

**Recurso 372/2025**  
**Resolución 428/2025**  
**Sección primera**

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

Sevilla, 25 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Contrato administrativo de concesión de obra pública para la redacción de proyecto, construcción y explotación de un aparcamiento público y plaza pública en solar antiguo Cuartel de la Concepción de Ronda”, convocado por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga), expediente 2741/2025, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 12 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose ese mismo día los pliegos a disposición de los interesados a través del citado perfil.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 54.418.846 euros.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y disposiciones reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 3 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro electrónico de la Administración General del Estado, dirigido a este Tribunal, recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Colegio profesional, recurrente contra los pliegos de la contratación. Ese mismo día, el escrito de recurso se ha recibido en este Tribunal.

La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, recabándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, siendo recibida la misma con posterioridad en el registro de este Órgano.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, se han recibido las formuladas por la entidad ONLYPARKING, S.L.



## 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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre.

### SEGUNDO. Legitimación

Procede examinar en este fundamento la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, teniendo en cuenta que no consta que haya presentado oferta en la licitación.

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”.*

Como punto de partida en el examen de este requisito previo, hemos de indicar que el Colegio recurrente esgrime la legitimación que le asiste para la interposición del presente recurso, no obstante en este caso debe examinarse como afecta a los intereses corporativos del gremio de arquitectos, es decir, si existe algún perjuicio real a los intereses colectivos de la profesión, es decir, la existencia de posibles impedimentos en el acceso a la licitación que constituyan una infracción del ordenamiento jurídico que no tengan la obligación de soportar.

La Sentencia núm. 317/2024, de 27 de febrero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 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 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 (...)*

*(...) 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 (...)*

*(...) Se elude en esta interpretación del Tribunal de instancia que, entre las funciones que corresponden a los Colegios Profesionales, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, les compete el ejercicio de cuantas acciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de colectivo de sus colegiados (entre lo que cabe engarzar, en este caso, el derecho de los profesionales integrados en el ámbito corporativo del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos a una buena y transparente administración de las licitaciones públicas que interesan a los profesionales de este sector)”*

En definitiva, pues, para analizar la legitimación de los colegios profesionales en orden a la interposición del recurso especial, (v.g. Resoluciones de este Tribunal 37/2023, 4/2023, 5/2023 y 57/2013, entre otras) hay que 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.



Asimismo, hemos mencionado en nuestras resoluciones la Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16/2009, en cuanto señala 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».*

Y resulta ilustrativa la Resolución 57/2013, de 8 de mayo, de este Tribunal al señalar que *“A lo largo de la exposición de los dos motivos del recurso no se encuentra ni siquiera una mención a la defensa de la actividad profesional del arquitecto que constituye uno de los objetos esenciales de la Corporación recurrente conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de sus Estatutos, ni al modo en que el acto impugnado incide en esa esfera de actividad cuya defensa tiene encomendada.*

*En definitiva, el Consejo Andaluz no invoca, ni siquiera de modo genérico, lesión alguna en los derechos e intereses de los arquitectos, no concreta la incidencia de la resolución recurrida en los mismos, ni explica qué derechos o intereses se tratan de preservar o defender a través del recurso interpuesto.*

*Así pues, la mera lectura del escrito de impugnación nos lleva a concluir que el mismo se construye bajo la única premisa de defender la legalidad en materia de contratación pública, lo cual, sin entrar en el acierto o desacierto de los argumentos esgrimidos por el recurrente, impide reconocerle legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, pues la acción popular no tiene cabida en este ámbito material de la actuación administrativa”.*

Por tanto, la clave está 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 de que se trate 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”.*

A la vista de cuanto se ha indicado, hemos de examinar la legitimación del colegio respecto a cada motivo en que se sustenta el recurso. Ello exige una breve referencia a los motivos en que se fundamenta.

La presente impugnación se interpone contra los pliegos de la licitación y los motivos de impugnación están relacionados con la defensa de los intereses de la profesión de arquitecto, en la medida que se alega vulneración de los artículos 18 y 99.3 de la Ley de Contratos del Sector Público en los que se refieren, respectivamente, al régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos y a la división en lotes del objeto del contrato, estimando que la regulación de los pliegos impide a los arquitectos el acceso a la licitación de forma independiente a las fases de redacción de proyecto básico y de ejecución, sin contar con la empresa que ejecute y explote la obra.

Son las siguientes fases:

- Fase 1 de redacción de proyecto básico de construcción del aparcamiento público y plaza en solar antiguo cuartel de la Concepción
- Fase 2, de redacción de proyecto de ejecución de construcción del aparcamiento y plaza públicos en solar antiguo cuartel de la Concepción.
- Fase 3, ejecución de las obras de construcción del aparcamiento y plaza públicos en solar antiguo cuartel de la Concepción.
- Fase 4, explotación del aparcamiento y plaza públicos en solar antiguo cuartel de la Concepción.

