

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº.- 4/2025
RESOLUCIÓN Nº.- 6/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES
DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

En Sevilla, a 3 de febrero de 2025.

Visto el escrito presentado por J. J. M. S., en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla, mediante el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que rigen la licitación del **“Servicio para la Redacción de Proyecto Básico y de Ejecución, incluyendo estudio geotécnico y topográfico y estudio de seguridad y salud, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de obras de edificación de nueva planta. Piscina polivalente con cubierta telescópica, vestuarios y servicios e instalaciones anexas. Centro Deportivo Vega de Triana. Distrito Triana”**, expediente núm. 111/2024, tramitado por el Servicio de Contratación y Gestión Presupuestaria de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla (en adelante GMU), este Tribunal adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 27 de diciembre de 2024, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncios de licitación y Pliegos del contrato de Servicios referenciado en el encabezamiento, conteniendo los mismos el enlace para la descarga de los documentos de la licitación, siendo posteriormente modificados, y publicándose la modificación el 14 de enero del corriente.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de enero de 2025 se presenta, a través del Registro General del Ayuntamiento de Sevilla, escrito dirigido al **“ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DE LA GERENCIA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE DE SEVILLA”**, por la Decana- Presidenta del Colegio, en el que se plantean la disconformidad del mismo con determinadas previsiones contenidas en los Pliegos.

Con fecha 28 de enero, por parte de la GMU, considerándolo con Recurso especial en materia de Contratación, se traslada a este Tribunal el escrito referido,

acompañado de Informe Jurídico y copia del expediente de contratación, informando de la no existencia de licitadores y de la publicación de su interposición en la Plataforma de Contratación, defendiendo la procedencia de su inadmisión por falta de legitimación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para conocer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, el de 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión del recurso.

El escrito presentado, no se califica por la recurrente como recurso especial, ni se dirige a este tribunal, si bien, el órgano de contratación lo considera como tal, por considerar que es el medio de impugnación procedente frente al acto contra el que se manifiesta el escrito, del cual se deduce tal carácter, defendiendo así, que "Respecto al ámbito objetivo, el escrito tiene el carácter de recurso especial en materia de contratación, debiendo calificarse como tal pese a la ausencia de calificación en los términos del 115.2 L39/2015, al haber sido interpuesto frente a un acto de los enumerados en el artículo 44.2 LCSP, en particular frente a un anuncio de licitación y frente al contenido de los pliegos, siendo interpuesto en el plazo de presentación en los términos del art. 50.1.a) LCSP"

Desde esta perspectiva, y en relación al **ámbito objetivo del recurso especial**, hemos de analizar si, efectivamente ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

"1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condiciónn de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.”

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.”

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En relación a la **legitimación**, el órgano de contratación defiende la inexistencia de esta, argumentando, conforme a la doctrina y jurisprudencia reciente (Tribunal de Central de Recursos Contractuales en sus Resoluciones nº 654/2015, 485/2015 y la más reciente 1255/2024, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, sentencia 15/2024, de 10 de enero, Sentencia nº 317/2024, de 27 de febrero de 2024, de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Supremo) que “no se encuentra en el presente recurso la citada relación a los intereses colectivos de dichos profesionales colegiados, no constando justificación alguna en el citado escrito para la justificación de la citada legitimación, y encontrándose las tres alegaciones referidas, bien a cuestiones de mera legalidad (proporcionalidad en las medidas de adicional de solvencia exigidas, sistema de contratación elegido) o a cuestiones de mera oportunidad que se materializan en opiniones subjetivas del recurrente (extensión de la documentación a presentar para valorar los distintos criterios), que quedan en todo caso en la competencia exclusiva del órgano de contratación, y de su discrecionalidad técnica, para definir sus necesidades y los mecanismos para su licitación”, entendiéndose, por tanto, que el recurrente carece de legitimación para la interposición del presente recurso.

