



Recurso nº 866/2021

Resolución nº 1215/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. C. D. A. en representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra los pliegos de la licitación convocada por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento para contratar el *“servicio de realización de auditorías de Seguridad Viaria en el ámbito de la Subdirección General de Construcción”*, expediente 630219327632, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Dirección General de Carreteras) tramita el procedimiento de contratación del *“servicio de realización de auditorías de Seguridad Viaria en el ámbito de la Subdirección General de Construcción”*. El valor estimado del contrato es de 2.459.384,50 euros, IVA excluido.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 16 de mayo de 2021 y en el Boletín Oficial del Estado el 20 de mayo de 2021.

Tercero. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).



Cuarto. Con fecha de 7 de junio de 2021, el recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y contra el anuncio de licitación, en el que alega, en síntesis, que la exigencia de medios personales contenida en tales pliegos resulta nula. En concreto, el recurrente sostiene que exigir la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o aquella que habilite para el ejercicio de tal profesión regulada es restrictivo y provoca *«una discriminación para los Graduados en Ingeniería Civil (...) a tenor de que se trata de labores relacionadas la construcción de una obra lineal, pública y civil, lo que encaja en las competencias profesionales adquiridas por éstos en virtud de la formación universitaria seguida»*. A juicio del recurrente, exigir la titulación de Máster *«nada arroja sobre una mayor valía de estos profesionales»*, tratándose de una condición que resultaría de *«imposible cumplimiento»* para tales Ingenieros Civiles si se toman en consideración las fechas en las que fue implantada dicha titulación. El recurrente acude en su apoyo a la Orden CIN/307/2009, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Obras Públicas (en adelante, Orden CIN/307/2009) y a los planes de estudio de las Universidades en las que se imparte el título de Ingeniería Civil para concluir que *«queda patente la existencia de unos conocimientos necesarios y suficientes para abordar con éxito la ejecución de los servicios licitados»*. A tal fin, denuncia la infracción de los arts. 76.3, 126.1, 132.1 y 132.3 de la LCSP y alega, asimismo, que la restricción impuesta vulneraría la libertad de acceso a las actividades económicas consagrada en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y en la Ley 20/2013, 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Finalmente, el recurrente cita informes de la CNMC, así como anteriores resoluciones de este Tribunal en las que se analiza la legalidad de la exigencia de ciertas titulaciones universitarias y, en último término, se refiere a sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa en las que, a su vez, se estudia la adecuación de la titulación de Ingeniero Técnico de Obras Públicas para la prestación de determinados servicios y, en concreto, para la provisión de ciertos puestos de trabajo.

Quinto. Con fecha de 14 de junio de 2021, la Subdirectora General de Construcción de la Dirección General de Carreteras ha emitido informe en el que solicita, asimismo, la desestimación del recurso. Para ello, incorpora la tabla donde se comparan los programas de ambas titulaciones, contenidos en las Órdenes Ministeriales señaladas más arriba, y



alega que las diferencias entre el contenido de dichas titulaciones son relevantes para la adecuada prestación del servicio cuya contratación se pretende, pues los pliegos solicitan tales medios personales para el puesto de Delegado del Contrato, que contemplan unas funciones que *«van más allá del conocimiento técnico de los materiales o de la capacidad de emplear métodos existentes en la construcción de una obra, y requieren la definición de métodos y soluciones en un entorno con un alto contenido tanto técnico como de gestión con el cliente, en este caso la Administración General del Estado»*.

El informe cita, asimismo, las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1241/2019, de 25 de septiembre y 1268/2019, de 26 de septiembre, a las que se ha hecho referencia con anterioridad y, en último término, alega que la exigencia de experiencia contenida en los pliegos no resulta en modo alguno discriminatoria, para lo cual recuerda que el art. 90 LCSP contempla la acreditación de la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios mediante la experiencia debidamente acreditada. Asimismo, destaca que el art. 145.2 LCSP apunta a la experiencia como uno de los criterios para obtener la mejor relación calidad-precio del contrato.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, no habiendo evacuado dicho trámite ninguna de ellas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 LCSP.

Segundo. De acuerdo con el artículo 44.2.a) LCSP, los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación son susceptibles de recurso especial. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros.



Tercero. El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.c) LCSP.