Solicita la división a efectos de que se permita la presentación a los arquitectos sin la dependencia de una empresa constructora que ejecute las obras.

Desde este prisma debe reconocerse la legitimación para la defensa del interés profesional de los colegiados en poder acceder efectivamente, cuando menos, a la fase de redacción de los proyectos, posibilidad que se vería cercenada en caso de aquietamiento a la concepción del objeto de la licitación como conjunto, lo que determina la legitimación del Colegio profesional para plantear la pretensión articulada, susceptible, por la colectividad de colegiados a que afectaría y por el interés de la profesión implicado, de ser defendida por la corporación demandante; se trata de una cuestión que afecta indudablemente a los intereses generales de la profesión

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

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato calificado como concesión de obras cuyo valor estimado es superior a 3 millones de euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 c) y 2 b) de la LCSP.

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

Procede, pues, analizar si se ha interpuesto en plazo el recurso contra los pliegos. El artículo 50.1 letras 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:*



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. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante (...):”

En el supuesto analizado, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil el 12 de junio de 2025. Por tanto, el recurso contra tales actos presentado en el registro electrónico de este Tribunal el 3 de julio de 2025 se ha formalizado en plazo.

**QUINTO. Fondo del asunto: sobre la falta de adecuada motivación relativa a la no división del objeto del contrato en lotes.**

El pliego de cláusulas administrativas particulares señala en cuanto a los lotes en la cláusula 1.5, lo siguiente:

*“1.5. La no división en lotes:*

*El presente contrato no se adjudicará por lotes y, por tanto, se identificará como “Contrato de concesión de obra pública para la redacción de proyecto, construcción y explotación de un Aparcamiento Público y Plaza Pública en solar antiguo Cuartel de la Concepción de Ronda”.*

*El contrato no se dividirá en lotes puesto que sus características impiden que sea posible hacerlo sin afectar a la correcta ejecución de este, tal y como admite el apartado tercero del artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

*Por este motivo, se descarta la división en lotes y una pluralidad de contratistas, ya que se considera que, en el caso de que se optara por realizar la división, dificultaría la ejecución técnica, afectando a la calidad y sostenibilidad del contrato, imposibilitaría la coordinación y la gestión óptima de este y generaría ineficiencias técnicas y de costes”.*

El pliego de prescripciones técnicas señala en cuanto a los lotes en la cláusula 1.2 que:

*“1.2 División en lotes del objeto del contrato.*

*La obra del presente contrato no admite la división en lotes, debiendo ser la contratación completa. Ello es debido a la especial complejidad de los trabajos a realizar y a la capacidad técnica, económica y financiera necesaria para realizar este tipo de actuaciones, siendo más ventajoso que el adjudicatario que se encargue de la realización de todas las fases, definidas en el presente pliego, sea el mismo”.*

La memoria no contiene ninguna referencia a la cuestión de la falta de división en lotes.

**1. Alegaciones de la entidad recurrente.**

Después de reproducir ciertas cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) sobre el objeto del contrato, sobre los códigos CPV y sobre los proyectos básicos y de ejecución y los criterios de adjudicación del contrato, denuncia la vulneración de los artículos 18 y 99.3 de la LCSP.



Se solicita la nulidad de la licitación por vulneración del artículo 99.3 de la LCSP, al poderse dividir el objeto del contrato en lotes y favorecer de este modo la participación en la licitación de los colegiados a las dos primeras fases. Justifica este alegato en la literalidad del artículo 99.3 de la LCSP, en la doctrina de órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, y en concreto afirma que:

*“En la licitación convocada la configuración del objeto del contrato establece partes o fases susceptibles de realización o ejecución independientes las unas de las otras. Si bien no deben dividirse las fases 3 y 4, es decir, las fases de ejecución de obra y posterior explotación de la misma, pues ello desnaturalizaría el objeto propio del contrato de concesión de obra pública, sí existe en el objeto contractual licitado partes o prestaciones susceptibles de ejecución independiente. Nos referimos a lo que el propio pliego técnico configura como fases 1 y 2 relativas a la elaboración de los proyectos básicos y de ejecución que desarrollen el anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento. Estas prestaciones son susceptibles de ejecución independiente, sin que en los pliegos se justifique, con fundamento en alguna de las excepciones legalmente establecidas, la no división en lotes del objeto del contrato”.*