Este tribunal ha analizado en numerosas resoluciones el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso, *ad procesum* y *ad causam*. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación, pues la LCSP no confiere una acción popular en materia contractual, sino que, antes bien, la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, del recurrente.

Tanto éste, como el resto de Tribunales y órganos análogos, han venido reconociendo, con base en lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP, la legitimación de los Colegios Profesionales para impugnar aquellas disposiciones o actos de naturaleza contractual que puedan afectar a los específicos intereses profesionales de sus colegiados, si bien esta amplia legitimación no puede suponer, en ningún caso, reconocer a los Colegios Profesionales la posibilidad de interponer un recurso especial en materia de contratación sin otro interés que la mera defensa de la legalidad, sin justificar su relación o afección concreta para los intereses profesionales que al Colegio en cuestión corresponde defender .

Tanto la doctrina como la Jurisprudencia más reciente, vienen exigiendo que la vulneración legal alegada afecte a los intereses profesionales del colectivo al que el Colegio recurrente representa, siendo necesaria la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión (Véanse Resoluciones 503/2024, 524/2024, 524/2024 o 1255/2024 del TCRC, Resoluciones del Tribunal de Andalucía 585/2023, 503/2024), debiendo argumentarse en qué medida la vulneración legal alegada afecta a los intereses profesionales del colectivo que representa o/y en qué medida la eventual estimación del recurso redundaría particularmente en su beneficio.

Argumentaba el Tribunal Central en su Resolución 645/2024, de 22 de mayo, que *“El análisis de la legitimación de los Colegios Profesionales exige partir de los motivos que fundamenten el recurso concreto interpuesto, pues solo cuando actúen en defensa de la profesión o de los intereses profesionales de los colegiados se encontrarán legitimados para la interposición del recurso especial.*

Es relevante destacar en este sentido, que nuestra doctrina insiste, en línea con la construcción jurisprudencial de la legitimación activa, en el carácter unívoco que el interés legítimo debe tener respecto a la persona representativa de intereses colectivos (en este caso, el Colegio recurrente). En definitiva, es la defensa de los "intereses profesionales" de sus representados lo que permite reconocer la legitimación del ahora recurrente, y no los "intereses de los profesionales" asociados, que ciertamente, pueden resultar más amplios que los primeros (vid en este sentido nuestra más reciente Resolución nº 241/2024, al recurso nº 1668/2023).

Esta interpretación que venimos haciendo ha sido respaldada recientemente por la muy fundada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 15/2024, de 10 de enero en el PO 343/2022. En el mismo sentido, posteriormente ha sido avalada por la Sentencia nº 317/2024, de 27 de febrero de 2024, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo"

En sentencia 15/2024 de 10 de enero de 2024, el TSJ de Valencia ha desestimado la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana contra la Resolución nº 1089/2022 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) que no había admitido su recurso especial por falta de legitimación.

El Colegio Oficial había recurrido en vía administrativa ante el TACRC los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas denunciando la infracción del art 145.3,g) de la Ley 9/2017 porque los trabajos de arquitectura, revisten un carácter intelectual y no puede valorarse únicamente por un criterio económico; en todo caso este criterio económico no puede superar el 49% de la puntuación del concurso. Efectivamente, los Pliegos reguladores de la licitación otorgaban al precio un peso del 50% de los criterios de valoración en el Lote 1, y del 60% en el Lote 2. La licitación quedó desierta.

Concretamente, el TACRC no admitiendo el recurso especial afirmó que, "*Pues bien, los criterios de adjudicación del contrato en nada afectan a los intereses profesionales de los Arquitectos que puedan intervenir en la ejecución del contrato, al no impedir o restringir su participación en la licitación. No existe aquí, por tanto, legitimación alguna para recurrir el procedimiento de licitación seguido en la medida en que se está ejerciendo una defensa en abstracto de la legalidad vigente pero que -en nada- atañe a los intereses de los miembros del Colegio actor (...)*".

El TSJ de Valencia confirma esta interpretación del TACRC y realiza una exhaustiva referencia de la jurisprudencia española y del TJUE para motivar esta consideración. Afirma que, "*El artículo 48 de la LCSP configura con gran amplitud el concepto de legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación y habilita a los colegios profesionales para recurrir aquellos actos que pudieran afectar a sus intereses profesionales. Ahora bien, tal legitimación no puede ser tan ampliamente interpretada de suerte que puedan impugnarse los actos y disposiciones generales dictados en el procedimiento de contratación denunciando infracciones de legalidad ordinaria sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para los intereses que representan. Y en el presente supuesto, como se ha indicado anteriormente, la impugnación afecta a una cuestión de legalidad ordinaria y no impiden o restringen la participación de los arquitectos en la licitación"*.

Ciertamente, si en vez del Colegio profesional que vela por los intereses corporativos generales de la profesión de arquitecto, hubiera recurrido el pliego y los criterios de adjudicación un profesional concreto que participara en la licitación, el concepto de interés legítimo hubiera sido otro muy diferente puesto que en ese caso, evidentemente, los intereses que se estarían defendiendo serían los propios del licitador afectados por un sistema de valoración de ofertas eventualmente contradictorio con lo establecido en la LCSP y la estimación del recurso le reportaría un beneficio concreto.

Hemos de tener en cuenta, finalmente, la Sentencia Nº 317/2024, de 27 de febrero, del Tribunal Supremo, que resume la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo sobre la legitimación de los Colegios profesionales, a la vez que analiza esta legitimación desde la perspectiva de la impugnación de convocatorias y pliegos rectores de licitaciones públicas. De la citada sentencia, como acertadamente recoge el Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 503/2024, merece destacar lo siguiente:

- Resume doctrina del Tribunal Supremo en el sentido de que no es suficiente la naturaleza bifronte pública y privada de los colegios profesionales y de los órganos corporativos de segundo grado (consejos de colegios) para reconocerles legitimación en la impugnación de 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 en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de 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 facultades de impugnación con una amplitud solo reservada a la acción popular.
- Fija doctrina jurisprudencial respecto a la interpretación del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Señala que el citado precepto legal *“debe interpretarse, a la luz del derecho de acceso a un Tribunal, que constituye una de las garantías nucleares del Estado de Derecho, y que se garantiza en el artículo 24.1 de la Constitución Española y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión”*.

- En el supuesto concreto, el Tribunal Supremo no compartió los razonamientos de la sentencia recurrida que confirmaba en apelación la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que inadmitió un recurso interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos por falta de legitimación. El razonamiento del Alto Tribunal es que *“la Corporación recurrente ostentaba un interés legítimo para recurrir dicha actuación administrativa, al afectar directamente a los intereses de la profesión, cuya defensa jurídica tiene encomendada, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales (...)*

Se argumenta así la Sentencia que *“en el supuesto que enjuiciamos, constatamos que existe una conexión o vínculo unívoco entre las funciones que tiene atribuida la Corporación recurrente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.3 y 5 g) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y del artículo 18 de la Ley del Parlamento de Andalucía, 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, y la fundamentación jurídica de las pretensiones deducidas en el proceso, que conciernen al interés concreto y específico de preservar la calidad técnica de la intervención de los arquitectos en la redacción de proyectos de construcción de edificios, que afecta, por tanto, a los intereses colectivos de la profesión”* y que *“en este supuesto, en que están en juego la calidad técnica de los servicios profesionales prestados por los Arquitectos, resulte desproporcionado el pronunciamiento de confirmar el fallo de inadmisión del recurso contencioso-administrativo.”*

La clave está, pues, en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y el estatuto de la profesión, lo que queda explicitado con absoluta claridad en la Sentencia del Tribunal Supremo 317/2024, de 27 de febrero, al indicar que el interés legítimo del colegio profesional se halla vinculado a la impugnación de actuaciones administrativas que afecten a los intereses del sector profesional de que se trate, bien porque la acción procesal se entable con la finalidad de proteger intereses colectivos vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, bien porque se ejercite para evitar un perjuicio o menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión.

Sobre esta base de doctrina jurisprudencial, es la defensa de la profesión y de los intereses colectivos o generales del sector profesional lo que legitima la acción de los colegios profesionales. Es decir, como señala la resolución 645/2024, de 22 de mayo, del TACRC, *“es la defensa de los “intereses profesionales” de sus representados lo que permite reconocer la legitimación del ahora recurrente, y no los “intereses de los profesionales” asociados, que ciertamente, pueden resultar más amplios que los primeros”*.

En el supuesto enjuiciado, la impugnación afecta a:

- la idoneidad del procedimiento de adjudicación, considerando el Colegio *“la idoneidad, necesidad y procedencia de adjudicar el contrato mediante un concurso de proyectos en aplicación de lo dispuesto en los artículos 183 y siguientes de la LCSP”*

- la experiencia exigida a los medios personales adscritos (apartado 5 Anexo I), unida al criterio de adjudicación de *“MAYOR CUALIFICACIÓN Y EXPERIENCIA DEL EQUIPO TÉCNICO”* (apartado 8.2 Anexo I), entendiéndose que la suma de ambos es desproporcionada

.- la extensión de la memoria prevista en el apartado 8.1 del Anexo I, 30 páginas, defendiendo que es excesiva y puede “ *inducir a los licitadores a agotar su extensión*”, considerando que debe reducirse para evitar “ *que los licitadores inviertan un esfuerzo y tiempo innecesario*” y que “ *pueda adelantarse incluso la realización de objeto del contrato a través de la memoria técnica*”.

Nuestra doctrina, en línea con la construcción jurisprudencial de la legitimación activa, destaca en el carácter unívoco que el interés legítimo debe tener respecto a la persona representativa de intereses colectivos (en este caso, el Colegio recurrente), de modo que es la defensa de los “intereses profesionales” de sus representados lo que permite reconocer la legitimación del recurrente, y no los “intereses de los profesionales” asociados, que ciertamente, como señalaba el Tribunal Central, pueden resultar más amplios que los primeros.

Aplicando la doctrina expuesta en las Sentencias y Resoluciones mencionadas al recurso que ahora nos ocupa, podemos concluir que el recurrente no impugna ninguna cláusula que afecte a los intereses corporativos que defiende, ni justifica en el escrito las razones por las cuales cada motivo de recurso se funda en la defensa del interés corporativo, es decir, no desarrolla las razones por las cuales de prosperar el recurso se vería beneficiado el interés del colectivo que defiende, de los arquitectos en su conjunto, por lo que no puede aceptarse su legitimación, tratándose, como defiende el órgano de contratación, de “cuestiones de mera legalidad (proporcionalidad en las medidas de adicional de solvencia exigidas, sistema de contratación elegido) o a cuestiones de mera oportunidad que se materializan en opiniones subjetivas del recurrente (extensión de la documentación a presentar para valorar los distintos criterios), que quedan en todo caso en la competencia exclusiva del órgano de contratación, y de su discrecionalidad técnica, para definir sus necesidades y los mecanismos para su licitación.”

Atendido lo anterior, procede negar la legitimación del Colegio Profesional recurrente y en consecuencia inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP, no procediendo entrar en el fondo.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos legales de aplicación, este **TRIBUNAL**

RESUELVE

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla, contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que rigen la licitación del “**Servicio para la Redacción de Proyecto Básico y de Ejecución, incluyendo estudio geotécnico y topográfico y estudio de seguridad y salud, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de obras de edificación de nueva planta. Piscina polivalente con cubierta telescópica, vestuarios y servicios e instalaciones anexos. Centro Deportivo Vega de Triana. Distrito Triana**”, expediente núm. 111/2024, tramitado por el Servicio de Contratación y Gestión Presupuestaria de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

SEGUNDO.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES