUNDO.** 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.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.





**Junta de Andalucía**



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.