Añade que la motivación realizada en la cláusula 1.5 es insuficiente, y argumenta que *“el artículo 99.3.b) LCSP permite en ciertos casos que, a pesar de ser susceptible de ello, no se divida en lotes el objeto del contrato, pero impone una debida justificación en el expediente de contratación (también la doctrina administrativa citada es favorable a la necesaria justificación en los casos de contratos de concesión de obra pública). Esta justificación es inexistente en la licitación convocada, siendo perfectamente diferenciables y susceptibles de ejecución independientes las fases que en el pliego técnico se definen como fases 1 y 2 y, por otra parte, las fases 3 y 4. Por ello, la licitación debió dividir en lotes el objeto del contrato, separando las correspondientes a la redacción de proyectos (fases 1 y 2 del pliego) y las de construcción y explotación de la obra (fases 3 y 4, que además son las propias del contrato de concesión de obra pública). Esta división en lotes del objeto del contrato ni dificulta la ejecución técnica, pues la fase de redacción de proyecto no interfiere en la fase de ejecución de obra ni de explotación de la misma, ni tampoco afecta a la calidad y sostenibilidad del contrato, ni a la coordinación y gestión óptima de este, pues el propio pliego prevé la realización de las distintas fases de forma sucesiva, por lo que ultimada la primera continuará la segunda y así, sucesivamente, hasta llegar a la fase de explotación de la obra. Además, como expondremos, la división en lotes del objeto del contrato permitirá también establecer criterios de solvencia diferenciados para cada una de las fases (art. 250 LCSP) y contemplar unos criterios de adjudicación específicos que garanticen la calidad del proyecto a ejecutar”.*

A efectos de reforzar su argumentación señala que existen tres CPV, siendo uno de ellos específicamente el de elaboración de proyectos: lo que explica *“la factible división en lotes del objeto del contrato. Por ello, los pliegos son anulables en los términos del artículo 40 de la Ley de Contratos del Sector Público, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por vulneración del artículo 99.3 de la Ley de Contratos del Sector Público”.*

Añade que la no división del contrato está relacionada con otra vulneración que se produciría, como es evitar la aplicación de una determinada categoría de criterios de adjudicación, pues *“una de las prestaciones principales del objeto del contrato es la relativa a la redacción del proyecto de obras, hasta tal punto que los pliegos le atribuyen dos de las cuatro fases de ejecución del contrato”.* Entiende que *“las prestaciones inherentes a esas dos primeras fases del contrato tienen naturaleza intelectual, por ser servicios de arquitectura. En este sentido, la Disposición adicional cuadragésimo-primera de la LCSP”.*

Explica así que *“la consecuencia de la división en lotes del objeto del contrato y la previsión como lote independiente el relativo a la redacción de proyectos (fases 1 y 2), permite igualmente fijar criterios de adjudicación*



*distintos para cada uno de los lotes, y dar con ello cumplimiento a las exigencias del artículo 145.4 de la LCSP”. Es decir, que los criterios relacionados con la calidad deben representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.*

Por otro lado, sostiene una argumentación con relación a la aplicación del artículo 18 de la LCSP, interesando la aplicación de las reglas del contrato de servicios, y que por ello se apliquen esos criterios de calidad.

Por último, denuncia que existe infracción del artículo 234 de la LCSP para explicar que la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes tiene carácter excepcional y que *“sólo podrá justificarse en razones de orden técnico”,* y que *“no cualquier justificación técnica será admisible, sino exclusivamente las expresamente previstas en el propio precepto, es decir, motivos técnicos ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra o a la excepcional dimensión o dificultades técnicas singulares”.*

Explica finalmente que por todo ello, *“la contratación conjunta tiene un carácter excepcional, sólo puede realizarse en los supuestos legalmente previstos y requiere que la justificación de su aplicación quede debidamente acreditada en el expediente”,* interesando para esta interpretación la aplicación del artículo 234 de la LCSP.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe al recurso especial defiende el procedimiento utilizado, así como la indivisión en lotes. Explica que reside en *“la especial complejidad de los trabajos a realizar y a la capacidad técnica, económica y financiera necesaria para realizar este tipo de actuaciones, siendo más ventajoso que el adjudicatario que se encargue de la realización de todas las fases, definidas en el presente pliego, sea el mismo.*

*Además, esta Administración ha elaborado un ANTEPROYECTO conforme indica el artículo 248 de la LCSP debido a la complejidad de las obras y del grado de definición de sus características, en el que se han definido los criterios de diseño y calidades que debe cumplir el Proyecto básico y de Ejecución de las obras. Lo que se pretende es que el adjudicatario del contrato desarrolle dicho Anteproyecto mediante la redacción del correspondiente Proyecto Básico y de Ejecución para garantizar la racionalización y eficiencia del gasto público, ya que si el mismo se redacta por adjudicatario distinto, podría alterarse el importe del Presupuesto afectando al equilibrio económico-financiero del Contrato de Concesión de obra.*

