

Expte.

DI-1321/2014-2

**SR. PRESIDENTE DE LA  
COMARCA DE VALDEJALÓN  
Avda. Laviaga Castillo, 7  
50100 LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA  
ZARAGOZA**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a contratación de asistencia técnica (Arquitecto)

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 03/04/14 tuvo entrada en esta Institución una queja donde se expone que el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, disconforme con el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares tramitado desde la Comarca de Valdejalón para la contratación del servicio de asistencia y asesoría urbanística a los municipios integrados en la misma, formuló con fecha 19/05/14 unas alegaciones en las que mostraba su desacuerdo con los criterios establecidos en el Anexo VI, y más concretamente, con la valoración como mérito de la redacción de proyectos y dirección de obra de forma gratuita, siendo que se trata de actividades esenciales de la profesión de arquitecto, y porque el precio establecido para el contrato resulta muy bajo (notablemente inferior al establecido, a modo de ejemplo, para un titulado superior en el Convenio de oficinas y despachos de la provincia de Zaragoza de 2013).

La queja indica que, a pesar del tiempo transcurrido, en la fecha de su presentación no se había dado respuesta a la alegación ni modificado los criterios contenidos en el pliego.

**SEGUNDO.-** Tras asignar el expediente para su instrucción, se envió con fecha 08/07/14 un escrito a la Comarca de Valdejalón recabando información sobre las dos cuestiones planteadas: la atención dispensada a la referida alegación y si se tiene previsto realizar alguna modificación del pliego en atención a la misma.

**TERCERO.-** La respuesta de la Comarca se ha recibido el 4 de agosto; se refleja en el Decreto de Presidencia 214/2014, de 29/07/14, por el que, con

fundamento en el informe de Secretaría Intervención donde considera *“que la licitación convocada no contiene términos que denigren ni atenten contra la profesión de arquitecto”* y *“.... que no existe incumplimiento de la Ley 3/1991, 10 de enero de Competencia desleal ni de ninguna otra norma de aplicación a la licitación objeto del recurso”*, se desestiman las alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Arquitectos, a quien se da traslado de la resolución en la misma fecha.

El informe jurídico en el que se fundamenta la resolución se detiene sobre los dos puntos controvertidos en los siguientes términos:

*“En apoyo a esta afirmación, entre los criterios de valoración de la oferta que incluyen los pliegos de cláusulas administrativas particulares en su Anexo VI, figura la redacción de forma gratuita de proyectos de dirección de obra. Consta la mención a la gratuidad para evitar interpretaciones erróneas que pudieran producirse respecto a la redacción de proyectos, dejando clara su inclusión en el objeto del contrato.*

*La redacción de Proyectos Técnicos queda incluida en el objeto del contrato de Asistencia y Asesoría Urbanística, por lo que en ningún caso es gratuita, puesto que el contrato se hará bajo un precio cierto y determinado que permita la mejor gestión del gasto público de forma que haga posible la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.*

*El artículo 25 del TRLCSP establece la libertad de pactos, cláusulas y condiciones en los contratos del sector público, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.*

*Cabe recordar la libertad de concurrir o no a la licitación por los profesionales, sin cuya participación la licitación hubiese quedado desierta y hubiese sido necesaria una nueva licitación”.*

Se refiere a continuación a diversas normas que fundamentan la libertad en la fijación de precios de servicios profesionales: Ley 3/1991, 10 de enero de Competencia desleal, Ley 2/1974, 13 de febrero Colegios Profesionales o Ley 15/2007, 3 de julio Defensa de la Competencia, llegando a la conclusión que *“la licitación no contiene términos que denigren ni atenten contra la profesión de arquitecto y no se aprecia incumplimiento de la legalidad vigente de aplicación al*

caso, por lo que considera no procedente atender a lo solicitado”.

