



Recurso nº 689/2017

Resolución nº 809/2017

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid a 22 de septiembre de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. S. S. M., en representación del Colegio Oficial de Geólogos, en relación con la licitación de los "*Servicios de asistencia técnica para la redacción del proyecto de saneamiento de Villaviciosa. Quintes. TM de Villaviciosa (Asturias)*", licitado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 14 de junio de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de "*Servicios de asistencia técnica para la redacción del proyecto de saneamiento de Villaviciosa, Quintes, término municipal de Villaviciosa (Asturias)*". Clave: N1.333.065/0311" por procedimiento abierto", La publicación en el Boletín Oficial del Estado se produjo el siguiente día 20 de junio.

El valor estimado del contrato es de 257.340,62 euros.

Segundo. El Colegio Oficial recurrente presentó ante este Tribunal, con fecha 5 de julio de 2017, previo anuncio de su interposición ante el órgano de contratación, recurso especial en materia de contratación contra Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su apartado 14, CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA, subapartado 14.1 Compromiso de adquisición de



medios, Equipo Técnico, (Página 7), *"la plantilla ofertada incluirá, con la dedicación que se indica, al menos el siguiente personal (...) d) Un ingeniero superior con una experiencia de diez años (10) de geotecnia"* y asimismo, en el Pliego de Prescripciones Técnicas establece en su apartado 2 CONSTRUCCIÓN DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO. "COSTES UNITARIOS", se establece para el Equipo E un Ingeniero Superior (Especialista en temas geológicos y geotécnicos).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso especial en materia de contratación corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con el artículo 41.1 del TRLCSP.

Segundo. El recurso se interpone por el COLEGIO OFICIAL DE GEÓLOGOS, que conforme reiterada doctrina de esta Tribunal está legitimado para interponerlo de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP. En efecto, esta legitimación debe admitirse de acuerdo con el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, a tenor del cual *«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»*.

Al amparo de esta disposición, Resoluciones de este Tribunal como la 1105/2015, de 4 de diciembre o la 918/2014, 12 de diciembre, han admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que *«parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos»*.



Tercero. El recurso se interpone contra determinadas cláusulas del pliego de condiciones particulares y del pliego de prescripciones técnicas en un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, y, consecuentemente procede el recurso especial en materia de contratación de acuerdo con los artículos 40.1.a) y 40.2.a) del TRLCSP.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto en plazo, previo anuncio al órgano de contratación.

Quinto. El recurso se fundamenta, respecto de las dos cláusulas impugnadas, antes citadas, en un mismo argumento: que la determinación, en ambos pliegos, de que la titulación exigida para el equipo técnico que ha de ejecutar el contrato en el sentido de que sea, letra d) del PPT “*un Ingeniero Superior, con 10 años de experiencia mínima en geotecnia*” priva del acceso a este contrato a los licenciados en Ciencias Geológicas para desempeñar este trabajo.

En el recurso se transcribe el punto 14.1 del Cuadro de Características de PCAP; Compromiso de adquisición de Medios. Equipo Técnico que coincide con el Pliego de Prescripciones Técnicas y se refiere concretamente a la composición del Equipo E — encargado de realizar los trabajos específicos relativos a cálculos estructurales y geotécnicos - en el Anejo 2 del Pliego de Justificación de Precios. Para el puesto del apartado d), y con ello para el Equipo E, se requiere un ingeniero superior con una experiencia mínima de diez (10) años en geología-geotecnia, lo que excluye a los Graduados en Geología y a los Licenciados en Ciencias Geológicas, como posibles candidatos o la plantilla ofertada, lo que resulta contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 Constitución Española) y al principio de igualdad (art. 14 Constitución Española), así como al artículo 36 de la Constitución Española que establece reserva de ley para regular el ejercicio de las profesiones tituladas.

Abunda en su argumentación afirmando que la selección de títulos que dan acceso a la plantilla ofertada es claramente arbitraria en cuanto permite el acceso a todos los ingenieros superiores de todas las especialidades y no permite el acceso a los Graduados en Geología o Licenciados en Ciencias Geológicas, que es una titulación



claramente con competencia profesional contenido en la materia de referencia de trabajos geológico-geotécnicos.

Finalmente, alega que el principio general que rige en materia de ejercicio de profesiones tituladas es el de libertad profesional. Este principio sólo se puede ver excepcionado en aquellos casos en que se establezca una reserva exclusiva de competencias por una norma con rango de ley (art. 36 CE) y aporta como apoyo a su argumento jurisprudencia del Tribunal Supremo. Afirma que sólo sería posible considerar que un Licenciado o Graduado en Geología no es competente para el desarrollo de informes geológicos, geotécnicos, actividades de planificación del territorio, el medio ambiente, hidrogeología y la cartografía, si (i) una norma con rango de ley atribuye en exclusiva la competencia a una profesión titulada determinada, o (ii) si los Licenciados o Graduados en Geología carecieran de capacidad técnica real o idoneidad para el trabajo. Ninguna de las dos circunstancias arriba mencionadas se aprecia en esta materia, ya que, 1º) No hay norma con rango de ley que restrinja la actividad profesional en materia medioambiental y, 2º) Todos los planes de estudio del título de Licenciado en Geología tienen contenido en sistemas de información geográfica, añadiendo que, a modo de ejemplo en el Plan de Estudios (2001) de la Universidad Oviedo.

Finalmente, cita que los Geólogos tienen, de acuerdo con el artículo 21 del Real Decreto 1378/2001 (BOE 19-12-2001) por el que se aprueban los Estatutos del Colegio de Geólogos, entre otras, las siguientes competencias en materia de geotecnia, las relacionadas en los apartados siguientes de este referido artículo:

- Estudios del terreno en la Obra Civil y Edificación para su caracterización geológica.
- Elaboración de estudios, anteproyectos y proyectos de Ingeniería Geológica.
- Control de calidad, para la caracterización geológica de terrenos.
- Dirección técnica y supervisión de sondeos de reconocimiento, muestreo, ensayos in situ y ensayos de laboratorio.



-Dirección técnica, supervisión y seguimiento de campañas de investigación de campo para caracterización geológica de terrenos en estudios previos, anteproyectos y proyectos de Obras Civil y de Edificación.

-Estudios y proyectos sísmicos y de prospección geofísica para caracterización geológica de terrenos.

-Estudios de Riesgos Geológicos y Naturales.

-Dirección y redacción de Estudios Geológicos y Ambientales para Normas Subsidiarias Municipales y Planes y Directrices de Ordenación del Territorio.

-Estudios, proyectos y cartografías edafológicas.

-Estudios y proyectos de teledetección y sistemas de información geográfica aplicados a la geología

-Todas aquellas actividades profesionales que guarden relación con la Geología y las Ciencias de la tierra.

Sexto. El análisis de la impugnación planteada por la Asociación recurrente debe partir, en el ámbito de competencia de este Tribunal, que se limita a velar por la aplicación de los principios de publicidad, especialmente, en este caso, de la libre concurrencia y no discriminación en su desarrollo por el TRLCSP –artículo 1-, en relación con este contrato y no, como es obvio, del contenido del ámbito de actuación profesional de los diferentes títulos universitarios.

En el informe del órgano de contratación se afirma, en defensa de la exigencia contenida en los pliegos que el requisito establecido en el Pliego solicitándose un Ingeniero Superior especialista en geotecnia — no uno genérico, sino con experiencia acreditada de más de 10 años en la materia - se debe a la naturaleza de los trabajos a realizar, que, como quedan claramente descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, se trata de unos trabajos de ingeniería de saneamiento, en donde la longitud afectada y áreas en donde éstos se llevarán a cabo son significativas — al menos 20,00 km de longitud de



colectores y no menos de nueve bombeos de aguas residuales, con sus correspondientes áreas de afección - y por lo tanto de una elevada responsabilidad técnica, requiriéndose por ende una experiencia elevada en particular del responsable de la geotecnia, de ahí los 10 años solicitados, y por otro lado, el nivel de complicación de las estructuras a diseñar, bombeos, aliviaderos—estanques de tormentas los cuales requieren un conocimiento específico de los posibles métodos constructivos asociados a los problemas geológico-geotécnicos que pudieran surgir y de sus complicaciones y por lo tanto la persona encargada de la geotecnia, desde el punto de vista del redactor del Pliego, ha de tener conocimiento de los mismos con el fin de aportar no solo una valoración de resultados de ensayos determinados — para los que un Geólogo está perfectamente cualificado - sino también las opciones constructivas más recomendables y una valoración de los datos geológico-geotécnicos generados que permitan una optimización del diseño de cimentaciones, entibaciones, etc, y dicho conocimiento sin lugar a dudas es propio de una ingeniería. Se subraya que un proyecto no es algo realizable por compartimentos estancos uniendo partes de especialistas determinados, sino que es necesaria la permeabilidad entre las mismas, y en concreto especialistas que abarcan más que un conocimiento específico determinado, como es el caso que nos ocupa, especialmente si se pretende optimizar los resultados y por lo tanto ahorrar en el gasto, ya que en la conformación del Equipo E se pretende la responsabilidad del mismo sobre cuestiones de diseño geotécnico y estructural, conocimientos que aúna un Ingeniero Superior experto en las materias reseñadas.

Se afirma además que existe en la relación de personal adscrito a este Pliego al menos un puesto donde encaja perfectamente la cualificación profesional citada en su escrito por el Presidente del Colegio Oficial de Geólogos de España, a saber, el denominado n) Jefe de Laboratorio, Titulado Universitario, con una experiencia mínima de diez años (10) en interpretación y trabajos geotécnicos, integrado en el equipo I de los previstos en el Anejo N° 2 del PPT que *"Se encargará del seguimiento e interpretación de los ensayos geotécnicos"*.

Este Tribunal, en la Resolución 210/2017, de 24 de febrero, ha abordado un caso similar, aunque no idéntico al presente, y en su fundamento jurídico séptimo ha afirmado:



“Séptimo. Expuestas las alegaciones de las partes, procede recordar que, como ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia.

En este sentido, en nuestra Resolución 548/2014 señalamos lo siguiente:

“... debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad. En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación.”

Por lo tanto, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla. A este respecto, el artículo 64 del TRLCSP dispone que “los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, pudiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 223.f), o



establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 212.1, para el caso de que se incumplan por el adjudicatario”.

Por otro lado, no cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para la ejecución de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de éstos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley les reserva en exclusiva.

Por su parte, en la Resolución 160/2011, de 8 de junio, Fundamento Jurídico Tercero, se considera si exigencia de que el autor del proyecto objeto de contrato sea en todo caso un ingeniero aeronáutico es contraria al principio de libre concurrencia por representar un obstáculo injustificado a la posibilidad de que otros profesionales, debidamente habilitados, puedan concurrir a la licitación.

En dicha resolución, el Tribunal afirma que “no cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para optar a la adjudicación de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de estos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley reserva en exclusiva a ellos. De igual forma, es admisible la exigencia de los mismos para acreditar la solvencia técnica de las empresas por cuanto el contar en la plantilla con determinados profesionales suele ser especialmente relevante a la hora de garantizar un cierto nivel de calidad.

Sin embargo, la cuestión no es tanto admitir la posibilidad de exigir la intervención de profesionales con una titulación concreta sino atribuirles a ellos en exclusiva la posibilidad de ejecutar el contrato y, por consiguiente, de concurrir a su licitación. Esta exigencia puede comportar una infracción del principio de libre concurrencia en la medida en que no obedezca a una reserva legal efectiva. Del mismo modo, si tal reserva existe, el no tenerla en consideración para fijar las condiciones que deben reunir necesariamente los licitadores supone conculcar las normas del ordenamiento jurídico que la tienen establecida.

Por todo ello, el análisis que debemos realizar ha de referirse necesariamente a las normas que regulan las competencias en relación con la redacción de proyectos”.



Séptimo. A la vista de cuanto antecede, este Tribunal se pronuncia en el sentido expuesto por el órgano de contratación. Las alegaciones de la entidad recurrente no justifican que la titulación de los asociados a los que representa, Licenciados en Ciencias Geológicas, abarque, como se afirma en su informe “un conocimiento específico de los posibles métodos constructivos asociados a los problemas geológico-geotécnicos que pudieran surgir y de sus complicaciones y por lo tanto la persona encargada de la geotecnia, desde el punto de vista del redactor del Pliego, ha de tener conocimiento de los mismos con el fin de aportar no solo una valoración de resultados de ensayos determinados — para los que un Geólogo está perfectamente cualificado - sino también las opciones constructivas más recomendables y una valoración de los datos geológico-geotécnicos generados que permitan una optimización del diseño de cimentaciones, entibaciones, etc, y dicho conocimiento sin lugar a dudas es propio de una ingeniería”.

La exigencia, en conclusión, de que se requiera *“un Ingeniero Superior con una experiencia mínima de diez (10) años en geotecnia”* guarda relación con el objeto del contrato, y puede considerarse proporcionada sin conculcar el principio de concurrencia, puesto que es evidente que el contrato exige una cualificación propia de una ingeniería.

A mayor abundamiento, y como se afirma en el informe del órgano de contratación, existe en la relación de personal adscrito a este Pliego al menos un puesto donde encaja perfectamente la cualificación profesional citada en su escrito por el Presidente del Colegio Oficial de Geólogos de España, a saber, el denominado n) Jefe de Laboratorio, Titulado Universitario, con una experiencia mínima de diez años (10) en interpretación y trabajos geotécnicos, integrado en el equipo I de los previstos en el Anejo N° 2 del PPT que *“Se encargará del seguimiento e interpretación de los ensayos geotécnicos”*.

En consecuencia, debe entenderse que la redacción de los pliegos es acorde con la exigencia de proporcionalidad y vinculación con el objeto del contrato del requisito de titulación expresado, lo que conlleva la desestimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. A. S. S. M., en representación del Colegio Oficial de Geólogos, en relación con la licitación de los “*Servicios de asistencia técnica para la redacción del proyecto de saneamiento de Villaviciosa. Quintes. TM de Villaviciosa (Asturias)*”, licitado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Segundo. No se aprecia, de acuerdo con el artículo 47.5 TRLCSP, la existencia de mala fe o temeridad en el planteamiento del recurso.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.