*Por su parte, el apartado 4º del artículo 249 de la LCSP establece:*

*“El concesionario responderá de los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponda su presentación o haya introducido mejoras en el propuesto por la Administración”.*

*Queda claro, que debido a la complejidad de las obras, esta Administración ha considerado conveniente redactar previamente un Anteproyecto, y además conforme al artículo 249.4 de la LCSP, se ha establecido que sea al propio concesionario al que le corresponda la presentación del Proyecto de Obra.*

*Por lo tanto, la propia LCSP legitima que, en un contrato de concesión de obra, el concesionario elabore y presente el Proyecto de Obra conforme al previo Anteproyecto realizado por la Administración, sin necesidad de dividir en lotes el objeto del contrato”.*

Asimismo, señala que *“la indicación de los correspondientes CPV ha sido la correcta, ya que se corresponde con los trabajos que se incluyen en el objeto del contrato sin necesidad de que se tenga que diferenciar como lote”.*



En cuanto a la indicación de que estamos ante un contrato mixto, estima el Ayuntamiento que se trata de un contrato de concesión de obra pública, y que las prestaciones no son separables, pero que, si lo fuera, es decir que las prestaciones pudieran ser separables, tampoco se cumpliría con lo establecido en el artículo 18.b 2º, en relación con el artículo 22, que fija el umbral en 221.000 euros.

Explica que el colegio recurrente en este motivo del recurso realiza una valoración del valor estimado del contrato algo interesada que supone una mera elucubración. Así explica que *“valora los honorarios de la redacción de los proyectos aplicando un porcentaje sobre el PEM, lo que contraviene el artículo 101 de la LCSP, en relación con el cálculo del valor estimado, donde se dice que en los contratos de servicios en los que sea relevante la mano de obra (como es el supuesto de redacción de proyecto), en la aplicación de la normativa laboral vigente, se tendrán especialmente en cuenta los costes labores derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación”*.

Explica que ha realizado una valoración de los honorarios de redacción de proyecto por un importe aproximado de 246.000 euros pero que si *“a este valor se le deducen los Gastos Generales y el Beneficio Industrial, el importe ascendería a 206.722,00 €, que, aplicado a los plazos de ejecución de las fases vinculadas a la redacción del proyecto básico y de ejecución, que según el PPT son de dos meses cada una, resultaría un importe mensual de 51.680,00 €. Así, teniendo en cuenta el Convenio colectivo del sector de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos, aprobado por Resolución de 7 de octubre de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el XIX Convenio Colectivo del Sector de empresas de Ingeniería y oficinas de estudios Técnicos, el importe mensual de un Arquitecto/a Superior o Ingeniero/a de Caminos, Canales y Puertos o Técnico Similar asciende a 2.873,65 €/mes. Por lo que supondría que la valoración realizada por el Colegio de Arquitectos de Málaga, estaría muy por encima de los costes del Convenio, ya que, con el cálculo realizado por el recurrente, supondría la asignación de 18 técnicos superiores a este contrato, lo cual resulta totalmente desproporcionado, y parece indicar que la valoración realizada por el recurrente estaba encaminada, sin fundamento, a superar el umbral de los 221.000 €”*.

Explica que la entidad recurrente *“no ha tenido en consideración que esta Administración ya ha redactado un Anteproyecto que impone las líneas generales a seguir para la redacción del Proyecto Básico, con la consiguiente reducción de los costes de redacción del proyecto”*.

De este modo concluye en cuanto a esto último que *“la valoración del supuesto servicio quedaría por debajo del umbral establecido en el artículo 22, por lo que sería de aplicación las normas relativas a los contratos de concesión de obra, de acuerdo con el artículo 18.b 2º de la LCSP, todo ello si estuviéramos ante un contrato mixto, que volvemos a reiterar que no es el caso, ya que nos encontramos en presencia de un contrato de concesión de obra”*.

En cuanto al tercer motivo del recurso especial -la vulneración del artículo 145.4 de la LCSP-, explica que el objeto del contrato es una concesión de obra pública.