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera.- Sobre la obligación de ajustarse a la Ley de Contratos en la determinación de los criterios de valoración.**

El pliego de prescripciones técnicas de este contrato deja claro su objeto, comprendiendo un importante elenco de prestaciones y actividades a realizar por el profesional, a saber:

*“El objeto del contrato es la contratación administrativa, mediante procedimiento abierto tramitación simplificada, de los servicios de un arquitecto superior (licenciado o doctor) para realizar la asistencia y asesoramiento técnico en materia de desarrollo local, comprendiendo el régimen de estructura urbana, planificación, conservación, rehabilitación, instalación, obra nueva y autorizaciones y permisos exigibles en su caso, así como demás ámbitos que puedan afectar a las infraestructuras, equipamientos, obras y servicios locales así como cualquier otro tipo de asesoramiento/asistencia técnica en materia de competencia municipal y comarcal (emisión de informes, memorias valoradas, replanteos, comprobaciones de replanteo, certificaciones de obra, etc) dentro del marco de la legislación aragonesa vigente en las materias sectoriales afectadas, con el fin general de mejorar la prestación de servicios públicos a la Comarca de Valdejalón y municipios que la forman, en cumplimiento del Convenio suscrito con la Excm. Diputación Provincial de Zaragoza para la constitución de una red de oficinas denominada “Red de oficinas de asistencia y asesoría técnica a las entidades locales de la provincia para el desarrollo local”*

*El contratista deberá, además:*

*- Asistir y asesorar a todos los municipios de la Comarca de Valdejalón que soliciten los servicios de los arquitectos superiores respecto de, al menos, las siguientes materias:*

*- Informes de licencias de obras y el resto de licencias según la legislación urbanística.*

*- Informes sobre la normativa urbanística de aplicación en la entidad local.*

*- Informes sobre normativa de aplicación relativa a proyectos y otras especialidades propias de la profesión de arquitecto superior.*

*- Informes de ruina*

*- Realización de memorias técnicas para la solicitud de subvenciones.*

*- Elaboración de memorias técnicas para la ejecución de obras menores.*

*- Asesorar en otros ámbitos que puedan afectar a las infraestructuras, equipamientos, obras y servicios locales, dentro del marco de la legislación aragonesa vigente en las materias sectoriales*

*- Servir de enlace con municipios y comarcas para el alumbramiento y puesta en marcha de acciones encaminadas al desarrollo provincial, gestionando los convenios que a tal efecto suscriba la Excm. Diputación de Zaragoza a iniciativa del departamento.*

*- Divulgar entre los municipios y comarcas de la provincia las iniciativas, planes, programas, estrategias y normativas que afecten a su actividad cotidiana, y muy especialmente asesorarles en toda aquella documentación necesaria para concurrir a una convocatoria pública de ayudas y subvenciones relacionadas con los puntos anteriores.*

*- En general, cualquier otro tipo de asesoramiento en materia de competencia municipal y comarcal.*

*- Facilitar a la Excm. Diputación Provincial de Zaragoza, así como a la Comarca de Valdejalón y municipios que la forman, toda aquella documentación que se considere pertinente para la justificación y el desarrollo de sus atribuciones en relación al Convenio suscrito entre aquella y esta Comarca y que ampara el presente contrato.*

*- Gestionar el proceso de recogida de datos e información de los municipios asistidos y asesorados con el fin de poder llevar a cabo el seguimiento correspondiente, así como el grado de implantación y ejecución, del Convenio de colaboración relativo a la iniciativa provincial de la "Red de oficinas de Asistencia y Asesoría Técnica a las entidades locales de la provincia de Zaragoza para el Desarrollo Local". La presente obligación se plasmará en la cumplimentación y posterior envío por medios electrónicos de una ficha de seguimiento del convenio por cada consulta atendida en el modelo que se facilite en el plazo de los cinco primeros días del mes siguiente al mes vencido.*

*- Llevar registro de las necesidades y propuestas manifestadas por el conjunto de los entes locales asesorados y asistidos, estando disponibles para su consulta por parte de la Excm. Diputación Provincial de Zaragoza".*

