

**Recurso 396/2025**  
**Resolución 471/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 8 de agosto de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] ([REDACTED] en adelante), contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Servicio de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de abastecimiento en alta desde el Cerrillo a Cerro Muriano (Córdoba)”, convocado por la Dirección general de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural (Expte. CONTR 2023 0001040094), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 25 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 599.759,77 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 16 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por [REDACTED] contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentos contractuales que rigen el contrato indicado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 17 de julio de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en esta sede administrativa.

El 25 de julio de 2025, a solicitud de la entidad recurrente y tras recibir las alegaciones del órgano de contratación, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación. Asimismo, adoptó la decisión de suspender el plazo de presentación de proposiciones.

Como quiera que ya se había presentado una oferta a la fecha en que se acordó la suspensión de este último plazo, mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 28 de julio de 2025, se dio traslado del escrito de recurso a ese único licitador, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. No consta a este Tribunal la presentación de alegaciones en el plazo conferido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

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

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

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

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

En el supuesto analizado, la asociación empresarial recurrente impugna el anuncio, los pliegos y el resto de documentos contractuales que rigen el contrato de servicios referenciado en el encabezamiento, por considerar



básicamente que el objeto contractual está definido con excesiva amplitud siendo insuficiente la motivación sobre la no división en lotes, que el plazo de ejecución resulta indeterminado, que el presupuesto y valor estimado no son adecuados al precio general de mercado, y que el criterio de adjudicación medioambiental infringe lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP.

Por tanto, vista la controversia suscitada, parece evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses representados y defendidos por [REDACTED], lo que determina su legitimación para la interposición del presente recurso.

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

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación, pliegos y otros documentos contractuales que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

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

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartados 1 a) y 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la excesiva amplitud del objeto del contrato y la falta de motivación de la no división en lotes, con infracción del artículo 99.3 de la LCSP.**

#### **I. Alegaciones de la asociación recurrente**

Solicita la anulación del anuncio, pliegos y documentos contractuales que establecen las condiciones que rigen la contratación de referencia (memoria justificativa y resolución de aprobación del expediente) y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los pliegos; anulándose, en su caso, el contrato que eventualmente se hubiese adjudicado, con las consecuencias legales que de ello se deriven.

Funda esta pretensión en una serie de motivos que se expondrán y analizarán en este fundamento de derecho y en el siguiente.

Tras un primer motivo en que [REDACTED] expone la doctrina de la discrecionalidad técnica y sus límites con apoyo en doctrina jurisprudencial y de los tribunales administrativos de recursos contractuales, da paso al primer motivo en el que considera vulnerada la citada doctrina.

Denuncia la excesiva amplitud del objeto, anudada a la insuficiente motivación de su indivisión en lotes.

[REDACTED] expone los siguientes argumentos:

1. Comienza reproduciendo el apartado 1 del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que establece el objeto del contrato -servicios de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de abastecimiento en alta desde El Cerrillo a Cerro Muriano (Córdoba)-, con los siguientes códigos CPV del contrato:



- 71000000-8 Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.
- 71310000-4 Servicios de consultoría en ingeniería y construcción.
- 71317210-8 Servicios de Consultoría en Salud y Seguridad.
- 71520000-9 Servicios de supervisión de obras.
- 90492000-2 Servicios de consultoría en tratamiento de aguas residuales.

Asimismo, la recurrente señala que el apartado 5.1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) describe los trabajos a realizar por la Dirección facultativa, combinando un conjunto de actividades amplísimas que abarcan tareas de supervisión previa al inicio de las obras, redacción técnica, dirección de obra, control de calidad, coordinación de seguridad y salud y seguimiento medioambiental e, incluso, arqueológico. Y, a continuación, [REDACTED] desglosa los trabajos a realizar conforme a la cláusula 5 del PPT (nos detendremos solo en algunos y damos por reproducidos el resto de los mencionados en el recurso, en la medida que figuran en el PPT obrante en las actuaciones).

Trabajos previos al inicio de las obras (apartado 5.1.1 del PPT): 1) Libro de órdenes y asistencias. 2) Informe previo a la ejecución de la obra. 3) Plan de Seguridad y Salud. Análisis y aprobación. 4) Plan de Vigilancia Medioambiental. Análisis y aprobación. 5) Plan de gestión de Residuos de Construcción y Demolición. Análisis y aprobación. 6) Esquema director de la calidad (EDC).

Trabajos a realizar por el consultor durante la ejecución de las obras (cláusula 5.1.2 del PPT):

- 1) Suscribir el acta de comprobación de replanteo que marca el inicio de la ejecución del contrato.
- 2) Comprobación de la geometría de la obra.
- 3) Proponer al director del expediente la tramitación de los expedientes de servicios afectados.
- 4) Caracterización del terreno natural subyacente (TNS).
- 5) Comprobación de materiales.
- 6) Aprobación de materiales, maquinaria y medios auxiliares que el contratista pretenda utilizar para la ejecución de las obras.
- 7) Aprobación de subcontratistas y proveedores.
- 8) Seguimiento de la correcta implantación del EDC.
- 9) Seguimiento del programa de trabajo.
- 10) Seguimiento del Plan de Vigilancia Ambiental.
- 11) Seguimiento arqueológico.
- 12) Seguimiento de la integración paisajística.
- 13) Seguimiento del Plan de gestión de Residuos de Construcción y Demolición
- 14) Relaciones Valoradas y Certificaciones Mensuales de Obra.
- 15) Expedir las certificaciones y abonos a cuenta.
- 16) Comprobación de pruebas de funcionamiento.
- 17) Dar instrucciones al contratista para que las obras se ejecuten con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en los documentos contractuales.
- 18) Informe mensual de seguimiento de obra (IMSO).
- 19) Informes de obra.
- 20) Informe final de obra.
- 21) Redactar cuantos informes les sea requeridos por el director del Expediente.
- 22) Cálculos, dimensionamiento, delineación y valoración de las unidades que así lo requieran, bien por insuficiente definición en proyecto, por modificaciones propuestas posteriormente en obra, o por factores sobrevenidos que afectan a sus características iniciales.



23) Cuando se considere necesario, recabar autorización del órgano de contratación para el inicio del expediente de modificación del contrato y redactar el proyecto modificado, incluyendo anejos de cálculo, trabajos de campo, precios nuevos o contradictorios, etc., que sean necesarios.

24) Proponer al órgano de contratación, si fuera necesario, la suspensión total o parcial de las obras.

Trabajos para la recepción y la certificación final de obra (cláusula 5.1.3. del PPT)

Trabajos en periodo de garantía (cláusula 5.1.4 del PPT)

Trabajos para la liquidación de las obras (cláusula 5.1.5 del PPT)

Trabajos correspondientes al control de calidad (cláusula 5.2.1 del PPT)

Trabajos relacionados con la coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de las obras (cláusula 5.3 del PPT):

1. Estudiará el Plan de Seguridad y Salud que el adjudicatario elabore y cuando preste su conformidad al mismo, propondrá al órgano de contratación su aprobación.

2) Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva durante la ejecución de la obra y, en particular, en las actividades a que se refiere el artículo 10 del Real Decreto 1627/1997, así como en los trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente.

3) Coordinar las actividades de la obra para garantizar la aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva recogidos en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra.

4) Informar el Plan de Seguridad y Salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo, para su aprobación por la Administración. Por tanto, deberá supervisar el Plan de Seguridad y Salud en el trabajo redactado por el contratista de las obras y las posteriores modificaciones que pudieran surgir a dicho Plan durante la fase de ejecución de las obras, sean estas realizadas por el propio contratista o por escrito razonado realizado por la representación de los trabajadores. El Coordinador de Seguridad y Salud deberá tramitar el Plan de Seguridad y Salud y su correspondiente informe favorable.

5) Comprobar, antes del inicio de una unidad de obra, que el Plan de Seguridad y Salud contempla con detalle todas las tareas que se van a realizar, analiza los riesgos asociados a los trabajos y define las medidas preventivas oportunas para eliminar o minimizar dichos riesgos.

6) Disponer la paralización de los tajos o, en su caso, de la totalidad de la obra cuando observe circunstancias de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, debido a la no observación o incumplimiento de las medidas de prevención y protección previstas.

7) Organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Si la empresa adjudicataria subcontrata determinadas tareas de las obras a otras empresas, coordinará las actividades entre ellas de manera coherente, de tal forma que no se originen aumentos en el riesgo laboral a causa de dicha subcontratación.

8) Transmitir al contratista principal cuantas instrucciones sean precisas en materia preventiva.

9) Adoptar las medidas necesarias para que solo las personas autorizadas puedan acceder a la obra.

10) Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.

11) Comprobar que las protecciones individuales de los trabajadores están homologadas y son adecuadas para mejorar la seguridad de los mismos en relación con la tarea a realizar.

12) Custodiar y mantener el libro de incidencias en materia de seguridad y salud.

13) Emitir un informe mensual de seguridad a incorporar en cada informe mensual del seguimiento de las obras, así como un informe en cada visita realizada a la obra.

14) Todas las demás prestaciones que sean exigibles sobre Seguridad y Salud.

15) Con una periodicidad mínima de dos veces por semana, el Coordinador realizará las visitas de inspección a obra en las que atenderá específicamente, a los siguientes puntos: • Instalaciones en obra. • Medios auxiliares. Servicios sanitarios y comunes. • Condiciones de los medios de protección. Equipos de protecciones individuales y



colectivas. • Acopios. • Prescripciones de maquinaria, útiles y herramientas. • Orden y limpieza de las obras. • Cerramientos para evitar el acceso a personas no autorizadas. • Tratamiento de servicios afectados. • Formación e información del personal. • Estado de los subcontratos. • Cualesquiera otros que indique el director Facultativo, así como los nuevos aspectos derivados de la entrada en vigor de nueva normativa o legislación en la materia.

■ señala que, ante el indeterminado número de prestaciones a realizar por el contratista, resulta llamativo que el apartado 1 del Anexo I del PCAP y el apartado 8 de la memoria justificativa dediquen escasas líneas para justificar la no división del objeto del contrato, sin razonar sobre las causas por las que, supuestamente, el objeto del contrato no aconsejaría la realización independiente de las prestaciones por varios contratistas. Es evidente, a juicio de la recurrente, la insuficiencia de la justificación que, además, enmascara el verdadero motivo de la no división en lotes que es endurecer los requisitos de acceso a la licitación, infringiendo el principio de libre competencia del artículo 1 de la LCSP.

Señala que el artículo 99.3 de la LCSP establece como regla general la división del contrato en lotes para facilitar la concurrencia, permitiendo excepcionalmente la no división *“siempre que concurra alguno de los “motivos válidos” previstos en el citado precepto”*, resultando claro que en el supuesto analizado no concurre ninguno de ellos. De este modo, indica que *“En cuanto a la letra a) del artículo 99.3 de la LCSP, el órgano de contratación no aduce ninguna causa que pudiera relacionarse con el hecho de que la división en lotes restrinja la competencia. Y ello, porque en nuestro caso no existe tal riesgo, sino todo lo contrario, la división en lotes permitiría el acceso a más empresas interesadas y la ejecución del contrato por varios contratistas, fomentando la libre competencia en el mercado. Y respecto a la excepción de la letra b) del artículo 99.3 de la LCSP, el apartado 1 del Anexo I del PCAP, no esgrime, ni justifica causa alguna que, en su caso, pudiera excepcionar la división en lotes desde el punto de vista técnico, operativo u económico”*.

■ manifiesta que la dirección de las obras y la coordinación de la seguridad y salud laboral son funciones desempeñadas por profesionales distintos y que, por tanto, el hecho de que el contrato requiera de un grado de control y coordinación global sobre todas las actuaciones a ejecutar por el contratista de las obras no es razón suficiente para no separar ambas tareas en lotes distintos, máxime cuando las prestaciones del contrato están suficientemente delimitadas para ser ejecutadas por varios contratistas.

Concluye, tras la cita de varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que la motivación de la no división del objeto del contrato es insuficiente, vulnerándose el artículo 99.3 de la LCSP.

## **II. Alegaciones del órgano de contratación**

Se opone al motivo del recurso expuesto, alegando que la decisión de no dividir el objeto en lotes se halla debidamente justificada en la memoria y en el PCAP, por la necesidad de mantener la unidad funcional, técnica y de control de la actuación, en atención a la complejidad de las obras y su carácter integral. Añade que la fragmentación del contrato comprometería la coherencia de la dirección técnica y la coordinación de seguridad y salud, poniendo en riesgo la calidad, seguridad y plazo de ejecución.

Señala el informe al recurso que concurren varias razones que justifican la no división en lotes:

### **1. Razones técnicas y funcionales: y entre ellas,**

- La unidad funcional del servicio técnico a prestar: el contrato tiene por objeto la prestación continua, coordinada e integral de funciones propias de una Dirección facultativa única (control geométrico, cualitativo y económico de la obra. Gestión de modificaciones, liquidaciones y certificaciones. Redacción



de informes e instrucciones para el contratista. Supervisión del cumplimiento ambiental y arqueológico. Coordinación de seguridad y salud). Sostiene que estas funciones son interdependientes y requieren una visión integral del conjunto de la obra.

- La necesidad de una única interlocución técnica y jurídica, evitando (i) duplicación de esfuerzos técnicos y posible contradicción entre los emitidos por direcciones distintas, (ii) problemas de responsabilidad solidaria, (iii) retrasos y falta de coordinación en tareas que requieren actuación simultánea o secuencial bajo un mismo criterio técnico y (iv) dificultades en la tramitación de modificaciones, liquidaciones y recepción de obras, que deben contar con documentación técnica unificada.
- La naturaleza del objeto (obra hidráulica de abastecimiento) que desaconseja la división en lotes debido al *“Elevado grado de especialización técnica (infraestructuras lineales, bombeos, conducciones, estructuras hidráulicas, estaciones de tratamiento, automatismos). Necesidad de supervisión coordinada sobre múltiples disciplinas simultáneamente: civil, eléctrica, mecánica, ambiental y preventiva. Riesgo operativo: la coordinación incompleta o descoordinada en fases críticas (puesta en marcha de estaciones, pruebas hidráulicas, montaje de calderería, etc.) puede generar impactos directos en el servicio público de abastecimiento, comprometiendo la buena ejecución de la obra incluyendo fallos en presión, calidad o continuidad.”*
- Requisitos normativos de seguridad y salud que exigen una integración efectiva de la coordinación de seguridad y salud con la dirección facultativa y no una contratación separada.

## 2. Razones de eficacia administrativa y contractual: y entre ellas

- La coherencia administrativa, el control económico y el seguimiento técnico se favorecen claramente si se contrata a un único adjudicatario, evitando duplicidades de tareas, informes cruzados o necesidad de coordinación adicional entre empresas.
- El contrato se encuentra sujeto a plazos complejos, prórrogas justificadas y posibles modificaciones del proyecto, que demandan una adaptación flexible y centralizada por parte del equipo director.
- La no división minimiza los riesgos jurídicos y técnicos derivados de controversias entre lotes, agiliza la ejecución y favorece el cumplimiento del calendario de obra.

Concluye, pues, que la no división del contrato en lotes se encuentra debidamente motivada, cumpliéndose los requisitos legales y jurisprudenciales.

## III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen y, para ello, hemos de partir de la regulación legal sobre la materia y de la reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 190/2019, 97/2021, 56/2022, 312/2022, 58/2023 y 430/2024 y 385/2025, entre otras muchas) y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales sobre esta cuestión.

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».*

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.