Por último, en cuanto a la vulneración del artículo 234 de la LCSP, explica de nuevo que, *“al estar ante un contrato de concesión de obra pública, el cual contiene en su regulación, aspectos muy concretos que la LCSP regula en el artículo 248 de la LCSP, y que, en función de la complejidad de las obras, se ha redactado un anteproyecto que ha definido su complejidad y características técnicas”*. Así, señala que *“El apartado 4º del artículo 249 de la LCSP establece:*

*El concesionario responderá de los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponda su presentación o haya introducido mejoras en el propuesto por la Administración*



*Queda claro, que debido a la complejidad de las obras, esta Administración ha considerado conveniente redactar previamente un Anteproyecto, y además conforme al artículo 249.4 de la LCSP, se ha establecido que sea al propio concesionario al que le corresponda la presentación del Proyecto de Obra.*

*Por lo tanto, la propia LCSP legitima que en un contrato de concesión de obra, el concesionario elabore y presente el Proyecto de Obra conforme al previo Anteproyecto realizado por la Administración”.*

### 3. Alegaciones de la entidad interesada.

Se opone a los motivos del recurso esgrimiendo, en síntesis, que la contratación conjunta de proyecto y obra es conforme al artículo 234 de la LCSP y está justificada en el expediente; que la no división en lotes está plenamente justificada conforme al artículo 99.3 de la LCSP y que no resultan de aplicación las normas relativas a las prestaciones de carácter intelectual en la medida que el contrato debe adjudicarse de acuerdo con las normas de procedimiento de la concesión de obras, que es la prestación principal (art. 18.1.b) de la LCSP).

## **SEXO. Fondo del asunto.**

### **1. Sobre la justificación de la indivisión en lotes.**

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El objeto de la licitación se ha configurado como único sin división en lotes. La controversia suscitada por la recurrente pivota sobre la cuestionable falta de división, y con ello su justificación, a lo que se opone el órgano de contratación considerando que la indivisión se halla adecuadamente justificada en el expediente con arreglo a lo previsto en el artículo 99.3 de la LCSP.

El artículo 99.3 de la LCSP, recogiendo las previsiones de la Directiva 2014/24/UE, establece que *«Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

*No obstante, lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.*

*En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:*

*a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.*

*b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente».*

En primer lugar, debe abordarse, la división en lotes del objeto de los contratos en el ámbito de la contratación en el sector público, el cual se regula originariamente, en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que deroga la Directiva 2004/18/CE. En esta



regulación se ha establecido que la división en lotes es la forma general de actuación de los poderes públicos al indicar expresamente el artículo 46, apartado 1, que:

*"Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes".*

Incluso, en ese mismo precepto, se regula la obligación que tienen los poderes adjudicadores de motivar y justificar las razones por las que no se opta por la división en lotes, al decir que *"indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes".*

En el considerando 78 de la citada Directiva se recogen las razones por las que se ha entendido que la división en lotes debe ser la regla general y son, especialmente, razones que pretenden promover la libre concurrencia, así como garantizar el principio de libre competencia. En este sentido, se indica que: *"Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos".*

Asimismo, en el considerando 78 se indica que: *"El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial. Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato. Los Estados miembros deben seguir gozando de libertad para prolongar sus esfuerzos tendentes a facilitar la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública, ampliando el alcance de la obligación de considerar la conveniencia de dividir los contratos en lotes convirtiéndolos en contratos más pequeños, exigiendo a los poderes adjudicadores que aporten una justificación de la decisión de no dividir los contratos en lotes o haciendo obligatoria la división en lotes bajo ciertas condiciones".*

Las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se transponen al ordenamiento jurídico español con la LCSP, lo que constituye una nueva regulación en cuanto que, como regla general, se establece la realización independiente de las partes del objeto de un contrato mediante su división en lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, salvo que, en el expediente, se justifique su improcedencia por motivos válidos, entre los que se hallan los recogidos en el apartado 3 del artículo 99 del texto legal contractual.

Resulta, pues, incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general -sobre todo tratándose de grandes contratos- y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas.



Ahora bien, esta regla general admite excepciones cuando existan motivos válidos previamente justificados en el expediente de contratación que aconsejen la unidad del objeto en lugar de su fraccionamiento. Esta posibilidad que asiste al órgano de contratación para sostener y motivar la indivisión entronca con el ámbito de discrecionalidad del que goza para la configuración del objeto contractual, atendiendo al mejor modo de satisfacción de las necesidades públicas.

La sentencia del Tribunal Supremo 480/2025 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) de 24 de abril de 2025, (STS 1784/2025 - ECLI:ES:TS:2025:1784) expresa que “*la división en lotes del objeto del contrato será conforme con el ordenamiento jurídico siempre que la naturaleza del objeto del contrato permita su división para facilitar así la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública*”.

En definitiva, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener una determinada división e incluso una unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento para que la licitación sea accesible a las PYMES como se intenta fundamentar en el recurso especial. Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión o una determinada división han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación “*ad hoc*”, concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

La no división en lotes de un contrato es la excepción, y, como tal, en caso de configurarse el procedimiento sin la ejecución por separado de las prestaciones que lo integran, debe motivarse de forma detallada. En este sentido, en cuanto al objeto del contrato, el artículo 35.1, c de la LCSP incluye entre los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, necesariamente, la definición del objeto y tipo del contrato.

En la reciente resolución de este Tribunal 385/2025, de 1 de julio de 2025, se sustanció un recurso especial interpuesto por una empresa contra los pliegos de la licitación de un contrato que modificaba radicalmente la estructura en lotes provinciales que se había establecido en licitaciones anteriores y ahora configura dos únicos lotes que agrupan varias provincias. La empresa recurrente discrepaba de la eficiencia y eficacia de esa medida y, en todo caso, alegaba que no había motivación en el expediente que justifique dicha nueva orientación cuando afecta al principio de concurrencia evitando que operadores con menos disponibilidad de recursos para afrontar el servicio puedan licitar y asimismo se infringe el principio general establecido en el art. 99 LCSP de facilitar la división en lotes para favorecer la participación y adjudicación de los contratos a las PYMES.

Este Tribunal, en la línea de resoluciones anteriores si bien atendiendo al supuesto concreto, consideró que una nueva orientación en la división en lotes no tenía suficiente motivación en el expediente. Es decir, esa división “técnica” no es que pueda ser o no acertada, sino que la discrecionalidad técnica que dispone la Administración contratante para diseñar sus necesidades y para establecer la operativa de configuración de la licitación debe fundamentarse siempre en argumentos contrastables, que hagan entendible sus decisiones y que permitan su fiscalización. Esa motivación no existe con la intensidad suficiente en el expediente para justificar el “sacrificio” de un principio general de división del objeto contractual en lotes según se establece en la Directiva 2014/24 y art. 99.3 LCSP todo en aras de una protección especial a las PYMES.



Es decir, si bien se reconoce al órgano de contratación un ámbito de discrecionalidad técnica en la definición de sus necesidades de interés general y en la configuración del objeto del contrato, es fundamental la motivación de sus decisiones que, como principio general, tiene sus concreciones en el artículo 28 de la LCSP en cuanto a la definición de las necesidades y en el artículo 99 en cuanto a la división en lotes.

El artículo 99 de la LCSP señala que la división en lotes es la regla general en la contratación pública, pero existe una excepción específica para los contratos de concesión de obras, en los que el órgano de contratación puede optar por no dividir el objeto en lotes sin necesidad de justificación. La expresión contenida en el artículo 99 de la LCSP señala que *“(...) el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras”*.

La excepción para la división en lotes en la concesión de obras está expresamente prevista en la normativa vigente. Fijada la necesidad de motivación respecto de la decisión de no dividir el contrato en todo caso, salvo en los contratos de concesión de obra pública, la cuestión consiste en dilucidar si constituyen las 4 fases que integran el contrato objeto del recurso especial, un único contrato, y si estas son calificables como un único contrato de concesión de obra pública, como se intuye de la defensa que realiza el órgano de contratación.

## **2. Delimitación de las prestaciones del contrato, su interrelación con el contrato típico de concesión de obras, y consecuencias de la naturaleza de estas prestaciones atendiendo al régimen jurídico aplicable.**

Debemos partir de la naturaleza del contenido típico del contrato que como tal es el de concesión de obras. La prestación del contrato de concesión de obras supone su consideración como un contrato administrativo típico (LCSP art.14.1), al que, además de la LCSP, le son de aplicación sus disposiciones de desarrollo y la legislación sectorial específica, y supletoriamente, se aplican las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado (LCSP art.25). La causa especial de este contrato se encuentra en la necesidad de financiar las obras de carácter público lo que implica que sea necesario acudir a los operadores propios del sector privado para la prestación facilitando la explotación y es ella la causa esencial de que no sea necesario justificarse la no división, facilitar con la prestación del servicio la explotación y recuperación de una inversión, la cual no está asegurada como consecuencia de la transferencia del riesgo operacional.

Para conocer el alcance de la excepción del artículo 99 de la Ley, debemos conocer qué comprende en puridad la figura del contrato de concesión de obras públicas, siendo necesario expresar que se trata de un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el art.13 de la Ley, incluidas las actuaciones de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

El art. 14 de la Ley se remite al art. 13, que regula el contrato de obras, y que establece que este tiene por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I. Es posible como objeto del contrato de concesión de obras algunas de las prestaciones a las que se refiere el artículo 13 cuando define el contrato de obra. En cuanto al objeto del contrato, las obras (públicas) en concesión pueden incluir, además de las superficies que sean precisas según su naturaleza, otras zonas o terrenos para la ejecución de actividades complementarias, comerciales o industriales que sean necesarias por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado susceptibles de explotación (LCSP art.260).



Posteriormente, el derecho de explotación de las obras (art.14.1 de la Ley) debe implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional en la citada explotación, abarcando el riesgo de demanda, de suministro, o ambos, siendo el riesgo de demanda el relativo a que la demanda real de servicios o productos objeto del contrato no alcance las expectativas del contratista y el riesgo de suministro el relativo a la posibilidad de que el contratista no pueda cumplir con la demanda.

Es decir, en principio las fases de proyecto son actuaciones preparatorias, pero no se incluyen obligatoriamente en la propia concesión, como prestación indivisible conceptualmente, pues de acuerdo con el artículo 249 de la LCSP, si bien es obligatorio el proyecto de obra, el mismo no tiene que efectuarse obligatoriamente por el concesionario.

Es conveniente reproducir el contenido del artículo 249 de la LCSP a efectos de determinar el carácter independiente y ajeno del proyecto de obra respecto de la concesión de obras:

*“Artículo 249. Proyecto de las obras y replanteo de este.*

- 1. En el supuesto de que las obras sean definidas en todas sus características por la Administración concedente, se procederá a la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de acuerdo con lo dispuesto en los correspondientes artículos de esta Ley y al reconocimiento de la utilidad pública de la obra a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa.*
- 2. Cuando no existiera anteproyecto, la Administración concedente someterá el proyecto, antes de su aprobación definitiva, a la tramitación establecida en los apartados 3 y 4 del artículo anterior para los anteproyectos.*
- 3. Será de aplicación en lo que se refiere a las posibles mejoras del proyecto de las obras lo dispuesto en el apartado 5 del artículo anterior.*
- 4. El concesionario responderá de los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponda su presentación o haya introducido mejoras en el propuesto por la Administración”.*

Desde luego, lo primero que se deriva, en el sentido expuesto, es que el proyecto de obras no corresponde consustancialmente al contrato de concesión de obras, de tal forma que puede considerarse al mismo como prestación separable. Siendo esto así, podemos entonces concluir que la decisión de englobar las cuatro fases del contrato como contrato mixto determina que esa decisión supondrá necesariamente someterse a las especiales condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la LCSP, según el cual:

*“Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante”.*

La fusión de prestaciones en un contrato mixto, precisa de la existencia de una vinculación directa de las mismas entre sí; así como de una relación de complementariedad entre tales prestaciones, de manera que sea preciso su tratamiento como una unidad. Y ello debe aparecer precisamente justificado. Es decir, la vinculación directa de las prestaciones entre sí y la unidad funcional son las dos condiciones que exige este artículo para la fusión de prestaciones distintas en un único contrato.

Por otro lado, dado que son prestaciones, en principio separadas, debe observarse el régimen de los contratos mixtos. Conforme al artículo 18 LCSP, se entenderá por contratos mixtos aquellos que contengan prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase, cuya regla general para la determinación de las normas que regirán su adjudicación es la de *“atender al carácter de la prestación principal”*.



Se distingue además en el precepto en función de que el contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios; o, por un lado, prestaciones de contratos de obras, suministros o servicios y, por otro lado, de contratos de concesiones de obra o de servicios; o, finalmente, contempla el caso de que el contrato mixto incluya prestaciones de contratos regulados en la LCSP junto con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la misma.

Volviendo al objeto del recurso especial, es elemento sine qua non que el contrato de concesión de obras se refiera necesariamente a la construcción y posterior explotación de la obra. Pues bien, observadas las cuatro fases en las que se descompone el objeto del contrato, no puede definirse que forme parte del contrato de concesión los dos proyectos a los que se refiere la fase I y II que anteriormente se han citado, pues no conlleva ninguna de las prestaciones que pueden considerarse típicas del contrato de concesión de obras públicas.

Es decir, la no separación en lotes de las fases I y II no está exenta de motivación para justificar la no división de lotes. Se trata de prestaciones separables de un mismo contrato que por voluntad del órgano de contratación se han decidido licitar conjuntamente. Es necesaria la motivación por tanto de la no división en lotes de esas dos fases. Por ello, nos debemos centrar en la suficiente motivación, que ha sido ahora ampliada en el informe del órgano de contratación ante el Tribunal.

Con ello debe quedar contestada la aseveración realizada por el órgano de contratación cuando asegura que no es un contrato mixto, es decir, que se trata en todo su conjunto de un contrato de concesión de obra pública. La calificación de un contrato como contrato mixto exige que haya vinculación directa entre las prestaciones y además una relación de complementariedad entre ellas que permitan su tratamiento como una unidad funcional, algo que sí se daría con la suficiente justificación en el caso objeto del recurso especial. Es decir, no constituye todo el objeto de un contrato de concesión de obras, pero sí podría constituir un contrato mixto.