En esta exhaustiva enumeración de tareas no consta la redacción de

proyectos o dirección de obras. Por tanto, se trata de actividades ajenas al objeto del contrato, que no pueden ser objeto de valoración a la hora de resolver la adjudicación, por las siguientes razones:

- El artículo 150 de la Ley de Contratos del Sector Público establece en su párrafo primero: *“1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo”*. Como se observa, la realización gratuita de trabajos diversos de los contratados no se puede utilizar para valorar las proposiciones, ni cabe razonablemente incluirla dentro de la categoría abierta *“otros semejantes”* con que se cierra la enumeración.

- Con el mismo fundamento, tampoco es correcto atribuir a estos trabajos la condición de *“variantes o mejoras”* del contrato que admite el artículo 147 de la L.C.S.P. al establecer: *“1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad. 2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación”*. El dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa nº 59/2009 delimita esta posibilidad al señalar: *“no se cumple tal requisito cuando se pretende valorar la ejecución adicional y gratuita de obras adicionales por parte del contratista, sin que previamente se hayan sido*

*especificadas en los pliegos y concretada la forma en que deberán valorarse a efectos de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. De igual modo, no se cumple el requisito mencionado cuando las obras adicionales exigidas no guarden la debida relación con la prestación objeto del contrato”, reiterando la resolución la exigencia de “relación directa con el objeto del contrato”.*

Por consiguiente, deberá eliminarse del pliego el criterio de valoración consistente en la asignación de puntos por la redacción de proyectos o dirección de obras de forma gratuita.

Hay otras dos cuestiones vinculadas a esta licitación sobre las que merece hacer sendas reflexiones para su mejora en otros expedientes de naturaleza similar que se instruyan en el futuro.

La primera es la relativa al precio del contrato con una exigencia mínima de prestación de servicios durante al menos 100 horas semanales. El Colegio de Arquitectos señala en su alegación:

*“No se trata de que se esté disconforme con una competencia en la fijación de precios; esto es algo que se produce a diario, y resulta perfectamente legal y asumible, con independencia de la repercusión que en su día pueda tener para los ciudadanos y los usuarios, sino que el conjunto resultante de los aludidos criterios arroja un resultado que en la respetuosa opinión de este Colegio resulta denigrante y atentatorio contra el honor y el prestigio de una profesión. No puede resultar comprensible que las leyes regulen un mínimo de remuneración para cualquier trabajador, que se supone que coincide con el umbral de lo que se considera decoroso y que dicho decoro no resulte atendible en el caso de una profesión.*

*Resulta en nuestra opinión evidente que los criterios antedichos inducen al licitador a creer que para poder competir en el procedimiento de adjudicación debe estar dispuesto a prestar sus servicios profesionales (por cierto del más alto nivel entre los de la profesión) prácticamente durante 140 horas al mes, (es decir 1680 horas al año) por el precio de 18.027 euros y además incluir los gastos de desplazamiento entre los municipios y a la propia comarca y además incluir de forma gratuita la elaboración de proyectos y ejecución de direcciones de obra, cuyo precio de mercado es por sí solo superior al total.*

*En efecto, según el Convenio de oficinas y Despachos para la provincia de Zaragoza de 2013, el salario mínimo de un titulado superior era de 22.696,26 € para un total de 1.760 horas pero ello supone para el interesado todos los derechos propios de la relación laboral que aquí no se dice que existan y además para la empresa (posición equivalente a la de la Administración) supone el pago de la cuota de la seguridad social, es decir un 29,70%, más, en general, lo que equivaldría a 29.437,05 €, frente a los 18.240 € de la licitación. Lo que permitiría incluso concluir que nos encontramos ante una "huida" del derecho laboral hacia lo administrativo".*

Si bien hay que partir de la libertad de fijación de precios en servicios profesionales, derivada de las leyes reguladoras de la competencia y de los colegios profesionales citadas en el informe jurídico, debe tenerse presente que la L.C.S.P., con el designio de que el contrato llegue a buen puerto y se realice la prestación en los términos previstos, dispone en su artículo 87.1: *"Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados"*. Con fundamento en lo expresado en la alegación del Colegio de Arquitectos, y tras analizar los pliegos de condiciones aprobados por otras Comarcas, derivados también el convenio con la Diputación Provincial de Zaragoza (donde el tiempo mínimo de prestación efectiva del servicio es muy inferior a las 100 mensuales horas aquí requeridas: los pliegos de las Comarcas de Cariñena y de Belchite para 2013 establecía, con un previo similar, 15 horas semanales; por su parte, el adjudicatario en la Comarca de Cinco Villas se comprometía a prestar 20 horas semanales), podemos concluir que se trata de un precio inadecuado para el correcto desarrollo del contrato, lo que augura problemas a la hora de darle cumplimiento en sus precisos términos.

La segunda cuestión sobre la que debe advertirse es la incorrecta fórmula establecida en el Anexo VII para la asignación de puntos en función de la reducción del precio ofertado por cada licitador porque adolece, como hemos visto en otros expedientes, de un defecto que la Cámara de Cuentas de Aragón ha puesto de manifiesto en varias ocasiones: utilizar una fórmula cuyo resultado se obtiene de multiplicar los puntos asignados al precio por el cociente resultante de dividir la

oferta mínima presentada por la oferta objeto de valoración no respeta la proporcionalidad, como puede apreciarse en el resultado de esta licitación, donde al adjudicatario se le adjudican los 60 puntos y al último de la lista (que es el 13º) 45, con lo que únicamente se reparten 15 de los 60 puntos previstos por este concepto. Siguiendo las indicaciones de la Cámara de Cuentas, las fórmulas de este tipo, cuyo uso aún está muy extendido, deben ser sustituidas por una proporcional que distribuya todos los puntos asignados al precio entre el tipo de licitación y la oferta más barata.

**Segunda.- Sobre la suspensión de la ejecución de actos pendientes de recurso.**

Según consta en el expediente, la reclamación del Colegio de Arquitectos por la que se recurre el pliego de cláusulas administrativas particulares de la licitación iniciado por Resolución de Presidencia 112/2014, de 6 de mayo, solicita *“la anulación inmediata del Anexo VI, Criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación previa, así como la propia licitación, procediendo a iniciarla de nuevo con la exclusión, en consecuencia, de dicho Anexo”*.

Tal petición viene fundamentada en lo previsto en el artículo 111 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* que, si bien establece como criterio general la no suspensión de de los actos impugnados, puntualiza en su párrafo 3: *“La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto”*.

La aplicación de esta normativa básica a los expedientes de contratación se refrenda por el artículo 34.4 de la Ley de Contratos que, al regular la revisión de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, dispone *“En los supuestos de nulidad y anulabilidad, y en relación con la suspensión de la ejecución de los actos de los órganos de contratación, se estará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”*.

La desestimación del recurso del Colegio de Arquitectos se produce, como se ha indicado, por Decreto de Presidencia 214/2014, de 29/07/14, habiendo transcurrido ampliamente el plazo establecido en la *Ley 30/1992*, lo que debería haber determinado la suspensión del acto impugnado, dado que el tenor del precepto así lo establece de forma taxativa.

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar a LA Comarca de Valdejalón las siguientes **SUGERENCIAS**:

**Primera.-** Que, en sucesivos expedientes de contratación, ajuste los criterios de valoración a los parámetros establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público, evitando considerar a tal objeto la prestación adicional y gratuita de servicios que, aunque guarden relación, son ajenos al objeto del contrato.

**Segunda.-** Que, si se interpone recurso contra un acto administrativo y no se resuelve en el plazo legalmente establecido de treinta días, disponga la inmediata suspensión del acto, a fin de evitar perjuicios de difícil u onerosa reparación, como ocurre en el presente caso.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniqué si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 5 de septiembre de 2014**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**