

Recurso 197/2024
Resolución 239/2024
Sección Tercera

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

Sevilla, 12 de junio de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ITIK CONSULTORIA DE L'ESPORT I EL LLEURE S.L.** contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio para la Elaboración de Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial», (Expediente CONTR 2024/254223), convocado por la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 de mayo de 2024 se publicó 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 indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 200.000,00 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (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 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 28 de mayo de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra los pliegos.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 29 de mayo de 2024, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 3 y 6 de junio de 2024.

El 4 de junio de 2024, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo concedido.

Posteriormente, mediante Resolución MC 65/2024, de 7 de junio, este Órgano acuerda la suspensión del procedimiento de licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el 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.

Ostenta legitimación la entidad ahora recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, en tanto en cuanto en su escrito de recurso especial impugna un criterio de adjudicación el cual podría suponer una restricción que limite su capacidad para poder ser adjudicatario del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el escrito de impugnación presentado en el registro de este Tribunal se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Considera que el contenido de los pliegos contraviene el principio de libre concurrencia en contratación pública, específicamente en lo dispuesto en los criterios de adjudicación valorados mediante aplicación de fórmulas, que establece que se otorgará un máximo de 35 puntos a la relación de trabajos de elaboración de Planes Locales de Instalaciones Deportivas. Estima no justificada el hecho de que solo se considere para la valoración de este apartado la relación de trabajos de Elaboración de Planes Locales de Instalaciones Deportivas realizados bajo las directrices del PDIDA 2006 y Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos deportivos realizados bajo las directrices del PDIEDA 2017 en los últimos 20 años. Estima que se estarían conculcando los siguientes principios y cometiendo determinadas infracciones. Considera que atenta a los principios de libre concurrencia y no discriminación, del artículo 1 de la LCSP, afirmando que los *“contratos del sector público deben adjudicarse siguiendo los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad y libre concurrencia”*.

Por otro lado, manifiesta que *“los criterios de arraigo territorial no pueden ser considerados ni como condición para contratar con el sector público, ni pueden ser utilizados como criterio de adjudicación, pues esa previsión resulta contraria a los principios esenciales que rigen la contratación del sector público”*.



Por último, manifiesta que se estaría conculcando el artículo 139 de la LCSP, es decir, que los criterios de adjudicación deben estar directamente relacionados con el objeto del contrato, así como los principios de “proporcionalidad y necesidad”, invocando el artículo 99.1 de la LCSP, para concluir señalando que *“el criterio de adjudicación impugnado no justifica adecuadamente por qué la experiencia previa específica es necesaria para la correcta ejecución del contrato, siendo desproporcionado y discriminatorio, suscitando el favoritismo a empresas con experiencia específica previa y limitando injustamente la competencia. Además, estos tipos de planes son habitualmente adjudicados vía contrato menor”*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En primer lugar, niega que en los pliegos exista criterio de arraigo territorial, explica que *“a la licitación se puede presentar cualquier empresa, puesto que la valoración de trabajos de elaboración de planes locales de instalaciones deportivas bajo las directrices del PDIDA 2006 y planes locales de instalaciones y equipamientos deportivos realizados bajo las directrices del PD´EDA 2017 en los últimos 20 años, resulta ser un gran número de actuaciones contractuales en las que también pudo intervenir cualquier entidad que lo considerase oportuno y de cualquier territorio”*.

Señala que *“los criterios de adjudicación están relacionados directamente con el objeto del contrato que consiste en el Servicio de asistencia técnica para la elaboración de los Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial, de acuerdo con las determinaciones recogidas en el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía y el Decreto 48/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y los Planes de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía (PDIEDA)”*.

Explica que los planes *“son desarrollo a nivel de planificación de la red complementaria y de la Red Especial del Plan Director de Equipamientos Deportivos de Andalucía, al igual que los Planes Locales que son el planeamiento de desarrollo de la Red Básica del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía. Las tres redes de planificación que desarrollan el PDIEDA están interconectadas y se complementan en la planificación del Parque Deportivo de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía”*.

Explica que con objeto de garantizar un nivel adecuado de competencia en el PCAP se expone que *“se considera necesario tener en consideración los servicios efectuados más de tres años antes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90.1.a) de la LCSP”*. Explica por qué se ha dejado que sea de más de tres años (la vigencia de los documentos de planificación de instalaciones y equipamientos deportivos suele ser de 10 años, el nivel de actuaciones mínimo que ha existido *“durante la crisis económica que tuvo lugar a partir de 2008 y que ha permanecido durante una década y la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, con los efectos adversos en el sector de la edificación desde principios de 2020”*). Estos son los motivos por los que *“se considera justificado contemplar servicios realizados en un periodo de 20 años, a efectos de ampliar la concurrencia y no limitar la participación de empresas”*.

En cuanto a la proporcionalidad y necesidad, se indica que *“en Andalucía hay actualmente 785 municipios. A lo largo de los últimos 20 años se han redactado y han estado vigentes 2 c: Planes Directores, lo que quiere decir que se han podido elaborar a lo largo de 20 años más de 1.600 Planes Locales de Instalaciones. Solo como desarrollo del último Plan Director (PDIEDA) se han elaborado hasta la fecha 594 planes Locales”*.

Explica que *“(…) como criterio de solvencia técnica se ha establecido que el licitador haya elaborado 10 Planes Locales, ya sea del PDIEDA vigente o del Plan Director anterior que estuvo vigente desde 2006 a 2016, como se dice en el PCAP”*. Expresa que *“es bastante fácil que las empresas que se dedican a la planificación deportiva hayan*



podido realizar 10 planes de los más de 1.600 posibles en los últimos 20 años, por lo que se considera que es proporcional la experiencia, considerando la solicitada como mínima”.

