



Recurso nº 875/2020 C.A. Comunidad Valenciana 236/2020

Resolución nº 1333/2020

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

En Madrid, a 10 de diciembre de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. C.M.V., en representación del COLEGIO DE GEÓGRAFOS, contra el anuncio de licitación, el pliego de prescripciones técnicas y el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares, publicado en fecha 28 de julio de 2020, en la licitación convocada por el Organismo Autónomo Municipal Parques y Jardines Singulares y Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje para contratar la *“elaboración del plan verde y de la biodiversidad de la ciudad de Valencia”*, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 28 de julio de 2020 se publicó por el Organismo Autónomo Municipal Parques y Jardines Singulares y Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje de la Generalidad Valenciana anuncio de licitación para el *“contrato de prestación del servicio de elaboración de un plan verde y de la diversidad”*, siendo el plazo para la presentación de las ofertas hasta el 14 de septiembre de 2020 a las 12 horas.

Segundo. El contrato se licitó por un valor estimado de 186.000 euros, y con un presupuesto base de licitación de 225.060 euros y siendo su plazo de ejecución de 15 meses.

Tercero. El contrato de servicios está sujeto a regulación armonizada y el procedimiento de licitación se hará mediante el procedimiento de adjudicación abierto y tramitación ordinaria.



El objeto del contrato es la contratación del servicio elaboración del Plan Verde y de la Biodiversidad de la ciudad de Valencia, para lo cual se redactará un documento de tipo estratégico contemplando muy diversos aspectos: planificación futura, distribución, diagnóstico de estado actual, tanto de la infraestructura verde como de la biodiversidad, propuestas de actuación en ambos ámbitos, etc., así como su contribución a la calidad de vida de los ciudadanos y a la mejora de la ciudad.

Cuarto. El anexo i del pliego de cláusulas administrativas particulares, características del contrato regula el compromiso de adscripción de medios personales del siguiente modo:

“4.- ☒ COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS

Al margen de acreditar su solvencia técnica, por los medios antes indicados, o en su caso, clasificación, las personas o empresas licitadoras, se comprometen a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, los medios siguientes:

☒ Adscripción de medios personales:

El equipo responsable de la ejecución del contrato deberá estar integrado como mínimo por 8 profesionales, de los cuales al menos dos profesionales estarán contratados a tiempo completo, y el resto con dedicación parcial o completa, para cada una de las fases del estudio, en función de las necesidades del mismo.

Al menos dos empleados a tiempo completo deben tener la titulación de Máster Universitario en Arquitectura, el primero, e Ingeniero Grado Superior en las ramas agronómica, forestal, ciencias ambientales, o equivalentes, el segundo. Al menos uno de los dos deberá disponer de un máster universitario en Paisajismo o Arquitectura del Paisaje.

El resto del equipo será contratado a tiempo parcial o completo, según las distintas necesidades de las fases del estudio, entre los siguientes:

- Especialista en Sistemas de Información Geográfica.



- *Grado en Periodismo, o equivalente.*
- *Técnico de grado superior en Sociología, o equivalente.*
- *Grado o Licenciatura en Derecho.*
- *Grado en Ciencias Ambientales, o equivalente.*
- *Grado en Biología, o equivalente.*

Además, cada uno de los miembros del equipo debe contar con una experiencia mínima de 3 años en trabajos de ordenación del territorio y/o planeamiento paisajístico.

La persona a cargo de la dirección del equipo debe formar parte del equipo mínimo con dedicación completa, contar con la titulación oficial de Arquitecto o Ingeniero Agrónomo, así como haber participado en la elaboración de documentos de ordenación territorial o estudios de paisaje municipal y/o supramunicipal.

Cualquier modificación en el equipo de trabajo al que se adjudique el contrato, deberá ser comunicada y autorizada por la dirección técnica.

El compromiso adquirido deberá ser acreditado por el adjudicatario de los trabajos mediante la documentación necesaria consistente en los correspondientes títulos para acreditar la titulación exigida y los currículum vitae de los intervinientes para la experiencia requerida.”

Quinto. El colegio recurrente presentó recurso especial en materia de contratación con fecha 14 de agosto de 2020 al considerar que el Pliego impugnado incurre en causa de nulidad de pleno derecho por vulneración de los artículos 14 y 23 de la CE al excluir la profesión de geógrafo entre las titulaciones que debe comprender el equipo mínimo para acometer el objeto del contrato.