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 la 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. Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión 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.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de estos al supuesto de que se trate. Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato. Como señala la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, «*que el planteamiento hecho por el recurrente sea técnicamente admisible o viable, no puede considerarse elemento suficiente para hacer decaer un criterio administrativo motivado y reflejado en el expediente. Tampoco la existencia de precedentes puede sostener un pronunciamiento anulador, por cuanto puede ser la experiencia obtenida, precisamente la que haya conducido a un cambio en el criterio*».

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.



- b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial.

Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (*Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium*, Asunto C-101/22 P) —dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada —en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

- e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.
- f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.
- g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público.

Pues bien, sobre estas premisas debe analizarse la justificación de la no división en lotes del objeto contractual que obra en el expediente de contratación. El apartado 8 de la memoria justificativa publicada en el perfil de contratante y el apartado 1 del Anexo I del PCAP indican que *«La naturaleza del objeto del contrato implica la necesidad de realizar el seguimiento y control de la ejecución de las obras definidas en el proyecto, tanto en sus aspectos técnicos, económicos y de plazo. Al tratarse de una infraestructura hidráulica de abastecimiento cuyo objeto es la ejecución de una estación de bombeo, una tubería de impulsión, un depósito de regulación y una conducción por gravedad, con tecnología y trabajos muy específicos, la correcta inspección y vigilancia de las obras durante su ejecución debe ser muy exhaustiva durante las actividades de excavación, ejecución de estructuras, montaje de tuberías y calderería, montaje de equipos, instalaciones eléctricas y de telecontrol, etc., así como la correcta coordinación de dichas actividades de obra para garantizar que el contratista y, en su caso, los subcontratistas y trabajadores autónomos, apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva, cuestiones que podrían verse imposibilitadas por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de adjudicatarios diferentes, lo que supondría un riesgo para la correcta ejecución de las obras.*

*El servicio implica la dirección de las obras y la coordinación de la seguridad y salud laboral como una unidad, a efectos de la consecución del objeto del proyecto. Requiere de un grado de control y coordinación global por parte de la Dirección de las obras y del Coordinador de Seguridad sobre todas las actuaciones a ejecutar por parte del contratista de las obras, por lo que los trabajos encaminados a tal fin deben estar necesariamente realizados por un mismo adjudicatario. La división en lotes del contrato implicaría la imposibilidad de constatar que los trabajos que se deben ejecutar por parte del contratista de las obras vayan a ejecutarse con los estándares de calidad y en el plazo programado, cumpliendo con los principios de prevención en materia de coordinación de actividades. Así, por ejemplo, es importante inspeccionar, vigilar y coordinar la ejecución de estructuras, el montaje de tuberías y de valvulería, la instalación de equipos de bombeo y de telecontrol, etc., propios de este tipo de obras, pudiendo cualquier descuido en la vigilancia y seguimiento o en la descoordinación en cualesquiera de estos trabajos, poner en peligro el correcto funcionamiento de la infraestructura.*



*Por todo lo dicho, se propone la no división en lotes del objeto del contrato (en base al artículo 99.3.b) de la Ley 9/2017) para la correcta ejecución de los trabajos contemplados en el pliego, según la justificación anterior conforme a lo previsto en la Ley>>.*

La recurrente, tras describir la amplitud de trabajos que el PPT, encomienda al contratista, esgrime en síntesis que la motivación de la no división es escueta e insuficiente, que no concurre ninguno de los motivos válidos establecidos en el artículo 99.3 de la LCSP para no dividir y que la dirección de las obras y la coordinación de la seguridad y salud laboral son funciones desempeñadas por profesionales distintos, no siendo razón suficiente para mantener la unidad de ambas tareas el control y coordinación global sobre todas las actuaciones a ejecutar por el contratista de las obras. Manifiesta, en suma, que la indivisión del objeto enmascara el verdadero motivo de la no división en lotes que es endurecer los requisitos de acceso a la licitación, infringiendo el principio de libre competencia del artículo 1 de la LCSP.

Por su parte, el órgano de contratación se opone a la división y defiende la adecuada justificación de la unidad del objeto expuesta en la memoria y en el pliego.

Ciertamente, el informe al recurso desarrolla con detalle las razones técnicas, funcionales y de eficacia administrativa y contractual que demandan la indivisión. No obstante, una lectura de la justificación contenida en el expediente permite sostener que todas las razones a las que después se refiere el órgano de contratación de modo más exhaustivo en el informe al recurso están allí expuestas y los posibles licitadores interesados en concurrir han podido conocerlas. Obviamente, puede ser más ilustrativa para el Tribunal la extensa motivación del informe al recurso, pero la cuestión a dilucidar aquí es otra; a saber, si la más escueta motivación contenida en la memoria y en el pliego ha permitido a los licitadores comprender qué razones han llevado al órgano de contratación a decidir la unidad del objeto y si dichas razones pueden estimarse válidas.

Qué duda cabe que la justificación obrante en el expediente (memoria y PCAP), incide en la naturaleza de la obra objeto del contrato principal, a saber, una infraestructura hidráulica de abastecimiento que requiere la ejecución de una serie de actuaciones específicas que se describen en la memoria; cuya correcta inspección y vigilancia han de ser muy exhaustivas y cuya coordinación ha de garantizar que el contratista de la obra aplique con coherencia y responsabilidad los principios de la acción preventiva para proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Asimismo, se indica en la memoria y en el pliego que la división no permitiría constatar si los trabajos a ejecutar por el contratista de la obra van a desarrollarse con los estándares de calidad, en el plazo programado y cumpliendo los principios de prevención. En este sentido, la memoria señala, a título ilustrativo, la importancia de vigilar y coordinar la ejecución de estructuras, el montaje de tuberías y de valvulería o la instalación de equipos de bombeo y de telecontrol entre otras actuaciones; puesto que cualquier descuido en la vigilancia y seguimiento de la ejecución o la descoordinación de los trabajos puede poner en riesgo el correcto funcionamiento de la infraestructura hidráulica

Lo expuesto, nos lleva a considerar que, en este caso, la motivación puede ser escueta, pero suficiente. No es una motivación formal ni genérica porque permite constatar cómo la unidad del objeto de este contrato complementario contribuye a una mayor garantía en la correcta ejecución de la obra en los plazos programados, dada su naturaleza y la especificidad de los trabajos a desarrollar. De este modo, la unidad garantiza que no haya ningún descuido en la vigilancia y seguimiento, ni descoordinación en la ejecución de los trabajos. Precisamente la amplitud y diversidad de tareas a realizar por el contratista de este servicio pueden ser un ejemplo de la exhaustividad de las labores de dirección y coordinación para garantizar la correcta realización de la obra.

Por otro lado, estamos ante un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 599.759,77 euros; importe que no es desdeñable desde el punto de vista de participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES),



pero que tampoco puede constituir *per se* un obstáculo insalvable para mantener la unidad del objeto, si el órgano de contratación motiva dicha unidad adecuadamente y en términos de razonabilidad.

Finalmente, los motivos válidos a que se refiere el artículo 99.3 de la LCSP para justificar la unidad -y que a juicio de la asociación recurrente no concurren en el supuesto analizado- no son los únicos motivos en que puede fundamentarse la no división del objeto. La propia redacción del precepto legal permite entender que, en todo caso, serán motivos válidos los que el propio precepto define; sin perjuicio de otros válidos que puedan esgrimir los poderes adjudicadores, en cada caso, atendiendo a las particularidades y singularidades del contrato. Es más, en el supuesto analizado, parte de la justificación de la indivisión se asienta en el motivo b) del artículo 99.3 de la LCSP, relativo a la coordinación de la ejecución de las diferentes prestaciones para garantizar la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico.

Por consiguiente, con base en todas las consideraciones aquí realizadas, este motivo debe ser desestimado.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la indeterminación del plazo de ejecución del contrato, con infracción de lo dispuesto en el artículo 29.7 de la LCSP.**

### **I. Alegaciones de la entidad recurrente**

Alega que los contratos de servicios de ingeniería, como el presente, tienen carácter auxiliar o complementario del contrato principal de obras en los términos definidos en el artículo 29.7 de la LCSP *“Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal”*; si bien ello no quebranta el carácter autónomo de ambos contratos desde un punto de vista jurídico al celebrarse por sujetos distintos, tener objeto distinto y diverso régimen jurídico.

Señala que el apartado 3 del Anexo I del PCAP establece que el plazo total del contrato será *“TREINTA Y CUATRO (34) MESES, a contar desde el día siguiente al de la firma del contrato. Este plazo quedará extendido a cualquier período de ampliación del plazo de ejecución que se autorice para el contrato principal. El plazo de duración del contrato complementario comprende el plazo de duración para la realización de los trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, de conformidad con el apartado uno de la disposición final primera de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura”*. Y a la vista de esta previsión del pliego, estima que el contrato se encuentra condicionado *“sine die”* a la duración de las obras, dejando abierto el plazo de ejecución que queda indeterminado.

█ manifiesta, tras reproducir en cuanto a la duración del contrato complementario lo dispuesto en el artículo 29.7 de la LCSP *“(…) los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos”*), que el precepto legal permite que el contrato de servicios de ingeniería complementario a la obra supere el plazo máximo general de 5 años, pero ello no faculta al órgano de contratación a fijar un plazo indeterminado que podrá ser ampliado *ad infinitum* como consecuencia de incidencias que afecten al contrato de obras y que no debe soportar el consultor.

Asimismo, █ señala que tampoco se garantiza la correspondiente contrapartida económica por la continuación de los servicios una vez transcurrido el plazo de ejecución de 34 meses. Considera insuficiente, al efecto, la previsión del apartado 15 del Anexo I del PCAP que prevé como causa de modificación que *“se apruebe el modificado del contrato de la obra principal y éste implique una variación del plazo de la misma, de manera que el*



*importe de este contrato de servicio se modificará en el mismo plazo”,* pues señala que la posibilidad de la modificación con el reequilibrio económico consecuente alcanzaría como límite hasta el 20% de su importe; si bien hay supuestos de ampliación del plazo de la obra principal sin modificación del contrato (v.g. los que obedecen a circunstancias imputables al contratista), que determinarían la ampliación del plazo del contrato complementario, sin posibilidad alguna de reequilibrio económico.

Incide en que las vicisitudes habituales en la ejecución de las obras (retrasos, paralizaciones, nuevas mediciones etc.) alteran sustancialmente las condiciones del contrato complementario, obligando al consultor a adicionar nuevos servicios o continuar con los mismos sin contraprestación económica. Y concluye que *“la continuidad del servicio “sine die” por el consultor, una vez transcurrido el plazo inicial de la obra, sin recibir la contraprestación económica, supone una vulneración del principio general del derecho de que nadie deberá injustamente beneficiarse a costa de otro”*.

Además, señala que el carácter complementario del servicio choca frontalmente con la previsión de un precio cerrado e inmutable en los pliegos – a tanto alzado- y cita el informe 9/2024 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía para concluir que la determinación del precio, conforme a la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, es uno de los mecanismos admitidos por la Comisión Consultiva para evitar que el sistema de determinación del precio a tanto alzado, como sucede en el presente contrato, devenga inadecuado como consecuencia de las incidencias sobrevenidas en la ejecución de la obra.

## **II. Alegaciones del órgano de contratación**

Se opone a los argumentos de [REDACTED], esgrimiendo los siguientes:

1. La previsión de una eventual ampliación, debidamente acotada a la duración del contrato principal, está amparada por el artículo 29.7 de la LCSP y ha sido expresamente contemplada para evitar paralizaciones contractuales o disfunciones.
2. La Dirección facultativa tiene como función supervisar que los trabajos se desarrollen dentro del plazo establecido, por lo que no puede simultáneamente supervisar el cumplimiento del plazo contractual y beneficiarse directamente de su incumplimiento mediante una prórroga automática de sus propios servicios
3. En caso de demora en la obra por causas imputables al contratista de esta (incumplimientos, falta de recursos, errores en ejecución etc) o por eventos externos (lluvias, huelgas, fuerza mayor etc) no existe base legal para ampliar automáticamente el contrato de dirección de obra. En consecuencia:
  - No hay obligación de la Administración de ampliar, ni abonar mayores costes.
  - La Dirección facultativa puede ser llamada a colaborar puntualmente en la resolución de incidencias, dentro del alcance del contrato.
  - Solo si existen unidades nuevas o servicios adicionales, podría plantearse una modificación objetiva conforme al art. 205.2 de la LCSP.
  - Si los servicios deben continuar por razones excepcionales, debe tramitarse un nuevo contrato menor o de emergencia, pero no cabe ampliación tácita o automática.

Y concluye el órgano de contratación que no concurre ninguna indefinición, ni infracción legal en el plazo del contrato porque *“No procede la extensión automática del contrato de dirección facultativa cuando el plazo de la obra se amplía por causas no imputables a la Administración. Solo mediante modificación contractual expresa, justificada técnicamente y tramitada con los requisitos del artículo 205 de la LCSP, puede acordarse la ampliación del*



contrato de servicios. En su defecto, debe procederse a la liquidación del contrato conforme al periodo de duración inicialmente pactado”.

### III. Consideraciones del Tribunal

En el examen de la cuestión hemos de partir de lo dispuesto en el apartado 3 del Anexo I del PCAP sobre el plazo de ejecución. En tal sentido, se indica que el contrato tiene un plazo total de *“TREINTA Y CUATRO (34) MESES, a contar desde el día siguiente al de la firma del contrato. Este plazo quedará extendido a cualquier período de ampliación del plazo de ejecución que se autorice para el contrato principal. El plazo de duración del contrato complementario comprende el plazo de duración para la realización de los trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, de conformidad con el apartado uno de la disposición final primera de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura”*. Asimismo, se indica en este apartado del Anexo I que el contrato no tiene plazos parciales, ni admite posibilidad de prórroga.

Al respecto, el artículo 29.7 de la LCSP dispone que *“No obstante lo dispuesto anteriormente, los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos.*

*Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal.*

*Los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta ley, que su duración no exceda de 30 meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal”.*

En el caso que examinamos, estamos en presencia de un contrato de servicios complementario de un contrato de obras. En estos casos, el legislador dispone que el plazo de vigencia de estos servicios puede exceder de la duración máxima de cinco años prevista para los contratos de servicios en el artículo 29.4 del texto legal, sin exceder del plazo de duración del contrato principal de obra, salvo en lo relativo a la liquidación del contrato principal.

Pues bien, la recurrente centra, fundamentalmente, su discusión en el inciso del apartado 3 del Anexo I del PCAP, en cuanto dispone que el plazo del contrato quedará extendido a cualquier período de ampliación del plazo de ejecución que se autorice para el contrato principal. A juicio de la asociación recurrente, ello supone una indeterminación en el plazo que permite su ampliación *ad infinitum* como consecuencia de incidencias en el contrato de obras que no debe soportar el consultor. El órgano de contratación defiende, en cambio, la legalidad de la cláusula del pliego, pero hay un extremo que, pese a las explicaciones del informe al recurso, sigue siendo oscuro e indeterminado en el apartado 3 del Anexo I y es precisamente el inciso que ha llevado a la recurrente a su impugnación.

En este sentido, el artículo 29.7 de la LCSP, se limita a señalar, en lo que aquí interesa, que el contrato de servicios complementario del de obras podrá tener un plazo superior al máximo de cinco años previsto en el apartado 4 del



mismo precepto, con el límite de que no podrá exceder del plazo de duración del contrato principal. Ahora bien, el apartado 3 del Anexo I del PCAP va más allá del precepto, extendiendo el plazo del contrato de servicios a cualquier ampliación futura del plazo de ejecución de las obras que se autorice con posterioridad.

En efecto, la vaguedad de la cláusula permite albergar supuestos muy variados y no solo las modificaciones contractuales que legalmente pueda acordar el órgano de contratación, en caso de modificación del contrato de obra con variación del plazo de esta, cuando ello suponga un incremento en el precio del contrato no superior al 20% -lo que está previsto en el apartado 15 del Anexo I-. Puede haber supuestos -que el propio órgano de contratación reconoce en su informe al recurso- tales como demoras en las obras imputables al contratista de estas (incumplimientos, falta de recursos, etc.) que obligarían a una ampliación del plazo del contrato de obras y que, por aplicación de lo dispuesto en el PCAP de esta contratación, provocarían igualmente la ampliación del plazo del contrato de servicios complementario.

De este modo, asiste la razón a la recurrente cuando afirma que ello supone una indeterminación en el plazo, a merced de la ampliación que pueda provocarse en el contrato de obras y que, salvo en caso de modificación contractual, dicha ampliación no tendría contrapartida económica. En el informe al recurso, el órgano de contratación sostiene que, si la ampliación en el plazo de la obra es por causas imputables al contratista, no hay obligación para la Administración de ampliar el contrato de dirección, ni de abonar mayores costes y que si los servicios debieran continuar por razones excepcionales habría de tramitarse “*un nuevo contrato menor o de emergencia*”. No obstante, pese a esta matización que posteriormente efectúa el órgano de contratación en su informe al recurso, el inciso literal del apartado del pliego no distingue supuestos y aplica a todos la misma consecuencia ineludible que es la extensión del plazo del contrato de servicios ante cualquier ampliación del plazo de ejecución de la obra que se autorice.

Desde esta perspectiva, el apartado 3 del Anexo I, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 29.7 de la LCS, incluyendo un factor de indeterminación en el plazo del contrato complementario que no tiene cabida en el marco legal.

Por último, ■■■■ aduce que el carácter complementario del contrato choca frontalmente con la previsión de un precio cerrado e inmutable en los pliegos – a tanto alzado- y cita el informe 9/2024 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía para concluir que la determinación del precio, conforme a la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, es uno de los mecanismos admitidos por el citado Órgano consultivo para evitar que el sistema de determinación del precio a tanto alzado, como sucede en el presente contrato, devenga inadecuado como consecuencia de las incidencias sobrevenidas en la ejecución de la obra.

Al respecto, la cuestión relativa a las posibles incidencias en el contrato principal que pudieran afectar al plazo y precio del contrato complementario no puede determinar sin más que el sistema de determinación del precio a tanto alzado previsto en el PCAP y reconocido en la legislación contractual (artículos 102.4 y 309 de la LCSP) sea inadecuado en este tipo de contratos.

La solución que propone la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía en su informe 9/2024 cuando concluye, respecto a los contratos de servicios complementarios a los de obras, que “*Un mecanismo adecuado para evitar que la determinación a tanto alzado del precio de un contrato de servicio complementario al de obra deviniera manifiestamente en inadecuado como consecuencia de incidencias sobrevenidas en la ejecución de la obra no imputables al contratista auxiliar, podría ser - siempre que las características y configuración de los contratos que han de complementarse lo permitan- establecer el precio del contrato auxiliar fijando componentes de la prestación, unidades de ejecución o de tiempo y estableciendo precios para dichas unidades.*”



*Si el número de prestaciones unitarias que se van a demandar no puede determinarse al momento de la celebración del contrato, lo cual no es infrecuente atendiendo a la alta variabilidad tanto de la duración como de la ejecución a la que se ven sometidos los contratos de obra por las razones analizadas en este informe, podría ser adecuada la previsión en los pliegos de la aplicación del régimen de los denominados contratos de suministro y servicio de tracto sucesivo en función de necesidades, recogido en la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP; resulta razonable y adecuada a la singularidad de estos contratos.*

No obstante, es el órgano de contratación el que, en su caso, podrá atender estas consideraciones del Órgano consultivo autonómico, sin que este Tribunal, en el supuesto aquí enjuiciado, pueda considerar inadecuado el sistema de determinación a tanto alzado del precio que se establece en los pliegos y que el propio artículo 309.1 de la LCSP reconoce como uno de los sistemas de determinación del precio de los contratos de servicios.

El motivo debe, pues, estimarse parcialmente y, en consecuencia, procede anular el apartado 3 del Anexo I del PCAP relativo al plazo de ejecución, a fin de que se suprima la indeterminación analizada en el plazo de duración del contrato complementario de servicios.

**SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a que el presupuesto base de licitación (PBL) y el valor estimado (VE) del contrato no son adecuados al precio general de mercado, con infracción de los artículos 100.2 y 102.3 de la LCSP.**

#### **I. Alegaciones de la entidad recurrente**

█ esgrime infracción de los artículos 100.2 y 102.3 de la LCSP para afirmar que el órgano de contratación ha incumplido la obligación legal que tiene de cuidar que el precio de los contratos sea acorde al precio general de mercado, a fin de evitar la ruptura del equilibrio económico del contrato y el enriquecimiento injusto.

Señala que el apartado 2 del Anexo I del PCAP establece el presupuesto base de licitación con el desglose de los costes salariales a partir del Convenio Colectivo Nacional de empresas de Ingeniería, oficinas de estudios técnicos, inspección, supervisión y control técnico y de calidad (Resolución de 27 de febrero del 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el citado Convenio. BOE n.º 59 de 10 de marzo de 2023) y considera que el presupuesto no se adecúa al precio general de mercado en el momento de ejecución del contrato, pues se ha calculado sobre costes salariales y precios del año 2023.

Añade que el PBL y VE han tenido en cuenta los costes salariales de 2023 cuando se estima ejecutar el contrato entre los años 2025, 2026, 2027 y 2028, según el plazo inicial de ejecución de 34 meses a contar desde su firma y manifiesta que, a efectos de evitar cálculos erróneos no ajustados al precio de mercado, sería conveniente que el órgano de contratación adopte criterios de cálculos acordes con la metodología prevista en la Guía para el cálculo y desglose del presupuesto en los contratos de servicios, aprobada y recomendada por la Circular 1/2025 de la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

Asimismo, señala que existe desproporción manifiesta entre la amplitud de los servicios requeridos en el PPT y la cantidad fijada como presupuesto (499.799,81 €, IVA excluido) y valor estimado (599.759,77 €); desproporción que se evidencia a simple vista y que demuestra, igualmente, el error y la falta de adecuación al precio general de mercado



## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al motivo del recurso, esgrimiendo, respecto al PBL, que <<Se constata que en el PCAP está calculado sobre las tablas salariales actualizadas de 2024 como se observa en la tabla de los costes salariales incluida en la página 58 en el Anexo I del PCAP y siendo este el convenio en vigor a la fecha de redacción del pliego. En relación a este punto y como ya hizo referencia el letrado de la Junta de Andalucía en el informe emitido el 10 de abril de 2025 “Se advierte en este punto que entre otras la Resolución 032/2022, de 14 de febrero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi resolvió que “Por otro lado, como bien indica el poder adjudicador, el Comité no puede pretender que el PBL se calcule teniendo en cuenta el supuesto contenido de hipotéticos convenios colectivos futuros porque ello iría en contra del principio de riesgo y ventura (artículo 197 de la LCSP), que impide garantizar al contratista una rentabilidad mínima o proporcionarle una cobertura frente a cualquier evento perjudicial”>>.

## III. Consideraciones del Tribunal

Para solventar la controversia suscitada, debe partirse de lo dispuesto en el apartado 2 del Anexo I del PCAP, cuyo tenor, en lo que aquí interesa, es el siguiente:

<<Valor estimado del contrato: 599.759,77 €

Método de cálculo:

*El valor estimado del contrato coincide con el Presupuesto Base de Licitación, excluyendo el IVA, incrementado en un 20% correspondiente a las modificaciones al alza previstas en el apartado “Posibilidad de modificación del contrato” del presente anexo, y se calcula en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación a realizar.*

*El presupuesto base de licitación ha sido determinado conforme a precios de mercado, los costes derivados de la aplicación de la normativa laboral vigente, así como otros costes derivados de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura (13 %) y el beneficio industrial (6%), asimilando los porcentajes que el artículo 131 del RGLCAP otorga como posibles para contratos de obras, al tratarse del mismo sector de construcción, más el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).*

*El cálculo de los precios se ha basado en la determinación de los costes directos e indirectos precisos para su ejecución, sin incorporar en ningún caso el importe del IVA que pueda gravar las entregas de bienes o prestaciones de servicios realizados. Los costes de la mano de obra han sido estimados a partir de la prórroga del convenio salarial de referencia, en concreto, del Convenio Colectivo Nacional de empresas de Ingeniería, oficinas de estudios técnicos, inspección, supervisión y control técnico y de calidad, Resolución de 27 de febrero del 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el XX Convenio Colectivo Nacional de Empresas de ingeniería, oficina de estudios técnicos, inspección, supervisión y control técnico y de calidad, BOE n.º 59 de 10 de marzo de 2023.*



| Nivel salarial | Tabla salarial art. 33 |           | Plus convenio según art. 38 convenio | Total anual |
|----------------|------------------------|-----------|--------------------------------------|-------------|
|                | Mes x 14               | Anual     |                                      |             |
| 1              | 1.765,51               | 24.717,14 | 2.396,68                             | 27.113,82   |
| 2              | 1.331,06               | 18.634,84 | 2.396,68                             | 21.031,52   |
| 3              | 1.283,52               | 17.969,28 | 2.396,68                             | 20.365,96   |
| 4              | 1.176,74               | 16.474,36 | 2.396,68                             | 18.871,04   |
| 5              | 1.051,43               | 14.720,02 | 2.396,68                             | 17.116,70   |
| 6              | 905,87                 | 12.682,18 | 2.396,68                             | 15.078,86   |
| 7              | 875,48                 | 12.256,72 | 2.396,68                             | 14.653,40   |
| 8              | 864,28                 | 12.099,92 | 2.396,68                             | 14.496,60   |
| 9              | 857,97                 | 12.011,58 | 2.396,68                             | 14.408,26   |

La duración de este convenio colectivo será de 4 años, hasta el 31 de diciembre de 2024. Los importes salariales para los años 2023 y 2024 serán los que resulten de aplicar a los importes de la tabla anterior los porcentajes de incremento salarial que se fijan en función del porcentaje de variación anual de IPC registrado a fecha 31/12/2022, para la subida del año 2023, y a fecha 31/12/2023, para la subida del año 2024, con los intervalos indicados en la tabla siguiente:

| Intervalo | Variación anual IPC a 31 de diciembre del año anterior al de la subida | % incremento tablas salariales |
|-----------|--|--------------------------------|
| 1         | Inferior a 0,00%.  | 0,00%                          |
| 2         | Igual o superior a 0,00% e inferior a 1,50%.                           | 1,30%                          |
| 3         | Igual o superior a 1,50% e inferior a 2,50%.                           | 1,80%                          |
| 4         | Igual o superior a 2,50% e inferior a 3,50%.                           | 2,30%                          |
| 5         | Igual o superior a 3,50% e inferior a 4,50%.                           | 2,80%                          |
| 6         | Igual o superior a 4,50%.  | 3,50%                          |

(...)

El convenio colectivo marca el salario mínimo exigible, siendo por tanto necesario hacer referencia a los precios conforme al valor de mercado, para que el presupuesto base de licitación sea representativo de los costes de las unidades que lo integran. Por tanto, los costes salariales tenidos en cuenta para el cálculo del presupuesto base de licitación cuentan con margen suficiente para absorber las actualizaciones que de los mismos pueda incorporar la legislación laboral y el convenio colectivo vigente.



| Consideraciones para el cálculo del coste del trabajador  |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
|---|--|------------------|------------------------|----------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------------|
| Convenio:   | Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de Estudios Técnicos |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Ámbito territorial:                                       | Nacional   |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Tabla salarial:   | Año 2024   |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Horas laborables:   | 1.792 horas  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Días laborables:  | 223 días   |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Días naturales:   | 366 días   |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Tipo de contrato:   | Indefinido   | Indefinido       | Indefinido             | Indefinido           | Indefinido       | Indefinido       | Indefinido        | De servicio      | De servicio             |
| Antigüedad (años):  | 20   | 15               | 15                     | 15                   | 15               | 15               | 15                |                  |                         |
| Tablas Salariales   |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Niveles   | I  | I                | I                      | II                   | II               | V                | V                 | VIII             | VIII                    |
| Puesto de trabajo   | Delegado del Consultor   | Director de Obra | Asesor Técnico al D.O. | Coordinador de S y S | Topógrafo        | Delineante       | Vigilante de obra | Auxiliar Técnico | Auxiliar administrativo |
| Salario base  | 1.869,32 €   | 1.869,32 €       | 1.869,32 €             | 1.420,35 €           | 1.420,35 €       | 1.113,25 €       | 1.113,25 €        | 926,21 €         | 926,21 €                |
| Paga extra Verano (€/mes)                                 | 1.869,32 €   | 1.869,32 €       | 1.869,32 €             | 1.420,35 €           | 1.420,35 €       | 1.113,25 €       | 1.113,25 €        | 926,21 €         | 926,21 €                |
| Paga extra Navidad (€/mes)                                | 1.869,32 €   | 1.869,32 €       | 1.869,32 €             | 1.420,35 €           | 1.420,35 €       | 1.113,25 €       | 1.113,25 €        | 926,21 €         | 926,21 €                |
| Paga Vacaciones (€/mes)                                   | 1.869,32 €   | 1.869,32 €       | 1.869,32 €             | 1.420,35 €           | 1.420,35 €       | 1.113,25 €       | 1.113,25 €        | 926,21 €         | 926,21 €                |
| Plus de convenio (€/año)                                  | 2.493,50 €   | 2.493,50 €       | 2.493,50 €             | 2.493,50 €           | 2.493,50 €       | 2.493,50 €       | 2.493,50 €        | 2.493,50 €       | 2.493,50 €              |
| Plus por antigüedad (€/año)                               | 9.159,67 €   | 6.542,62 €       | 6.542,62 €             | 4.971,22 €           | 4.971,22 €       | 3.896,38 €       | 3.896,38 €        |                  |                         |
| Dieta por pernocta (€/día trabajado)                      |  |                  |                        |                      | 51,00 €          |                  |                   |                  |                         |
| Dieta por comida (€/día trabajado)                        |  |                  |                        |                      | 12,00 €          |                  |                   |                  |                         |
| Cálculo del coste del trabajador                          |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Percepciones del trabajador                               |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Percepciones salariales                                   |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Salario base  | 20.562,52  | 20.562,52        | 20.562,52              | 15.623,85            | 15.623,85        | 12.245,75        | 12.245,75         | 10.188,31        | 10.188,31               |
| Pagas extraordinarias y retribución de vacaciones         | 5.607,96   | 5.607,96         | 5.607,96               | 4.261,05             | 4.261,05         | 3.339,75         | 3.339,75          | 2.778,63         | 2.778,63                |
| Plus de convenio  | 2.493,50   | 2.493,50         | 2.493,50               | 2.493,50             | 2.493,50         | 2.493,50         | 2.493,50          | 2.493,50         | 2.493,50                |
| Complementos salarial por antigüedad                      | 9.159,67   | 6.542,62         | 6.542,62               | 4.971,22             | 4.971,22         | 3.896,38         | 3.896,38          |                  |                         |
| <b>TOTAL Percepciones salariales:</b>                     | <b>37.823,65</b>   | <b>35.206,60</b> | <b>35.206,60</b>       | <b>27.349,62</b>     | <b>27.349,62</b> | <b>21.975,38</b> | <b>21.975,38</b>  | <b>15.460,44</b> | <b>15.460,44</b>        |
| Percepciones económicas no salariales                     |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Dieta por pernocta  | 11.373,00  | 11.373,00        | 11.373,00              | 11.373,00            | 11.373,00        | 11.373,00        | 11.373,00         |                  |                         |
| Dieta por comida  |  | 2.676,00         |                        |                      |                  |                  |                   | 2.676,00         | 2.676,00                |
| Por finalización de contrato                              |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   | 1.082,23         | 1.082,23                |
| <b>TOTAL Percepciones no salariales:</b>                  | <b>11.373,00</b>   | <b>14.049,00</b> | <b>11.373,00</b>       | <b>11.373,00</b>     | <b>11.373,00</b> | <b>11.373,00</b> | <b>11.373,00</b>  | <b>3.758,23</b>  | <b>3.758,23</b>         |
| <b>TOTAL Percepciones del trabajador:</b>                 | <b>49.196,65</b>   | <b>49.255,60</b> | <b>46.579,60</b>       | <b>38.722,63</b>     | <b>38.722,63</b> | <b>33.348,38</b> | <b>33.348,38</b>  | <b>19.218,67</b> | <b>19.218,67</b>        |
| Coste empresa   |  |                  |                        |                      |                  |                  |                   |                  |                         |
| Percepciones salariales                                   | 37.823,65  | 35.206,60        | 35.206,60              | 27.349,62            | 27.349,62        | 21.975,38        | 21.975,38         | 15.460,44        | 15.460,44               |
| Percepciones económicas no salariales                     | 11.373,00  | 14.049,00        | 11.373,00              | 11.373,00            | 11.373,00        | 11.373,00        | 11.373,00         | 3.758,23         | 3.758,23                |
| Cotización por Contingencias Comunes (23,60 %)            | 8.926,38   | 8.308,76         | 8.308,76               | 6.454,51             | 6.454,51         | 5.186,19         | 5.186,19          | 3.648,66         | 3.648,66                |
| Cotización por Contingencias Profesionales (IT: 0,65%)    | 624,09   | 580,91           | 580,91                 | 451,27               | 451,27           | 362,59           | 362,59            | 255,10           | 255,10                  |
| Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)              | 189,12   | 176,03           | 176,03                 | 136,75               | 136,75           | 109,88           | 109,88            | 77,30            | 77,30                   |
| Cotización por Desempleo (5,50 %)                         | 2.080,30   | 1.936,36         | 1.936,36               | 1.504,23             | 1.504,23         | 1.208,65         | 1.208,65          | 850,32           | 850,32                  |
| Cotización al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) (0,21)  | 75,85  | 70,41            | 70,41                  | 54,70                | 54,70            | 43,95            | 43,95             | 30,92            | 30,92                   |
| Cotización para Formación Profesional (0,68 %)            | 226,94   | 211,24           | 211,24                 | 164,10               | 164,10           | 131,85           | 131,85            | 92,76            | 92,76                   |
| Poliza de seguro de accidentes de trabajo o enfermedad    | 100,00   | 100,00           | 100,00                 | 100,00               | 100,00           | 100,00           | 100,00            | 100,00           | 100,00                  |
| <b>TOTAL Coste empresa:</b>                               | <b>61.419,13</b>   | <b>61.439,31</b> | <b>57.362,31</b>       | <b>47.508,18</b>     | <b>47.508,18</b> | <b>40.491,48</b> | <b>40.491,48</b>  | <b>24.213,74</b> | <b>24.213,74</b>        |
| <b>TOTAL Coste mensual:</b>                               | <b>5.118,26</b>  | <b>5.053,28</b>  | <b>4.830,19</b>        | <b>3.965,68</b>      | <b>3.965,68</b>  | <b>3.374,29</b>  | <b>3.374,29</b>   | <b>2.022,81</b>  | <b>2.022,81</b>         |
| <b>TOTAL Coste mensual ajustado a precios de mercado:</b> | <b>6.653,74</b>  | <b>6.569,26</b>  | <b>6.279,36</b>        | <b>5.155,39</b>      | <b>5.155,39</b>  | <b>4.386,58</b>  | <b>4.386,58</b>   | <b>2.629,66</b>  | <b>2.629,66</b>         |

Pues bien, no puede darse la razón a la recurrente en los términos en que ha planteado la controversia.

En primer lugar, señala que el PBL y VE han tenido en cuenta los costes salariales de 2023 cuando se estima ejecutar el contrato entre los años 2025, 2026, 2027 y 2028, según el plazo inicial de ejecución de 34 meses a contar desde la firma de aquel. Tal manifestación no puede prosperar.

En efecto, no hay controversia sobre la aplicación del Convenio colectivo mencionado en el pliego. El artículo 4 del citado Convenio establece su ámbito temporal, disponiendo que “1. La duración del presente convenio colectivo será de cuatro años, iniciando su vigencia en materia salarial, así como respecto del plus de convenio, una vez registrado y publicado, el 1 de enero de 2021. Las restantes materias iniciarán su vigencia el día de la publicación del convenio colectivo en el «Boletín Oficial del Estado», salvo para las que se especifique otra fecha distinta.

2.Su vigencia se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2024, con la excepción prevista en el último párrafo del artículo 1.2, prorrogándose anualmente por tácita reconducción, en sus propios términos, en tanto no se solicite su revisión y se formule su necesaria denuncia en los términos del artículo 5”

Asimismo, el artículo 33 del Convenio se refiere a las tablas salariales, señalando en su apartado 2 lo siguiente:

<<2. Los importes de las tablas salariales de los años 2023 y 2024 serán los que resulten de aplicar a los importes de las tablas del año inmediato anterior, los porcentajes de incremento salarial que se fijan en función del porcentaje



de variación anual del Índice de Precios de Consumo (IPC) registrado a fecha 31/12/2022, para la subida del año 2023, y a fecha 31/12/2023, para la subida del año 2024, según se detalla a continuación

| Intervalo | Variación anual IPC a 31 de diciembre del año anterior al de la subida | % incremento tablas salariales |
|-----------|--|--------------------------------|
| 1         | Inferior a 0,00%.  | 0,00%                          |
| 2         | Igual o superior a 0,00% e inferior a 1,50%.                           | 1,30%                          |
| 3         | Igual o superior a 1,50% e inferior a 2,50%.                           | 1,80%                          |
| 4         | Igual o superior a 2,50% e inferior a 3,50%.                           | 2,30%                          |
| 5         | Igual o superior a 3,50% e inferior a 4,50%.                           | 2,80%                          |
| 6         | Igual o superior a 4,50%.  | 3,50%                          |

>>

Por otro lado, las tablas salariales de los años 2021 y 2022 están previstas en el Anexo II del Convenio.

Pues bien, cotejando el Convenio con lo establecido en el PCAP, se observa que el PBL, no se ha calculado teniendo en cuenta los costes salariales de 2023, como afirma la recurrente. Si observamos la tabla que aparece en la página 58 del PCAP, en la misma se indica que es la tabla del año 2024.

Por otro lado, en el apartado 2 del Anexo I del PCAP se señala expresamente que “*Los costes de la mano de obra han sido estimados a partir de la prórroga del convenio salarial de referencia*” y que “*los costes salariales tenidos en cuenta para el cálculo del presupuesto base de licitación cuentan con margen suficiente para absorber las actualizaciones que de los mismos pueda incorporar la legislación laboral y el convenio colectivo vigente*”.

Asimismo, la recurrente no aporta un mínimo estudio sobre la insuficiencia del PBL y VE, por lo que carecemos de un análisis económico contradictorio que nos permita concluir que el realizado por el órgano de contratación no se ajusta al precio general de mercado.

En segundo lugar, la recurrente expresa que, para evitar cálculos erróneos no ajustados al precio de mercado, sería conveniente realizar cálculos acordes con la metodología de una Guía aprobada y recomendada desde la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos. No obstante, esta afirmación, en su caso, habría de tenerla en cuenta el órgano de contratación a la hora de elaborar el presupuesto, pero ninguna incidencia tiene en esta litis. Es más, la recurrente se limita a efectuar una recomendación, sin suscitar controversia alguna que exija pronunciamiento del Tribunal sobre este extremo.

En tercer y último lugar, la recurrente manifiesta la desproporción, a simple vista, entre la amplitud de los servicios requeridos en el PPT y la cantidad fijada como presupuesto (499.799,81 €, IVA excluido) y valor estimado (599.759,77 €); desproporción que, a su juicio, demuestra error y falta de adecuación al precio general de mercado. No obstante, esta afirmación tampoco va acompañada de soporte documental ni probatorio alguno, por lo que resulta insuficiente para concluir en la inadecuación del PBL y VE al precio general de mercado.

El motivo debe, pues, ser desestimado atendiendo a los estrictos términos en que ha sido formulado.



**OCTAVO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo al carácter inadecuado del criterio sujeto a juicio de valor consistente en medidas de carácter medioambiental, con infracción del artículo 145.5 de la LCSP.**

**I. Alegaciones de la entidad recurrente**

■ combate el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor denominado “medidas de carácter medioambiental” ponderado con un máximo de 4 puntos según la siguiente redacción “Se valorará la idoneidad de las medidas de carácter medioambiental encaminadas al ahorro energético y utilización de energías renovables y a la utilización de productos que procedan de un proceso de reutilización, reciclado o valorización presentadas por el licitador que supongan una mejora de la obra, así como su adecuación al contenido indicado en el apartado: Documentación justificativa relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de juicios de valor”.

El citado criterio se recoge en el apartado 8 del Anexo I del PCAP. En este mismo apartado, como documentación justificativa del criterio en cuestión se señala lo siguiente:

*“El licitador presentará medidas de carácter medioambiental encaminadas al ahorro energético y utilización de energías renovables y a la utilización de productos que procedan de un proceso de reutilización, reciclado o valorización. No se tendrán en cuenta aquellas medidas que sean de obligado cumplimiento en aplicación de la normativa vigente. El licitador presentará una tabla con el contenido siguiente:*

| <i>Tipo de medidas</i> | <i>Descripción de la medida</i> | <i>Actividad sobre la que se aplica”</i> |
|------------------------|---------------------------------|--|
|------------------------|---------------------------------|--|

La recurrente aduce que, bajo este criterio, el órgano de contratación puede valorar medidas ambientales como la posesión de certificados acreditativos del cumplimiento de normas de gestión medioambiental, lo que esta proscrito por los Tribunales de Recursos Contractuales, salvo excepciones que, en este caso, no concurren.

Y añade que no pueden exigirse certificados de carácter medioambiental como criterio de adjudicación cuando los mismos no guarden relación con el objeto del contrato (como aquí sucede), por cuanto estamos ante un contrato de servicios de dirección de obra y de coordinación de seguridad y salud, sin prestaciones que requieran del cumplimiento de una determinada norma de carácter medioambiental. En tal sentido, aduce que la supuesta vinculación del criterio no está motivada ni justificada en la memoria ni en el PCAP.

Concluye, pues, que, ante el elevado riesgo de que bajo dicho criterio el órgano de contratación pueda valorar este tipo de certificados, procede estimar el recurso con la consecuente anulación del anuncio y los Pliegos.

**II. Alegaciones del órgano de contratación**

Se alza frente al motivo del recurso oponiendo los siguientes argumentos:

- El criterio está vinculado al objeto puesto que la forma en que la consultora organiza su actividad mejora la sostenibilidad del contrato.
- Su puntuación (4 puntos) está dentro de límites moderados.
- No se valora un certificado de solvencia encubierto, pues no se exige una norma ISO ni un certificado externo previo, sino la propuesta y desarrollo de medidas concretas durante la ejecución.
- El contrato tiene por objeto la dirección facultativa de una obra hidráulica, que inevitablemente afecta al entorno natural, cauces, suelos, y hábitats colindantes. Por tanto, dicha dirección de obra no se limita a



controlar aspectos constructivos, sino también a supervisar el cumplimiento del estudio de impacto ambiental, a vigilar el cumplimiento de condiciones impuestas por la autorización ambiental unificada, a coordinar la ejecución de medidas correctoras y de integración paisajística y a controlar la gestión de residuos y la restauración del entorno. De este modo, el contenido del criterio medioambiental no es ajeno ni accesorio, sino plenamente sustantivo a las funciones contractuales exigidas.

- El criterio medioambiental no es vago ni impreciso. Tiene base técnica y documental verificable.

### III. Consideraciones del Tribunal

Como punto de partida, hemos de señalar que la vigente LCSP, otorga un carácter instrumental a la contratación pública como posible vehículo o medio de implementación de políticas sociales y medioambientales, siendo los criterios de adjudicación uno de los modos para la aplicación de dichas políticas; eso sí, cumpliéndose unos determinados requisitos -por otro lado, comunes a cualquier criterio de adjudicación- que recoge el artículo 145.5 del texto legal; a saber, vinculación al objeto del contrato y su formulación de manera objetiva con respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

De este modo, el artículo 1.3 de la LCSP dispone que *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos (...)”*

En consecuencia, ninguna duda cabe sobre la posibilidad legal de establecer cláusulas medioambientales como criterios de adjudicación; cuestión distinta será al examen, en cada caso, de su validez, lo que exigirá verificar que se cumplen los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 de la LCSP y, en particular, su vinculación al objeto del contrato.

En el supuesto analizado, █████ denuncia que no hay justificación de la vinculación del criterio al objeto del contrato ni en la memoria ni en el PCAP; y aduce el elevado riesgo de que, bajo este criterio, el órgano de contratación pueda valorar certificados de carácter medioambiental que no guardan relación con el objeto del contrato. En contraposición a este alegato, el órgano opone que el criterio está vinculado al objeto y que no es vago e impreciso, sin que se esté valorando de manera encubierta un certificado de solvencia.

Entrando, pues, en el examen del motivo del recurso, hemos de señalar que, si bien el alegato de la asociación recurrente parece tener una finalidad preventiva dirigida a evitar que se valoren posteriormente en este criterio certificados de carácter medioambiental, lo cierto es que █████ argumenta con dicho propósito la falta de justificación del criterio en el expediente, lo que impide apreciar su vinculación al objeto del contrato. En este sentido, si bien no podría acogerse la pretensión de anulación del criterio fundada en el mero riesgo de que puedan valorarse certificados medioambientales, el Tribunal sí puede apreciar si, como esgrime la recurrente, la elección del criterio está o no justificada en el expediente en el sentido previsto en el artículo 116.4 de la LCSP; máxime tratándose de un aspecto medioambiental donde la vinculación al objeto puede ser más difícil de apreciar sin una motivación específica que clarifique el cumplimiento de este requisito.

No obstante, esa necesaria justificación de la elección del criterio no se ha encontrado en ningún documento del expediente de contratación, lo que unido a la amplitud con que aquel se configura en el pliego, impide conocer de antemano qué aspectos medioambientales concretos serán objeto de valoración y cómo repercutirán en una mejora de la prestación, concediéndose al órgano de contratación un margen de discrecionalidad excesivo en la fase posterior de ponderación de las ofertas



En consecuencia, el criterio no respeta lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP, conforme al cual *“Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos: a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*

*b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

*c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.”*

Con base en las consideraciones realizadas, atendiendo a la ausencia de toda justificación en la elección del criterio y a su falta de concreción, el motivo debe ser estimado, procediendo anular el criterio de adjudicación impugnado.

A la vista de lo argumentado, el recurso debe ser parcialmente estimado con anulación de los pliegos y demás actos relacionados con su aprobación, a los efectos indicados en los fundamentos de derecho sexto y octavo de esta Resolución.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] ([REDACTED], en adelante), contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Servicio de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de abastecimiento en alta desde el Cerrillo a Cerro Muriano (Córdoba)”, convocado por la Dirección general de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural (Expte. CONTR 2023 0001040094); y, en consecuencia, anular los actos impugnados, con los efectos señalados en los fundamentos de derecho sexto y octavo de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal el 25 de julio de 2025.

**TERCERO.** 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 personas 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.