En cuanto a la justificación del criterio señala que *“se considera que la experiencia en la elaboración en Planes de Desarrollo del PDIEDA es fundamental para la elaboración de los Planes Directores Provinciales y el de la Red Especial, por el conocimiento que aporta la elaboración de los Planes del parque de instalaciones deportivas de Andalucía, así como el Estudio de Hábitos Deportivos de Andalucía, siendo estos dos puntos fundamentales para una adecuada planificación”.* Defiende la mayor experiencia del licitador en la realización de trabajos de igual o similar naturaleza a los que son objeto del presente contrato, expresando que tiene sustento legal en el artículo 145.2. 2º LCSP, el cual permite utilizar como criterio de adjudicación *“la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución».*

Expresa al respecto que *“se valora la experiencia de los posibles licitadores en la redacción de planes locales basados en los Planes Directores de Andalucía, pues ésta está directamente relacionada con los trabajos objeto de la licitación”.*

Al respecto, cuestión relacionada con la experiencia en la redacción de planes relacionados con el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía (PDIEDA), y los Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos Deportivos (PLIED), en el ámbito de Andalucía se hace el esfuerzo en justificar por qué necesariamente han de corresponder con los de dichos planes, director y locales de Andalucía. Expresa que *“son dos instrumentos de planificación estratégica de instalaciones deportivas que no pueden compararse con otros planes, de similar naturaleza, que existan en la actualidad en el Estado español o en otra Comunidad Autónoma del país”*, realizando un análisis desde tres perspectivas. Por un lado, los aspectos diferenciadores de los PLIED andaluces con respecto a otros planes de instalaciones de carácter municipal que existan en otras CCAA. Por otro lado, la relación que se establece *“entre el PDIEDA y los PLIED en el marco de una política pública de planificación de instalaciones deportivas coherente y compacta”.* Por último, la inexistencia, a nivel del Estado español, de una estrategia de planificación de instalaciones deportivas que pueda servir de referencia a la de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así señala:

“1. Aspectos diferenciadores de los PLIED andaluces con respecto a otros planes de instalaciones de carácter municipal que existan en otras CCAA.

A nivel nacional, actualmente, además de Andalucía, solo Navarra y Cataluña, cuentan con herramientas de planificación local para las instalaciones deportivas. Corresponde analizar qué diferencias muestran: los Planes locales de instalaciones deportivas (PLIDN) de la Comunidad foral de Navarra, los Mapa de instalaciones y equipamientos deportivos (MIEM) de Cataluña y los Planes locales de instalaciones y equipamientos (PLIED) de Andalucía”.

En cuanto al instrumento de Navarra, después de realizar un repaso de los aspectos significativos y las diferencias con el caso andaluz concluye señalando que:

“Las diferencias fundamentales entre los PLIED de Andalucía y los PLIDN de la Comunidad Foral de Navarra son: En los PLIED de Andalucía, para su correcta elaboración es necesario -entre otros documentos la elaboración de un estudio de hábitos deportivos del municipio que se analiza, estudiar las condiciones de calidad ambiental de las actuaciones previstas a realizar en relación con el respeto al medio ambiente y también el establecimiento de medidas para garantizar la seguridad, calidad y eficiencia energética de las instalaciones deportivas y los derechos y deberes de las personas usuarias. Estos contenidos, para la elaboración de los PLIDN de la Comunidad Foral de



Navarra, no son necesarios. El PLIDN de Navarra hace mucho hincapié en el programa de actividades que se desarrolla en la instalación, mientras que el PLIED andaluz no lo analiza, ya que va más dirigido a las Instalaciones Deportivas que a los programas de actividades. Lo mismo ocurre -en el caso del PLIDN- con el requisito del Plan de viabilidad a nivel constructivo, de mantenimiento y funcionamiento. A modo de conclusión, en la comparación realizada entre PLIDN y PLIED, se puede afirmar que se trata de documentos con un contenido diferente, centrándose más el PLIDN de Navarra en los programas de actividades que se desarrollan y en aspectos relacionados con el mantenimiento y conservación de las instalaciones y en el caso de los PLIED andaluces el documento centra su argumentario en la obtención de información (censo, estudio de necesidades, encuesta de hábitos...) para planificar las propuestas de construcción/remodelación de un municipio”.

En cuanto al instrumento de Cataluña, después de realizar un repaso de los aspectos significativos y las diferencias con el caso andaluz concluye señalando que el Mapa de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Municipio (MIEM). Expresa que el MIEM se realiza bajo las directrices del Plan de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Cataluña (PIEC), mientras que el PLIED, por el PDIEDA. Ambos Planes Directores, tienen argumentaciones y justificaciones diferentes, ya que *“el PIEC se elaboró en 2005 en función de la realidad y los condicionantes de Cataluña, mientras que el PDIEDA se ajusta a los condicionantes de Andalucía. De este modo, el caso concreto del PIEC, una vez superado el horizonte del PIEC-2005, el Consejo Catalán de Deporte (CCE) ha iniciado los trabajos para su actualización. El objetivo es adaptar las determinaciones del PIEC a la realidad actual del sistema deportivo catalán y al planeamiento territorial desplegado en este período, así como estimar la infraestructura deportiva necesaria para el escenario demográfico previsto en el nuevo horizonte, establecido en el año 2026. Estas circunstancias indican que los MIEM realizados hasta la fecha cuentan con indicadores y estándares que ya han quedado obsoletos y que, en su momento, se establecieron para ser de aplicación en Cataluña. Por el contrario, la vigencia del PDIEDA es hasta 2027, por lo que la aplicación de sus indicadores sigue siendo válidos”.*

Por otro lado, afirma que uno de los contenidos del MIEM se relaciona con la indicación de *“los recursos naturales y urbanos con potencial para desarrollar actividades deportivas y las redes de movilidad sostenible del municipio”*, aspectos que el PLIED no analiza. Afirma que *“el MIEM Catalán no indica como obligatoria la realización de una encuesta de hábitos, por el contrario, el PLIED Andaluz sí lo hace”*. Concluye afirmando que si bien el PLIED y el MIEM persiguen objetivos similares *“la planificación municipal de instalaciones”*-, pero que el MIEM se basa en unas directrices que solo sirven de aplicación en Cataluña y, además, ya están obsoletas, para el año 2026.