Sexto. La secretaria del Tribunal dio traslado al órgano de contratación del recurso habiéndose recibido informe donde indica que las exigencias de titulación contenidas en el pliego resultan conformes a la normativa de contratación pública, al estar previstas en la



LCSP, están vinculadas al objeto del contrato y son proporcionadas, no dando lugar a ninguna limitación de la competencia y, por tanto, solicita su desestimación.

Séptimo. Mediante Resolución de 1 de octubre de 2020 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de manera que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso especial en materia de contratación corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 45 de la Ley 9/2017 y el convenio de colaboración entre la Generalitat y el Ministerio de Hacienda sobre atribución de competencias en recursos contractuales en aplicación del artículo 46.4 de la LCSP y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 17 de abril de 2013.

Segundo. Tratándose de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, el contrato recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartado 1 a).

Tercero. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1 LCSP.

Cuarto. La entidad reclamante se encuentra legitimada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, que dispone: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

El artículo 24 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, establece en su párrafo primero: *“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”*.

Precisamente, la entidad recurrente es una asociación representativa de los intereses colectivos de sus asociados, de acuerdo con los estatutos aportados, por lo que se entiende cumplido el requisito de la legitimación.

Es por ello preciso distinguir entre la capacidad procesal, *legitimatío ad processum*, que tienen quienes pueden acudir al proceso por estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, y la legitimación propiamente dicha, *legitimación ad causam*, que es la aptitud específica para intervenir en un proceso concreto.

Para tener legitimación para interponer el recurso, no basta con poder acudir a él por tener capacidad procesal, sino que es preciso, además, ser titular de un derecho subjetivo o tener un interés legítimo que resulte afectado por la decisión recurrida. Ello nos lleva a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo. En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede



repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En el presente, la recurrente es una Corporación de derecho público, un Colegio profesional, que es titular de intereses legítimos colectivos, si bien que, a diferencia de las organizaciones sindicales y empresariales, no tiene expresamente recogida su legitimación en el precepto transcrito de la LCSP, esto no obstante su condición de titular tiene su amparo en el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y el artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP).

El Colegio tiene entre sus funciones la defensa de los intereses profesionales de sus colegiados, geógrafos, y su impugnación se dirige a que expresamente se reconozca en el pliego que la profesión de geógrafo debe incluirse entre la de los técnicos que tienen la capacidad de elaborar el plan Verde y de la Biodiversidad de la ciudad de València, por lo que, de estimarse su recurso, sus colegiados obtendrían una ventaja determinada, por lo que tiene un interés legítimo y posee, por tanto, la legitimación activa exigida para poder interponer recurso especial en materia de contratación.

Quinto. Es objeto del presente recuso el anuncio de licitación y el Pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas. El recurrente considera que existe una vulneración de los artículos 14 y 23 de la constitución introduciendo una discriminación respecto de los geógrafos al no incluir esta profesión entre los técnicos que deben disponer las empresas licitadoras para poder cumplir con el objeto del servicio. Para ello, con una extensa motivación trae a colación numerosa documentación relativa al plan de estudios del grado de geógrafo así como resoluciones y sentencias varias que estiman la aptitud de este colectivo para elaborar planes urbanísticos y actuar como técnicos en materia medio ambiental.

Sexto. Entrando en el fondo de la cuestión, el recurrente considera que existe discriminación para el colectivo de geógrafos en las cláusulas del PCAP que establecen, como compromiso de adscripción de medios, que uno de los empleados a tiempo completo del equipo de trabajo debe ser un Arquitecto, y otro debe ser un Ingeniero de Grado Superior. También en lo que se



refiere a la exigencia de que formen parte del equipo un titulado de Grado en Ciencias Ambientales (o equivalente), y otro en Biología (o equivalente). Alega, también, que *“llama mucho la atención la no inclusión del Geógrafo junto a los restantes profesionales que se mencionan”*, y que los geógrafos tienen acreditada aptitud profesional para determinadas tareas objeto del contrato. Que dicha omisión transgrede varios derechos constitucionales, y de los preceptos legales relativos a los principios de aptitud y capacidad en la contratación pública.

Pues bien, el recurso debe ser desestimado por los siguientes motivos:

1º. Porque el PCAP incluye entre los componentes del equipo de trabajo a adscribir al contrato a los *“Especialista en Sistemas de Información Geográfica”*, entre los que cabe entender incluidos a los geógrafos, tal y como admite el órgano de contratación en su informe al recurso.

2º. Porque el PCAP establece que: *“Si entre los medios personales se incluyera la necesidad de adscribir determinados perfiles profesionales que ostenten determinadas titulaciones, se admitirán asimismo aquellas otras que, en función de sus competencias, habiliten para el desempeño de las funciones que se les atribuyen.”*

Por tanto, no sólo se incluye específicamente al colectivo de los geógrafos en el equipo a adscribir a la ejecución del contrato, sino que en ningún caso se excluye su participación, por lo que no existe discriminación alguna.

3º. Porque es competencia del órgano de contratación, conforme a los artículos 74 y 76.2 de la LCSP, establecer las condiciones mínimas de solvencia técnica y la facultad de exigir a los licitadores el compromiso de adscribir a la ejecución del contrato los medios personales suficientes para ello, y así lo hace en el presente contrato designando la composición mínima del equipo, en ejercicio de su discrecionalidad técnica, para la mejor satisfacción de las necesidades que se pretenden cubrir con la contratación. La recurrente no cuestiona la idoneidad de las titulaciones exigidas por el órgano de contratación para llevar a cabo la ejecución del contrato, no postulando, tampoco, la competencia exclusiva de los geógrafos para realizar determinadas tareas que requiera su ejecución.



4º. Porque cuando el PCAP cita a los egresados en medioambiente y biología, indica también que serán admisibles las titulaciones “*equivalentes*”, entre las que podrían caer las competencias de los geógrafos, como afirma el órgano de contratación en su informe al recurso.

5º. Finalmente, porque tal y como se ha indicado, la exigencia establecida de que deban formar parte de la dirección del equipo de trabajo un arquitecto y un ingeniero superior, entra dentro de las facultades concedidas al órgano de contratación por los artículos 74 y 76.2 de la LCSP, y por la discrecionalidad técnica de la que goza, dado que la redacción del Plan Verde está directamente relacionada con el urbanismo, no reputándose por este Tribunal que la designación de estos profesionales sea errónea, arbitraria o desproporcionada.

Así pues, el recurso se desestima, tal y como nos hemos pronunciado en resoluciones relativas a casos similares, como la 1017/2019.

En este sentido, la Sentencia 109/2018, de 22 de febrero de 2018, citada por el órgano de contratación en su informe al recurso, relativa precisamente al colectivo de los geógrafos, declara en su F.D. Tercero que la exigencia de un mínimo de titulaciones necesarias para la ejecución de los servicios a contratar, no excluye otras que también podrán valorarse, ni pretende ser exhaustivo; que no se produce discriminación alguna, ni resultan vulnerados los principios de proporcionalidad o igualdad, puesto que los pliegos permiten que puedan concurrir licitadores que cuenten con un equipo más amplio del mínimo, incluyendo por tanto a los geógrafos; y que no se incurre en causa de nulidad o anulabilidad.

Finalmente, procede citar las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 1997, recurso contencioso-administrativo 530/1990, y de 7 de febrero de 1998, recurso 1803/1990, que concluyen que:

“De dichas normas se deriva con claridad que las decisiones atinentes a la elección del ‘Delegado del Consultor’ se mueven en un ámbito singularmente dominado por la discrecionalidad técnica, en donde el criterio de la Administración acerca de cuál sea la titulación más apta para interpretar y poner en práctica las órdenes emanadas de su Director, y para proponer a éste o colaborar con él en la resolución de los problemas que puedan plantearse, deviene merecedor de respeto siempre, claro



es, que no sea contrario a las previsiones del Ordenamiento Jurídico en materia de atribuciones profesionales, y que no pueda tacharse de arbitrario. Se trata así de una decisión no dominada exclusivamente por el criterio de atención a la capacitación que de modo general y abstracto puedan ofrecer las distintas titulaciones, pues, respetando esa capacitación general y abstracta, admite también la atención de matices o singularidades, siempre relacionadas con el objeto particular del estudio o servicio y para el logro de la mayor eficacia y eficiencia de éste” (énfasis añadido).

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. C.M.V., en representación del COLEGIO DE GEÓGRAFOS, contra el anuncio de licitación, el pliego de prescripciones técnicas y el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares, publicado en fecha 28 de julio de 2020, en la licitación convocada por el Organismo Autónomo Municipal Parques y Jardines Singulares y Escuela Municipal de Jardinería y Paisaje para contratar la “*elaboración del plan verde y de la biodiversidad de la ciudad de Valencia*”.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa.