



Recurso nº 129/2020 C. Valenciana 38/2020

Resolución nº 414/2020

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

En Madrid, a 19 de marzo de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D.^a Eva María Inglada Mulet, en su propio nombre, contra los pliegos reguladores de la licitación relativa al contrato de "*Asistencia técnica para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda Urbana Castelló 2030*", expediente 47932/2019, convocada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Castellón ha tramitado el procedimiento para la licitación del contrato de "*Asistencia técnica para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda Urbana Castelló 2030*", expediente 47932/2019.

El contrato no se divide en lotes. El valor estimado del contrato es de 152.000 €, IVA excluido.

Segundo. Se publicó la licitación del expediente en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 13 de enero del 2020.

Tercero. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), aprobada por 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, y en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de



octubre, y por lo previsto en cualesquiera otras disposiciones complementarias de tales normas.

Cuarto. Según documento incorporado al expediente, han presentado ofertas a la licitación las siguientes entidades:

- AUREN CONSULTORES SP, S.L.P.
- BIPOLAIRE, S.L.P.
- CENTRO DE OBSERVACIÓN Y TELEDETECCIÓN ESPACIAL, S.A.U.
- ESTUDIO GENESIS PROJECTS, S.L.
- EVERIS SPAIN, S.L.U.
- INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L.
- U.T.E. CERCLE-MULTICRITERI-MCRIT-ERSILIA
- TECHFRIENDLY, S.L.

Quinto. En la presente licitación son objeto de recurso los pliegos reguladores de la licitación por los motivos que más adelante se dirán.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente informe.

Séptimo. La Secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho, habiéndolo hecho así efectivamente la mercantil ESTUDIO GÉNESIS PROJECTS, S.L., la cuál se adhiere a la pretensión de la recurrente solicitando la estimación del recurso.

Octavo. El 18 de febrero de 2020 se dictó resolución por la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, en la que se acordó la suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración suscrito el 22 de marzo de 2013 entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

A su vez, son objeto del recurso los pliegos reguladores de la licitación, por lo que se trataría de un objeto susceptible de impugnación conforme al apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Tercero. Con relación a la legitimación, se ha demostrado un interés legítimo suficiente para la interposición del presente recurso conforme al artículo 48, párrafo primero, de la LCSP, habiendo sido la voluntad de la recurrente la participación en el procedimiento de contratación.

Considerando la recurrente que las condiciones previstas en el pliego impiden su participación en el procedimiento de contratación, como es doctrina reiterada de este Tribunal, la falta de presentación de su oferta no constituye óbice para que se admita su condición de legitimado para la interposición del presente recurso.

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de publicación de los pliegos y la de presentación del recurso.

Quinto. El recurso interpuesto se dirige exclusivamente contra la cláusula 8.5 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), por considerar que las



condiciones de solvencia técnica impuestas en los pliegos son desproporcionadas, lo que determina el carácter restrictivo del pliego.

La cláusula 8.5 del PCAP, por lo que aquí interesa, prescribe lo siguiente:

“2º.- Acreditación de la solvencia técnica del licitador mediante la presentación de la siguiente documentación:

2.1.- Relación de las principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del presente contrato en el curso de como máximo, los tres últimos años. En concreto, se deberá acreditar haber diseñado al menos una Agenda Urbana o un Plan Estratégico de Ciudad, con un importe mínimo de 50.000 euros, IVA excluido. En la citada relación se deberá indicar el importe, la fecha y el destinatario de los servicios, y se deberán acreditar mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente”.

La recurrente considera que no se ha justificado la solvencia técnica exigida, y que la misma es desproporcionada, debiendo ser anulada en consecuencia. Por su parte, el órgano de contratación se opone a la estimación del recurso, indicando en el informe técnico emitido el 5 de febrero de 2020, que se integra en el expediente administrativo, lo siguiente:

“La exigencia de dicha solvencia está justificada tanto en la memoria de necesidad como en la Propuesta al pliego de cláusulas administrativas particulares, dado el carácter estratégico de la prestación a contratar que requiere unos componentes muy importantes de especialización y de carácter estratégico, con el objetivo prioritario de fortalecer una visión compartida de futuro, que permita establecer los criterios que deben orientar el desarrollo del municipio de Castelló y los proyectos que puedan actuar como motores de transformación, en el horizonte temporal de los próximos 10 años.

[...]

SEGUNDO.- Por lo que respecta al requisito concreto de solvencia técnica referido a la ‘relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza



que los que constituyen el objeto del presente contrato en el curso de como máximo, los tres últimos años. En concreto, se deberá acreditar haber diseñado al menos una Agenda Urbana o un Plan Estratégico de Ciudad, con un importe mínimo de 50.000 euros, IVA excluido’.

La exigencia de este requisito y en concreto de dicho importe de forma unitaria en un contrato de Agenda Urbana o Plan Estratégico de Ciudad, se fundamenta en un análisis de mercado realizado desde la Oficina de Planificación Económica del Ayuntamiento de Castelló sobre el contenido y los importes de adjudicación de diferentes contratos de Plan Estratégico de Ciudad de características similares al solicitado por el Ayuntamiento de Castelló, licitados y adjudicados a diferentes empresas por parte de diferentes municipios españoles por importe superior a 50.000 euros, entre los que se pueden destacar entre otros los siguientes:

- Plan Estratégico de la Ciudad de León.*
- Plan Estratégico de la Ciudad de Almería.*
- Plan Estratégico de la Ciudad de Laguna del Duero.*
- Plan Estratégico del Municipio de Torrelavega.*
- Plan Estratégico de la Ciudad de Segovia.*
- Plan Estratégico de la Ciudad de Gijón.*

Quedando de esta forma justificada la exigencia de dicho importe, y demostrada la falsedad de la alegación de la recurrente en la que dice que sólo existe un contrato hasta la fecha en toda España de adjudicación de una Agenda Urbana o un Plan Estratégico de Ciudad, con un importe mínimo de 50.000 euros y que por ello esta licitación de Castelló supondría limitar la concurrencia a un único operador económico. El análisis de mercado pone de relevancia además que hay en España un número amplio de empresas con capacidad para cumplir la solvencia técnica requerida en el presente contrato”.



Sexto. Planteados los términos del debate, este Tribunal considera que no existen fundamentos para la estimación del recurso planteado por los motivos que pasamos a exponer.

El artículo 90 de la LCSP dispone en su apartado 1.a) que:

“1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres



primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública”.

Como puede observarse, a diferencia de lo que ocurre con la solvencia económica en el artículo 87.1.a) de la LCSP, no se determina un límite máximo del importe de los trabajos a justificar como condición de solvencia, ni tampoco se determina el número de trabajos que se han de solicitar. No obstante, siempre deberá tenerse en cuenta, como no puede ser de otra manera, el condicionante previsto en el artículo 74.2 de la LCSP, según el cual: *“2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.*

Pues bien, respecto a la vinculación de las condiciones de solvencia exigidas con el objeto del contrato nada se ha discutido, siendo el objeto de debate el importe de tales trabajos.

El presupuesto base de licitación del contrato es de 140.360 euros, y el valor estimado del mismo es de 152.000,00 euros, conforme a la cláusula 3 del PCAP. En vista de tales importes, no podemos considerar que exista desproporción entre las cifras indicadas y las condiciones de solvencia técnica exigidas. Si atendemos al presupuesto base de licitación, el importe de 50.000 euros supone un 35,6% de aquella cifra; y si utilizamos como referencia el valor estimado del contrato, supone un 32,8%. Ambos porcentajes se entienden razonables y proporcionados.

Hay dos elementos que sirven como criterio interpretativo para determinar tal razonabilidad. El primero, los límites impuestos respecto a la solvencia económica en el artículo 87.1.a) de la LCSP, que fija un máximo exigible de 1,5 veces el valor estimado del contrato, es decir, un 150% de tal cifra. Y el segundo, el previsto en el artículo 90.2 de la misma LCSP, que establece: *“2. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios,*



de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato".

Por tanto, el legislador ha fijado un parámetro subsidiario de solvencia técnica exigible que cifra en un 70 % de la anualidad media del contrato. Dado que el presente contrato tiene un plazo de duración de tres años conforme a la cláusula 6 del PCAP, la anualidad media sería de 46.786 euros, y el 70 % de tal cifra 32.750 euros. Como puede apreciarse, la diferencia entre los 50.000 euros exigidos y los 32.750 euros que procedería exigir en defecto de previsión específica no resultan lo suficientemente dispares para entender que la prescripción contemplada sea restrictiva de la concurrencia.

Por otro lado, la recurrente invoca la falta de justificación de la solvencia exigida. Ciertamente, el artículo 116.4.c) de la LCSP dispone que: "4. *En el expediente se justificará adecuadamente: [...] c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo*".

Pues bien, en el presente caso, aun cuando sea de forma muy somera y manifiestamente mejorable, consta una cierta justificación de las condiciones de solvencia exigidas. Así, en el documento obrante en el expediente y denominado "*Propuesta al pliego de cláusulas administrativas particulares*", de 16 de diciembre de 2019, se hace constar:

"8.- *Solvencia económica y solvencia técnica.*



De acuerdo con las características del presente contrato, las personas o empresas licitadoras deberán acreditar su solvencia económica, financiera y técnica, en los términos y por los medios que a continuación se relacionan:

SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

Dado el carácter estratégico de la prestación a contratar, se estima que el volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles, será igual o superior a 104.000 euros euros, que coincide con el importe del contrato, IVA excluido.

El volumen anual de negocios de la persona o empresa licitadora, se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el registro Mercantil, si el empresario/a estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario, por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios/as individuales no inscritos en el registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el registro Mercantil.

SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL

Tal y como establece el artículo 90 de la LCSP, en los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse por los siguientes medios:

A) Relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los últimos tres años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. En concreto, deberá acreditar haber diseñado al menos una Agenda Urbana o un Plan Estratégico de Ciudad, con un importe mínimo de 50.000 euros, iva excluido.

Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente.



B) Documentación que incluya la descripción del equipo de trabajo inicial, que deberá adscribirse a la ejecución del proyecto. Para ello, deberá aportarse una descripción de las funciones y capacitaciones del personal de la empresa que participará en el proyecto, fundamentando su competencia mediante los correspondientes currículum vitae. Los perfiles a aportar serán: Director/a de proyecto, Responsable de Comunicación, Experto/a en Planificación Estratégica y Experto/a en técnicas y dinámicas de participación. Los requisitos mínimos para cada uno de los perfiles se describen en el punto 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas”.

De la justificación transcrita cabe interpretar que el “*carácter estratégico de la prestación a contratar*” se predica tanto para determinar la solvencia económica como la solvencia técnica, aunque solo se indique dentro del apartado relativo a la solvencia económica y financiera. Al mismo tiempo, considerando proporcionadas las condiciones de solvencia exigidas, las exigencias de motivación cobran menos relevancia que en el caso de que se hubieran utilizado parámetros más restrictivos.

Y, por último, alega la recurrente que la solvencia fijada es restrictiva, porque sólo se ha celebrado un contrato similar en el territorio nacional. No consta ninguna prueba al respecto, si bien, no podemos negar que se trataría de la prueba de un hecho negativo, con las dificultades que ello conlleva. Sin embargo, existe un fuerte indicio contrario a las alegaciones de la recurrente, y es que se han presentado a la licitación ocho empresas, por lo que, partiendo de una presunción de buena fe, dichas empresas ostentan la solvencia técnica exigida y son capaces de justificarla, decayendo la alegación vertida.

Por su parte, como hemos visto, el órgano de contratación ha indicado que: “*La exigencia de este requisito y en concreto de dicho importe de forma unitaria en un contrato de Agenda Urbana o Plan Estratégico de Ciudad, se fundamenta en un análisis de mercado realizado desde la Oficina de Planificación Económica del Ayuntamiento de Castelló sobre el contenido y los importes de adjudicación de diferentes contratos de Plan Estratégico de Ciudad de características similares al solicitado por el Ayuntamiento de Castelló, licitados y adjudicados a diferentes empresas por parte de diferentes municipios españoles por importe superior a 50.000 euros, entre los que se pueden destacar entre otros los siguientes:*



- *Plan Estratégico de la Ciudad de León.*
- *Plan Estratégico de la Ciudad de Almería.*
- *Plan Estratégico de la Ciudad de Laguna del Duero.*
- *Plan Estratégico del Municipio de Torrelavega.*
- *Plan Estratégico de la Ciudad de Segovia.*
- *Plan Estratégico de la Ciudad de Gijón”.*

A la vista de todas las circunstancias indicadas, se considera que los pliegos son ajustados a Derecho, no incurriendo en vicio de legalidad que determine su ineficacia, motivo por el cual se desestima íntegramente el recurso interpuesto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D.^a Eva María Inglada Mulet, en su propio nombre, contra los pliegos reguladores de la licitación relativa al contrato de “*Asistencia técnica para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de la Agenda Urbana Castelló 2030*”, expediente 47932/2019, convocada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.