Realiza una serie de conclusiones para diferenciar y justificar porque deben estar referida la experiencia a planes realizados en ejecución del plan director y los locales de Andalucía, y expresa que *“analizados los tres planes directores vigentes se ha considerado más adecuado considerar como actuaciones similares los Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía por varios motivos:*

1. Los Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía son desarrollo de los Planes Directores de Andalucía.

2. Los Planes Directores de Andalucía, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, definen exhaustivamente el contenido de un Plan Local, por lo que cualquier empresa que haya elaborado Planes Locales en Andalucía tiene experiencia en la elaboración de un Plan Local como desarrollo del Plan Director de Andalucía,

3. Los Planes Directores de Andalucía, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, dividen el territorio en zonas deportivas homogéneas en relación con las Zonas Territoriales definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, por lo que cualquier empresa que haya elaborado Planes Locales en Andalucía tiene conocimiento de las zonas deportivas homogéneas en las que se ha dividido la Comunidad Autónoma.



4. Los Planes Directores de Andalucía, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, establecen como obligación la realización de un Estudio de Hábitos Deportivos de la Población de su ámbito de planificación, por lo que cualquier empresa que haya elaborado Planes Locales en Andalucía tiene conocimiento de los hábitos de los deportistas de Andalucía, que no tienen que ser coincidentes con la población de otros territorios.

5. Los Planes Directores de Andalucía, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, no solo clasifican las instalaciones deportivas, sino que definen Tipologías Deportivas que no coinciden con las de otros territorios, por lo que el haber elaborado Planes Locales andaluces garantiza un conocimiento de las Tipologías establecidas en el PDIEDA.

6. Los Planes Directores de Andalucía vigentes, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, establecen como contenido obligatorio de los Planes Locales un apartado de Consideraciones Medioambientales y otro de derechos y deberes de los usuarios por lo que el haber elaborado Planes Locales andaluces garantiza un conocimiento de la materia en el sector deportivo.

7. Como se comentó en el informe del Secretario General Técnico del pasado 3 de junio de 2024, entre los Planes directores vigentes en los últimos 20 años se han podido elaborar hasta casi 1600 Planes Locales en Andalucía y esos planes han sido elaborados por equipos multidisciplinares de Andalucía y de distintos puntos del Estado fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Así se expresa a continuación ejemplos de equipos de fuera de Andalucía, que han redactado Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos en municipios andaluces.

Prosigue con el segundo motivo:

“II. La relación que se establece entre el PDIEDA y los PLIED en el marco de una política pública de planificación de instalaciones deportivas coherente y compacta.

La licitación (...) responde a una lógica de planificación que se inicia con la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en su sesión del 25 de septiembre de 2018, del nuevo Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía (BOJA núm., 196, de 09.10.2018), donde se establecen las obligaciones en materia de planificación de cada nivel institucional.

Siguiendo pues este mandato, (...), la administración deportiva andaluza está llevando a cabo la planificación de las instalaciones y equipamientos deportivos de su territorio, para lo cual, siguiendo el mandato legal, la Consejería competente en esta materia, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, ha elaborado y actualizado el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos (en adelante Inventario Andaluz) y mejorado su gestión informática, mediante una licitación pública para la ACTUALIZACIÓN DEL INVENTARIO ANDALUZ DE INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS A LAS DIRECTRICES DEL PLAN DIRECTOR DE INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS DE ANDALUCÍA (22-12-2020).

Una vez actualizado el Inventario (...), se ha procedido a disponer líneas de ayudas a los municipios pequeños de Andalucía, menores de 20.000 habitantes, a través de las Diputaciones Provinciales, para que pudieran redactarse los PLIEDS de estos municipios con una asistencia técnica profesional interna, con los medios y recursos de las propias Diputaciones Provinciales, o bien con el asesoramiento de empresas especializadas externas, mediante expedientes de licitación pública que integran los recursos económicos asignados por la Junta de Andalucía y aquellos que debían ser aportados por las propias Diputaciones. (...)

En el período comprendido entre 2022 y 2023, se han venido recibiendo en la Dirección General el grueso de los PLIEDS municipales de Andalucía, tal y como viene definida esta obligación legal en el PDIEDA. Actualmente más del 70% de los municipios andaluces cuentan con este documento de planificación, absolutamente imprescindible para concurrir con solvencia y mejores puntuaciones a las distintas convocatorias de ayudas y subvenciones



públicas en materia de instalaciones deportivas de ámbito andaluz, Junta de Andalucía y Diputaciones provinciales.

Por tanto, en esta secuencia planificadora que ha venido afectando a todos los niveles institucionales, desde la máxima autoridad institucional en materia deportiva, la Junta de Andalucía, hasta las entidades locales de menor tamaño de nuestro territorio, los municipios, llega el momento de abordar las entidades provinciales, a través de los Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y de la Red Especial, para completar así el esfuerzo de planificación iniciado en 2018.

Los PLIEDS Provinciales se deben redactar a partir del análisis pormenorizado de los distintos PLIEDS municipales de cada provincia andaluza. Para esta labor, es imprescindible conocer en profundidad la dinámica y estructura de los PLIEDS municipales, y, por tanto, se debe valorar con absoluta prioridad y ponderación la experiencia en la redacción de este tipo de documentos de planificación, ya que no existe correspondencia similar vigente en ninguna comunidad autónoma de perfil similar a la andaluza. La estructura de los PLIEDS cuenta con elementos singulares definidos en el PDIEDA, que exigen un conocimiento y especialización suficientemente acreditado para asumir con solvencia las obligaciones del contrato, tanto en especialización de los recursos humanos, como en plazo.”

(...)

“No obstante, para permitir la mayor concurrencia de licitadores, solo se ha pedido para acreditar la Solvencia Técnica el haber elaborado un mínimo de 10 PLIEDS o PLID (anterior documento de planificación local referenciado al PDIDA 2007).

Por otra parte, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación exige de forma acumulativa cuatro criterios de solvencia técnica o profesional:

I. Relación de los principales servicios realizados de igual o similar naturaleza.

II. Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas. Titulaciones académicas o profesionales.

III. Obligación de las personas jurídicas licitadoras de indicar en sus ofertas los nombres y las cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación.

De conformidad con lo dispuesto en el propio pliego (Anexo I, apartado 4.c), y en aplicación del artículo 90 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuando la persona contratista sea una empresa de nueva creación - antigüedad inferior a cinco años su solvencia técnica o profesional se acreditará por uno o varios de los medios previstos en los apartados 2 a 8, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en el apartado 1, relativo a la ejecución de un número determinado de servicios.

Con esta medida se permite la participación de empresas noveles que no tengan aún experiencia en el desarrollo de planes locales bajo las directrices del PDIDA 2006 o PDIEDA 2017, respetando de esta forma el principio de libre concurrencia previsto en el artículo 1 de dicha Ley”.

En cuanto al tercer motivo, señala la:

“3- Inexistencia, a nivel del Estado español, de una estrategia de planificación de instalaciones deportivas que pueda servir de referencia a una Comunidad Autónoma como la andaluza.

(...)

La Administración deportiva española, en concreto el Consejo Superior de Deportes, no cuenta con ningún plan director nacional que pueda alumbrar los planes territoriales en el país. Es más, el documento primario que sirve de base a cualquier planificación de instalaciones deportivas, es decir un censo o un inventario, está absolutamente desactualizado. El Censo Nacional de Instalaciones deportivas (CNID) de España cumplirá el próximo 20 años desde su publicación.



Solo las Normas NIDE o las Normas UNE representan un intento de ordenación y o clasificación de las instalaciones deportivas españolas, pero en ninguno de los dos casos hablamos de instrumentos de planificación; se trata solo de una iniciativa de normalización de determinados equipamientos que dista mucho de ser un plan director de instalaciones.

Ante este panorama nacional la Junta de Andalucía solo puede contar con sus propios instrumentos de planificación: PDIEDA y PLIED para redactar sus Planes Provinciales de instalaciones deportivas. Ya que es la única comunidad autónoma que se ha dotado de unos instrumentos tan específicos para su territorio”.

Por último, en cuanto a la consideración que realiza la entidad recurrente respecto de que estos contratos en los que se basa la experiencia son habitualmente adjudicados “*vía contrato menor*”. Alega al respecto que “*el importe de un contrato no tiene que ver con el contenido de los trabajos del Plan. Además, el recurrente pone de manifiesto su eventual desconocimiento de cómo se gestionan los contratos de los Planes Locales de Andalucía, pues hay varias Diputaciones Provinciales que han sacado a concurso abierto la elaboración de planes locales en municipios de menos de 20.000 habitantes en sus ámbitos provinciales, que junto a los contratos realizados por el resto de municipios de Andalucía suponen un gran número de actuaciones donde ha podido participar toda empresa interesada*”.

SEXTA. Consideraciones del Tribunal.

1. La experiencia como criterio de adjudicación.

Como consideración previa del criterio experiencia como criterio valorativo de la oferta, con carácter general se considera contrario a Derecho, por cuanto la experiencia de un licitador debe residenciarse en los criterios de capacidad o solvencia y nunca como criterio evaluable y ello por cuanto no pueden mantenerse como criterios de adjudicación aquellos que no van dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa sino que están vinculados, en esencia, a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato en cuestión. Es necesario distinguir entre criterios de solvencia de la entidad que constituyen características de la misma y los criterios de adjudicación que deben referirse a las características de la oferta, habiéndose utilizado esta diferenciación, fundamentalmente, para excluir la utilización como criterios de adjudicación de cuestiones tales como el criterio experiencia de la entidad por la ejecución de contratos similares y otros de naturaleza análoga, que nada aportan en relación con la determinación de la calidad de la oferta efectuada por el licitador. Y ello porque lejos de referirse a cualidades de ésta última, lo hacen a circunstancias de la empresa licitadora considerada en su conjunto. A estos efectos se enlazan las Sentencias TJUE. Asunto 31/87 Gebroeders Beentjes/Países Bajos y el Asunto C-532/06 Lianakis-Alexandroupolis.

En esta misma línea se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 marzo 2007 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) cuando sostiene que la valoración de la experiencia supone la contravención del principio de libre competencia en la contratación administrativa y que deba ser considerado en un momento previo del procedimiento, en el momento de valorar la solvencia empresarial del ofertante.

Partiendo de esta regla general de la imposibilidad de utilización como criterio de valoración de la experiencia, la Sentencia del TJUE C-601/13 de 26 de marzo de 2015 sí la considera admisible, en el marco del art. 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, es decir, para el caso de contratos de servicios de carácter intelectual de tal forma que el poder adjudicador incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los trabajos realizados, de tal forma que la experiencia en determinados trabajos que estén relacionados con el objeto del trabajo podrán ser admitidos.



La Sentencia del TJUE, de 26 de marzo de 2015, asunto C-601/13, en el fallo declara que *“Para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de carácter intelectual, de formación y de consultoría, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, no se opone a que el poder adjudicador establezca un criterio que permita evaluar la calidad de los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución de ese contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y el currículum de sus miembros.”*

2. Sobre la concurrencia de circunstancias justificativas de los criterios de adjudicación en los documentos preparatorios del presente procedimiento de contratación.

El Anexo VII del pliego de cláusulas administrativas particulares expresa como criterio de adjudicación valorado mediante la aplicación de fórmulas y con relación a la documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas en el número 3, la relación de trabajos de Elaboración de Planes Locales de Instalaciones Deportivas realizados bajo las directrices del PDIDA 2006 y Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos deportivos realizados bajo las directrices del PDIEDA 2017, en los últimos 20 años.

En el mismo anexo VII figura que la relación de trabajos, debidamente firmada y fechada, deberá ajustarse al modelo que figura en el anexo VIII-C del presente pliego y deberá venir acompañada por copia de la documentación acreditativa original de los trabajos relacionados.

El modelo del Anexo VIII-C lleva como rúbrica *“relación de trabajos de elaboración de planes locales de instalaciones deportivas y planes de instalaciones y equipamientos deportivos dirigidos por el director del equipo documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”, expresando en el mismo que “(...) habiendo sido designado/a Director del Equipo Técnico por la empresa licitadora, en el caso de que esta resultase adjudicataria del contrato, son ciertos los datos de su curriculum vitae indicados a continuación:*

(A CONTINUACIÓN RELLENAR CON servicios o trabajos, de características similares al objeto del contrato, prestados en los 20 últimos años, entendiéndose por servicio o trabajo de características similares los relativos a Elaboración de Planes Locales de Instalaciones Deportivas (PDIDA 2006) o Elaboración de Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos Deportivos (PDIEDA 2017))”.

Debemos partir para su análisis de que la aportación de esa experiencia se exige respecto de un criterio de adjudicación. En este sentido, a efectos de la debida justificación, con relación a los criterios de adjudicación se expresa en el artículo 145 LCSP apartado 1 lo siguiente:

“La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148”. (El subrayado es nuestro).

En este sentido, conviene recordar que la LCSP incluye una ampliación importante de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, el artículo 63.3.a) LCSP indica que deberá publicarse al menos la siguiente información:



«La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente».

Por otra parte, el artículo 116.4 y otros preceptos de la LCSP exigen que en el expediente de contratación quede acreditada la justificación adecuada de determinados aspectos como los criterios de solvencia económica y financiera, y técnica y profesional, los criterios de adjudicación, las condiciones especiales de ejecución que se van a exigir al adjudicatario en la ejecución del contrato, el cálculo del presupuesto de licitación y del valor estimado, etc.

Es cierto que la LCSP no concreta en qué tipo de documento deben constar todas estas cuestiones —en algunos casos habla en términos generales de la documentación del expediente, o simplemente del expediente— no obstante, el órgano de contratación ha de hacer efectivos siempre los principios de transparencia y buena administración, y adoptar como una buena práctica que la memoria del contrato contenga todos los aspectos que la LCSP exige que queden justificados en el expediente. En nuestro caso, examinada la memoria de fecha de 13 de marzo de 2024, elaborada por el órgano proponente del contrato, el Servicio de Instalaciones Deportivas, Proyectos y Obras de la Consejería.

Se acompaña en el expediente una extensa memoria justificativa que tiene como antecedentes el siguiente contenido en la parte denominada antecedentes:

“El artículo 43.3. de la Constitución Española contiene el mandato a los poderes públicos de fomentar la educación física y el deporte, como uno de los principios rectores de la política económica y social. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.19 de la Constitución Española y el artículo 72.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en adelante Estatuto, la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva en materia de deporte y de actividades de tiempo libre, que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades. En ejercicio de estas competencias fue aprobada la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, que dispone en su artículo 1 como objeto de la misma, establecer el marco jurídico regulador del deporte en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y establece en su artículo 5.j) como principio rector, la planificación, promoción y fomento de una red de instalaciones y equipamientos deportivos suficientes, racionalmente distribuida, y acorde con los principios de sostenibilidad social, económica y ambiental y de movilidad. Asimismo, el artículo 11.d) de la Ley, atribuye a la Administración de la Junta de Andalucía la competencia de planificación, ordenación, coordinación y fomento de la construcción de instalaciones deportivas, garantizando el equilibrio territorial.

Corresponde a la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte la propuesta, desarrollo, ejecución, coordinación y control de las directrices generales del Consejo de Gobierno en relación con las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía en materia de deporte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 159/2022, de 9 de agosto, por el que se establece su estructura orgánica. El artículo 14 del mismo Decreto atribuye, entre otras, a la persona titular de Dirección General de Eventos e Instalaciones Deportivas, la planificación de las instalaciones deportivas, el impulso, fomento, colaboración, coordinación y seguimiento de la ejecución de instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad de otras Administraciones públicas, federaciones o entidades de Andalucía.

Por su parte, el Decreto 48/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y los Planes de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía, dispone en su artículo 21 que corresponde al Consejo de Gobierno, previo examen de la Comisión Delegada de Asuntos



Económicos y a propuesta de la Consejería competente en materia de deporte, acordar la formulación del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía (en adelante, el Plan Director).

La Ley 5/2016, de 19 de julio, dedica el Título V a las instalaciones deportivas, y en concreto, su Capítulo I, a los planes de instalaciones deportivas, estableciendo su artículo 70.1, que la Consejería competente en materia de deporte llevará a cabo la planificación global de las instalaciones deportivas con criterios de racionalidad, economía, equidad y eficiencia, tomando en consideración las necesidades y peculiaridades regionales y locales, así como el número y características de las instalaciones deportivas de uso público y privado existentes.

En el artículo 70.2, se configura el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía, como el instrumento básico y esencial en la ordenación del sistema andaluz de infraestructuras deportivas, atendiendo a su estructura y cualificación, a las necesidades de la población, al equilibrio territorial y a la generalización de la práctica deportiva, conforme a la disponibilidad de los recursos y en coherencia con los criterios de planificación territorial, medioambiental y demás contenidos que se establezcan. El Plan Director fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de septiembre de 2018.

Por otra parte, el artículo 70.4 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, establece que cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de instalaciones y equipamientos deportivos se ajustará a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan Director. A tales efectos, el Plan Director establece en su capítulo segundo la clasificación de los instrumentos de planificación para el desarrollo del mismo y sus determinaciones.

Igualmente, en cumplimiento del citado artículo, tras la aprobación del Plan Director, se aprobó el Decreto 48/2022, de 29 de marzo, regulando en el Título II, Capítulo II, los planes de desarrollo en los distintos ámbitos territoriales. En este sentido, el artículo 26 del Decreto 48/2022, de 29 de marzo, establece que los planes de desarrollo son, entre otros, el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provincial, cuyo ámbito territorial es el de área deportiva o provincial, y el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial cuyo ámbito es la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El artículo 27.1 del mismo Decreto define el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provincial (en adelante Plan Provincial) como el instrumento básico y esencial en la ordenación del sistema andaluz de infraestructuras deportivas, a nivel de provincia, atendiendo a su estructura y cualificación, a las necesidades de la población, al equilibrio territorial y a la generalización de la práctica deportiva, conforme a la disponibilidad de los recursos y en coherencia con los criterios de planificación territorial, medioambiental y de salud. Como desarrollo del Plan Director se elaborarán un total de 8 planes provinciales, uno por provincia, en los que se determinarán las necesidades de instalaciones y equipamientos deportivos de cada una de las zonas deportivas de la provincia y de las necesidades de instalaciones y equipamientos deportivos de la red complementaria en la provincia.

Por su parte, el artículo 36.1 del Decreto define el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial (en adelante Plan de la Red Especial) como el instrumento de planificación de desarrollo de la red especial que se encuentra formada por aquellas instalaciones singulares de interés a nivel de toda la Comunidad Autónoma o que sean de uso limitado. Además, atendiendo a lo establecido en el artículo 77 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, regulará el procedimiento de acreditación de estas instalaciones ante la Consejería competente en materia de deporte, estableciendo los criterios a considerar para calificar una instalación deportiva como de interés deportivo autonómico, así como reflejando los estándares de calidad y excelencia que la misma declaración otorga.

Asimismo, la disposición transitoria única del Decreto 48/2022, de 29 de marzo, dispone la vigencia del Plan Director aprobado el 25 de septiembre de 2018, en todo lo que no contradiga al mismo, y que el planeamiento de desarrollo



del Plan Director se adaptará a lo previsto en dicho decreto. Finalmente, dispone en su artículo 30.1 que el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes provinciales será el mismo que para el Plan Director. Y en igual sentido, en su artículo 39.1, respecto al procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de la Red Especial.

En este sentido, presentando la planificación de las instalaciones deportivas de los Planes Provinciales y del Plan de la Red Especial incidencia en la ordenación del territorio, estará sometida a informe de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Así mismo, los Planes Provinciales y el Plan de la Red Especial serán sometidos a evaluación del impacto de salud en áreas socialmente desfavorecidas establecida en el artículo 56.1 b) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

En su virtud, previo examen de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.12 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta del Consejero de Turismo, Cultura y Deporte, y previa deliberación, el Consejo de Gobierno en su reunión del día 13 de febrero de 2024, acordó la aprobación de la formulación de los Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y del Plan de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial.”

En cuanto al objeto del contrato se especifica que el mismo tiene por tal “la prestación del Servicio para la asistencia técnica para la elaboración de los Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial, de acuerdo con las determinaciones recogidas en el Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía y el Decreto 48/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y los Planes de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía”.

Conforme a ello el criterio de adjudicación cuestionado consiste en aportar una relación de trabajos de elaboración de Planes Locales de Instalaciones Deportivas realizados bajo las directrices del PDIDA 2006, y Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos deportivos realizados bajo las directrices del PDIEDA 2017 en los últimos 20 años.

El pliego de prescripciones técnicas que se acompaña recoge en cuanto a los planes provinciales que estos habrán de incluir el objeto y contenido de los artículos 28 y 29 del Decreto 48/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y los Planes de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía:

“Artículo 28. Objeto.

1. El objeto de los planes provinciales es establecer previsiones sobre instalaciones y equipamientos deportivos para la dotación por la planificación urbanística de las reservas de suelo correspondientes, proporcionando a la población las instalaciones deportivas necesarias para la práctica del deporte, así como el desarrollo de competiciones deportivas.

2. Los planes provinciales concretarán las actuaciones que, en desarrollo de las determinaciones del Plan Director, se propongan llevar a cabo dentro de sus respectivos ámbitos territoriales y de competencia.

3. Los planes provinciales tendrán, entre otras, las siguientes previsiones:

a) La necesidad de instalaciones deportivas correspondiente a la red básica, coordinando las políticas de los municipios de una misma zona deportiva definida en el Plan Director, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 y 59 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

b) La necesidad de instalaciones deportivas correspondientes a la red complementaria destinadas al uso público, de acuerdo con las determinaciones del Plan Director.

c) El desarrollo de las determinaciones del Plan Director.



d) La modernización y mejora de instalaciones deportivas públicas, correspondientes a su ámbito, especialmente las destinadas a mejorar su accesibilidad.

Artículo 29. Contenido.

Los planes provinciales contendrán, al menos, lo siguiente:

1. Análisis y diagnóstico de la situación y de las necesidades de instalaciones deportivas en cada una de las zonas deportivas de la provincia. Para ello, los planes provinciales contendrán:

a) Un Inventario Provincial con las siguientes características:

1.º El Inventario Provincial contendrá los mismos datos básicos y técnicos que el Inventario Andaluz.

2.º La localización de las instalaciones deportivas deberá ser normalizada de acuerdo con los parámetros técnicos establecidos en el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía. Para ello contará con un identificador único y constante para cada registro. La localización podrá ser efectivamente inscrita en el registro por medio de las coordenadas geográficas de la instalación o bien por medio del aporte de la dirección postal de la instalación, entendiéndose que las direcciones postales que se recojan en el registro de Instalaciones Deportivas deberán ser extraídas del Callejero Digital de Andalucía Unificado (CDAU).

b) Un Estudio de Hábitos Deportivos de la población de la provincia, que contendrá los siguientes datos:

1.º Encuestas desagregadas por sexo para la planificación de instalaciones deportivas.

2.º Indicadores pertinentes de género, capaces de identificar las brechas de género.

3.º Datos de satisfacción de personas usuarias desagregados por sexo.

4.º Datos de porcentajes de mujeres y hombres que realizan deporte federado y no federado desagregados por sexo y modalidad deportiva.

5.º Datos del número de personas con discapacidad de la población y que realizan o pueden realizar deporte federado o no federado.

2. Análisis de la oferta, la demanda y la calidad de las instalaciones existentes, con la promoción del diseño y la construcción de las instalaciones orientadas al cumplimiento de estándares de calidad, accesibilidad y sostenibilidad. Para ello, se estudiará:

a) Disponibilidades de suelo existente, apto para ser destinado a uso deportivo, y previsiones sobre el particular del planeamiento urbanístico en vigor.

b) Previsiones sobre instalaciones deportivas necesarias y otros objetivos a conseguir, indicando las prioridades.

3. Estudio y condiciones de calidad ambiental de las actuaciones previstas en relación con el respeto al medio ambiente, teniendo en cuenta, además de los contenidos propios de este tipo de estudio, las previsiones recogidas en el Plan Director.

4. Establecimiento de medidas para garantizar la seguridad, calidad y eficiencia energética de las instalaciones deportivas y los derechos y deberes de las personas usuarias.

5. Establecimiento de procedimientos de seguimiento y evaluación que permitan valorar el grado de ejecución y consecución de los objetivos.

6. La documentación técnica y, en su caso, gráfica necesaria para la correcta comprensión y aplicación de su contenido y determinaciones.