De este modo, de acuerdo con el artículo 18 de la LCSP, podemos concluir que en principio las prestaciones serían separables. De este modo téngase en cuenta que cuando el contrato mixto contiene prestaciones de los contratos de servicios, como en este caso, y también prestaciones de un contrato de concesión de obra se debe atender a si las prestaciones son o no separables:

*“- Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.*

*- Si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en la LCSP art.20, 21 y 22, respectivamente. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios”.*

De conformidad con dicho precepto, trasladado al objeto contractual configurado, si pudiera predicarse que son separables, lo cierto es que en el expediente contractual no se han realizado cálculos que permitan ahora, de manera indiscutible, asegurar que la valoración de los servicios pueda estimarse inferior a ese umbral, de tal modo que la calificación como contratos de concesión sea clara. Es decir, el expediente estaría huérfano de esa motivación.

De la argumentación realizada por parte del Colegio recurrente no podemos más que señalar que se trata de una valoración de parte, es decir, no puede llegar a admitirse sin que previamente el órgano de contratación lo haya fijado en el expediente. Es decir, determinar ahora el valor de los servicios sería contrario al artículo 2.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre), el cual establece que *“podrán celebrarse contratos con pluralidad de objeto, pero cada una de las prestaciones deberá ser definida con independencia de las demás”.*



De tal modo que siendo definibles esos servicios, ello debería haberse realizado con anterioridad a la publicación del anuncio de licitación y los pliegos, acompañados de la memoria justificativa, dado que una técnica y suficiente justificación debe clarificar este aspecto siempre de forma previa a aquella publicación. Obviamente solo debemos estar a la motivación explícita y definitiva realizada con anterioridad en el propio expediente de contratación, pues la que ha cristalizado en el anuncio de licitación y los pliegos tal y como se han recurrido, supone que es esa motivación la que es susceptible de control, no pudiendo completarse o subsanarse una posible falta de motivación en vía de recurso.

Expuesta esta argumentación el Tribunal no puede decidir sobre la mejor o menor idoneidad técnica de una decisión administrativa en un objeto tan sensible y complejo técnicamente como es la estructura operativa de una concesión de obra pública, pero corresponde controlar la motivación de esas decisiones.

A la vista de la motivación que se ha reproducido, y aun teniendo en cuenta la mención a un Anteproyecto de obra, el cual no ha resultado incluido en la documentación contractual, pues solo consta publicado el certificado de aprobación, cabe concluir que dicha motivación resulta excesivamente genérica y debió descender con mayor detalle a las circunstancias concretas que hacen más operativo la ejecución de todas las prestaciones que engloba el contrato por un único contratista.

Por ello debe concluirse que las prestaciones no están debidamente configuradas para el caso en que se concluya que son separables a los efectos de poder determinar con precisión el régimen jurídico de la relación contractual a seguir.

### **3. Conclusiones.**

En primer lugar, teniendo en cuenta la memoria del expediente de contratación, conforme al artículo 28 de la LCSP y al régimen jurídico expuesto, podemos concluir que, siendo esencialmente separables de las cuatro fases, las dos primeras, no se encuentra justificada la celebración conjunta como contrato único. Ello supone que habría de justificarse, por un lado, de forma técnica y motivada, la celebración conjunta.

En segundo lugar, sobre la base de que estamos ante un contrato mixto que contiene prestaciones de un contrato de servicios y de un contrato de concesión de obras y siendo separables las prestaciones del servicio (fases I y II) de las otras dos fases propias de la concesión de obras, se aplicarán las normas del contrato de servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes supere el umbral de sujeción a regulación armonizada de los servicios (artículos 18.1 b) y 22 de la LCSP). Ello exigiría que el órgano de contratación, en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprobaran, definiera estas prestaciones con estimación de su importe.

En tercer lugar, de resultar aplicable régimen del contrato de servicios en la adjudicación del contrato mixto, deberá motivarse adecuadamente conforme al artículo 99.3 de la LCSP la necesidad de mantener la indivisión del objeto contractual.

Procede la estimación del recurso, al no constar en el expediente las justificaciones y motivaciones adecuadas en los términos expuestos. En consecuencia, deben anularse los pliegos y el resto de los actos relacionados con su aprobación.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Contrato administrativo de concesión de obra pública para la redacción de proyecto, construcción y explotación de un aparcamiento público y plaza pública en solar antiguo Cuartel de la Concepción de Ronda”, convocado por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga), expediente 2741/202 y, en consecuencia anular los actos impugnados.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** 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.