7. Aquellos otros que establezcan el Plan Director y el Plan de la Red Especial aprobados por la Comunidad Autónoma”.

En este sentido, observamos en dichos preceptos la necesidad de inclusión de numerosos y específicos aspectos que se refieren exclusivamente a un conocimiento profundo del tejido tanto humano, organizativo y de las instalaciones y equipamiento del deporte de Andalucía.

Por ello, debemos observar cuales eran los aspectos que debían incluir los planes directores locales redactados conforme a la legislación anterior a efectos de considerar la relación con el objeto del contrato del criterio de adjudicación, dado que el criterio de adjudicación se refiere a la experiencia en la elaboración de los Planes Locales de Instalaciones Deportivas realizados bajo las directrices del Plan Director de Instalaciones Deportivas



de Andalucía de 2006, y los Planes Locales de Instalaciones y Equipamientos deportivos realizados bajo las directrices del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía 2017. En este sentido, observamos que el Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas, que ha sido derogado por el Decreto del año 2022 citado, tiene igualmente un contenido concreto respecto de esos planes locales en los artículos 22 y 23.

El artículo 22 señalaba que estos debían incluir:

- “a) Análisis y diagnóstico de la situación y de las necesidades locales de instalaciones deportivas.*
 - b) Disponibilidades de suelo existente, apto para ser destinado a uso deportivo, y previsiones sobre el particular del planeamiento urbanístico en vigor.*
 - c) Previsiones sobre instalaciones deportivas necesarias y otros objetivos a conseguir, indicando las prioridades, plazos de ejecución, costes y fuentes de financiación.*
 - d) Previsiones sobre inversiones y obras que puedan acogerse a los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales.*
 - e) La programación de las actuaciones necesarias para su ejecución y aplicación.*
 - f) Los mecanismos adecuados para el seguimiento y verificación del grado de cumplimiento de sus objetivos, así como para la fiscalización y control de la ejecución de sus previsiones y determinaciones.*
 - g) Aquellos otros que establezca el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía.*
- 2. Los planes locales de instalaciones deportivas deberán contar con la documentación técnica y, en su caso, gráfica necesaria para la correcta comprensión y aplicación de su contenido y determinaciones”.*

El artículo 23, recogía la colaboración en la confección de dichos planes de las provincias estableciendo su colaboración con los municipios en la elaboración de sus planes locales de instalaciones deportivas. A dichos efectos podrían cooperar financiera y técnicamente con los municipios andaluces para la construcción de instalaciones deportivas, cuando figurase en el Plan director y en el correspondiente plan local de instalaciones deportivas, estableciendo la obligación de la cooperación respecto de los municipios de menos de veinte mil habitantes.

Es decir, solo teniendo en cuenta la legislación aplicable a la redacción de dichos planes en el Decreto derogado, y su semejanza (si bien ahora más desarrollado) en la nueva legislación, se infiere de forma clara la idoneidad de la elección, es decir, su motivación dada la vinculación con el objeto del contrato conforme al artículo 145.2 2º de la LCSP.

El informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 108/2018 hace alusión a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en particular al considerando 94 sobre la admisión de este tipo de criterios de adjudicación, y hace alusión al artículo 69 de la norma citada la cual plasma esta idea como obligatoria e incluye entre los criterios de adjudicación:

“b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato.”

Señala dicho informe que, *“en consecuencia, la experiencia del personal de las licitadoras sí se puede tomar en consideración como criterio de adjudicación siempre que se cumplan dos condiciones:*

- Que el personal que se mencione en los pliegos esté encargado de la ejecución efectiva del contrato.*
- Que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato.*



La primera de las dos condiciones citadas no se refiere a personas citadas nominalmente en los pliegos, sino a perfiles profesionales o puestos específicos encargados de la ejecución del contrato cuya experiencia se considere relevante a los efectos de dicha ejecución, porque, por un lado, una cita nominal sería contraria al principio de igualdad de trato a los licitadores y, por otro lado, no tendría sentido que se aludiese a componentes de la entidad licitadora que no vayan a participar en la ejecución del contrato en cuestión, lo que igualmente resultaría contrario al principio de igualdad de trato.

La segunda de las condiciones mencionadas en la norma alude, no ya a la participación del personal en el contrato, sino al hecho de que las condiciones particulares de las personas que ocupen los puestos mencionados en el pliego afecten de manera significativa a la ejecución del contrato.

Sentado lo anterior resulta evidente que la expresión “de manera significativa” constituye un concepto jurídico indeterminado cuya concreción depende de las condiciones específicas de la licitación de que se trate, sin que sea posible definirlos de antemano. El vocablo “significativa” debe entenderse en este caso en la segunda de las acepciones que nos proporciona el Diccionario de la RAE, esto es, “Que tiene importancia por representar o significar algo.” En este sentido equivaldría a una influencia relevante en la ejecución del contrato, de modo que no sólo no es inocua en la ejecución, sino que es un elemento importante para la ejecución del contrato”.

De acuerdo con lo expresado por dicho órgano consultivo, aplicado al caso concreto, podemos ver que el criterio controvertido, de conformidad con la memoria, así como con la justificación legal que ha sido examinada exige unos conocimientos en planificación deportiva enfocada en Andalucía, porque verdaderamente su conocimiento aportará una mayor calidad al resultado del trabajo, es decir será “*significativa*” la oferta que cumpla con el criterio que consiste en haber participado en dichos planes.

Por todo ello, partiendo de la legislación específica de Andalucía, la redacción de estos nuevos planes responde a una nueva necesidad que impone la reciente norma reglamentaria aprobada (Decreto 48/2022) y al nuevo Plan Director de 2024, que impone unas peculiaridades en la redacción que además exige el conocimiento de un contenido propio de la realidad deportiva de Andalucía. Todo ello determina que el establecimiento de ese criterio de experiencia en la redacción de planes locales de Andalucía en los últimos 20 años sea admisible. Téngase en cuenta además la defensa que ha realizado del criterio recogido en el pliego el órgano de contratación en su informe, la cual es consecuente con los documentos que se han examinado y que constan en el expediente, de tal modo que podemos concluir que esa la posibilidad de valorar la experiencia en la redacción de planes locales referente a Andalucía si bien puede suponer la localización en Andalucía de estos trabajos, se puede considerar admisible como criterio de adjudicación, por darle un mayor valor significativo a la oferta, dado el específico objeto del contrato.

Por otro lado, en cuanto a la restricción de entidades licitadoras que pueda suponer haber redactado planes locales anteriores, no consideramos que lo sea, sino que se valora la especialización. Así se exigen solo planes redactados en los últimos 20 años. Se afirma en el informe que entre los Planes directores vigentes, en los últimos 20 años se han podido elaborar hasta casi 1600 Planes Locales en Andalucía y esos planes han sido elaborados por equipos multidisciplinares de Andalucía y de distintos puntos del Estado fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a cuyos efectos han mencionado a título de ejemplo algunas entidades con domicilio fuera de Andalucía que habrían realizado dichos servicios de redacción de planes, citando en concreto una entidad radicada en Cataluña como resulta ser la entidad recurrente. Por tanto, el hecho de solicitar en cuanto a solo la solvencia una experiencia de 10 planes de 1600 posibles planes redactados restringe aquellos que puedan presentar una oferta que pueda ser merecedora de esa puntuación al que se refiere la mejora, pero está justificado en que esa especialización sí aporta o puede aportar un mayor valor a la misma. Es decir, se



justifica la idoneidad de la experiencia en la redacción de esos Planes Locales, dado que éstos son desarrollo de los Planes Directores de Andalucía.

Además, la entidad recurrente no ha trasladado que la experiencia en la redacción de otros planes en otros territorios pueda equipararse con los planes de Andalucía, ni siquiera defiende que tenga experiencia equiparable en la redacción de otros planes ya sea en España o fuera, y por tanto no acredita que sea homologable, ni siquiera defiende aportarlos como merecedor de esa experiencia, sino simplemente pretende su anulación.

Por contra la normativa andaluza examinada permite conocer que dichos planes exigen conocimientos del tejido deportivo andaluz, así como el órgano de contratación ha justificado convenientemente que los Planes Directores de Andalucía, a diferencia de los de Navarra y de Cataluña, definen exhaustivamente el contenido de un Plan Local, por lo que no cualquier empresa que haya elaborado planes locales fuera de Andalucía tendrá su oferta el mismo valor que aquella que tiene experiencia en la elaboración de un Plan Local como desarrollo del Plan Director de Andalucía. Ha justificado que los planes de Navarra y de Cataluña, (las únicas Comunidades Autónomas que prevén el planeamiento deportivo) no dividen el territorio en zonas deportivas homogéneas en relación con las Zonas Territoriales definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, por ello, no cualquier empresa podrá aportar ese conocimiento. Tampoco se prevén en esas Comunidades Autónomas un Estudio de Hábitos Deportivos de la Población, ni las Tipologías Deportivas coinciden con las de otros territorios, ni recogen Consideraciones Medioambientales y de derechos y deberes de los usuarios.

Por otra parte, ha quedado justificada la relación que se establece entre el Plan Director y los Planes Locales, justificando el mayor valor que resulta el conocimiento de esa planificación pues los Planes locales provinciales se deben redactar a partir del análisis pormenorizado de los distintos Planes municipales de cada provincia andaluza, de tal modo que la calidad del personal empleado puede afectar de manera significativa a la ejecución del contrato.

Es fundamental para descartar el arraigo denunciado del criterio el hecho de que se justifica por el órgano de contratación que la experiencia en la redacción de este tipo de documentos de planificación, no puede existir una correspondencia en otro territorio, pues *“la estructura de los PLIEDS (planes locales) cuenta con elementos singulares definidos en el PDIEDA (plan director), que exigen un conocimiento y especialización suficientemente acreditado para asumir con solvencia las obligaciones del contrato, tanto en especialización de los recursos humanos, como en plazo”*.

Por todo ello estimamos que no supone en el presente caso infracción del principio de igualdad, libre acceso a la contratación, y proporcionalidad la redacción del criterio impugnado. Se estima que el mismo es conforme al objeto del contrato, dado que la redacción de estos planes responde a un concreto conocimiento de la realidad jurídica deportiva de Andalucía. Asimismo, debe tenerse en cuenta que esta experiencia puede resultar acreditada con solo 10 planes de 1600 que hayan podido ser redactados en los últimos 20 años.

Por todo ello, debe declararse su conformidad a Derecho pues el criterio pretende dar una mayor valoración a aquellas que viene a aportar una mejora significativa, dado que su valoración pretende asegurar el correcto funcionamiento y desempeño de las obligaciones contenidas en la licitación, dada la conexión entre el conocimiento específico de las obligaciones contenidas en el pliego y la experiencia acreditada en la redacción de PLIEDS o PLIDS por parte de los licitadores potenciales.

3. La interpretación correcta del criterio de adjudicación.



El criterio de adjudicación controvertido constituye en los términos expuestos, una mejora, puesto que supone ofertar una mejora significativa, sobre los requisitos de solvencia técnica o profesional, o sobre las condiciones de prestación del servicio definidas en el presente pliego y en el pliego de prescripciones técnicas, y se ajustan por tanto a la definición que, de las mejoras, como criterio de adjudicación, recoge el artículo 145.7 LCSP.

No obstante, la debida interpretación que debe realizarse es que solo es posible establecer la experiencia previa como criterio de adjudicación cuando ésta es del personal adscrito a la ejecución del contrato, pero no en el supuesto que la experiencia lo sea del licitador, por ello debe interpretarse conjuntamente el Anexo VII con el modelo recogido en el Anexo VIII-C.

El artículo 145.2.2º LCSP, permite utilizar como criterio de adjudicación “...la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.

Es decir, no puede ser considerada la mayor experiencia del licitador en la realización de trabajos de igual o similar naturaleza a los que son objeto del presente contrato, sino que la mejora debe considerarse únicamente con relación al equipo que vaya a desarrollarlo, es decir la experiencia debe ser predicable respecto del director de la redacción del plan, en atención a su currículum.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ITIK CONSULTORIA DE L'ESPORT I EL LLEURE S.L.** contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio para la Elaboración de Planes Directores de Instalaciones y Equipamientos Deportivos Provinciales y Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de la Red Especial», (Expediente CONTR 2024/254223), convocado por la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC 65/2024, de 7 de junio.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