Cuarto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, *«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»* y con base a tal precepto existe una constante doctrina por parte de este Tribunal reconociendo la legitimación de los Colegios Profesionales para impugnar los pliegos siempre que los intereses profesionales de los colegiados pudieran resultar afectados por los mismos. En este sentido, cabe citar la Resolución 351/2017, de 21 de abril, en la que se pone de manifiesto: *«A este respecto, y citando, por todas, la Resolución 654/2015, de 10 de julio, cabe señalar lo siguiente: “Ya en la Resolución 232/2012, de 24 de octubre, el Tribunal reconoció a las Corporaciones de Derecho Público (en aquél caso concreto, a un Colegio Profesional), legitimación para recurrir las disposiciones generales y actos que afectan a intereses profesionales, siempre y cuando tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el acto impugnado (SSTS, entre otras, de 24 de febrero de 2000 [RJ 2000, 2888], 22 de mayo de 2000 [RJ 2000, 6275], 31 de enero de 2001 [RJ 2001, 1083], 12 de marzo de 2001 [RJ 2001, 1712] y 12 de febrero de 2002 [RJ 2002, 3160])”. Y, como se indicó en la más reciente Resolución 465/2015, de 22 de mayo, “... la jurisprudencia y también la doctrina de este Tribunal ha reconocido la legitimación de los Colegios Profesionales para impugnar aquellas disposiciones o actos de naturaleza contractual que pudieran afectar a sus intereses profesionales, si bien precisando que tan amplia legitimación no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que habilite a las Corporaciones de Derecho Público para intervenir en cualquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente violada. Lo cual se ha traducido en la práctica en el reconocimiento de su legitimación activa para impugnar los Pliegos en defensa de los intereses profesionales de sus afiliados”. Pues bien, figurando entre los fines de estas Corporaciones la defensa de los intereses profesionales de sus miembros, ha de entenderse, conforme a la doctrina citada, que ostentan legitimación para recurrir unos pliegos que, por las razones que luego se expondrán, consideran restrictivos de la concurrencia y limitativos de la libertad de acceso a las licitaciones»*. Esta doctrina sería



plenamente aplicable en este recurso, con lo que resulta evidente la legitimación de la corporación profesional recurrente.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, se ha avanzado que el Colegio Profesional recurrente se halla disconforme con las exigencias de medios personales contenidas en el pliego. En concreto, el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas pretende la anulación del apartado 8 del Cuadro de Características («*Capacidad y Solvencia*») del Pliego de Cláusulas Administrativas (doc. 6 del expediente administrativo), por cuanto sostiene que los requisitos de titulación incluidos en tales pliegos resultan restrictivos y perjudican a los Ingenieros Civiles. Por su parte, el órgano de contratación entiende que la exigencia de tales medios personales resulta adecuada a la vista de las funciones propias del puesto de Delegado del Contrato, funciones que, a su juicio, exceden del conocimiento técnico de los materiales o de la capacidad de emplear métodos existentes en la construcción de una obra.

La cuestión, en definitiva, consiste en determinar si la exigencia de titulación contenida en los pliegos para el «*Delegado del Contrato*» resulta acorde al régimen jurídico relativo a la capacitación profesional que atribuyen distintas titulaciones universitarias relacionadas con la materia, así como a la normativa en materia de contratación pública. Y es que, según se ha visto, el Cuadro de Características exige, al definir los requisitos de solvencia técnica, que se adscriba a la ejecución del contrato, un «*Delegado del contrato*» con titulación de «*Master en Ingeniería de Caminos*» y diez años de experiencia en el sector de carreteras. Tales requisitos se reiteran en el Artículo 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas (pág. 10/21 del doc. 7 del expediente administrativo), donde se señala que el «*adjudicatario designará un Delegado (en lo sucesivo Delegado) con titulación de Máster en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, o equivalente, con la experiencia mínima requerida en el apartado de solvencia técnica del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares o la ofertada como mejora por el adjudicatario en la licitación. Este Delegado actuará como coordinador de los trabajos objeto del presente pliego*» y en el artículo 0.3 del Cuadro de Características de dicho Pliego (pág. 3/21 del doc. 7 del expediente administrativo). Además, las concretas funciones que la prestación del servicio a contratar implica se contienen, asimismo, en el mencionado Pliego de Prescripciones Técnicas, que se ocupa



del Alcance de los Servicios de Asistencia Técnica en su Artículo 3.1 (pág. 5/15 del doc. 7 del expediente administrativo) y de los medios humanos en el mencionado Artículo 4.1.

Sexto. Se observa, por lo tanto, que la resolución del recurso implica considerar cuáles son los condicionamientos de carácter legal que limitan la facultad del órgano de contratación de fijar unas determinadas condiciones de titulación para la designación del «*Delegado del contrato*». Y tal análisis debe partir, en primer lugar, de la regla contenida en el art. 76.3 LCSP, conforme al cual «*La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación*». Se ha señalado reiteradamente por este Tribunal, con relación a tales requisitos, que la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario disponga de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (por todas, Resolución 321/2017, de 31 de marzo).

Pues bien, el examen del Alcance de los Servicios de Asistencia Técnica y de las funciones y responsabilidad encomendada al Delegado del Contrato obliga a concluir que, en el presente caso, los requisitos de titulación resultan proporcionados y adecuados al objeto del contrato, sin que puedan ser calificados de restrictivos ni discriminatorios. Se trata, además, de una cuestión análoga a la planteada en la Resolución 1221/2020, de 13 de noviembre, por virtud de la cual fue desestimado el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.

En primer lugar, es obligado recordar que nos hallamos ante un ámbito dominado por la discrecionalidad técnica, donde el Órgano de Contratación dispone de margen para decidir cuál es la titulación y exigencia idónea para los medios personales que deben ser adscritos al contrato en el caso de una figura de la relevancia del «*Delegado del Consultor*» (y ello,



siempre que tales requisitos no vulneren lo dispuesto en materia de competencias profesionales).

Este Tribunal, como ha señalado en reiteradas ocasiones, no puede sustituir los juicios técnicos, salvo errores patentes y manifiestos, falta de motivación generadora de indefensión o infracciones de la normativa vigente, por juicios de legalidad. En segundo término, es obligado concluir, una vez examinados los medios profesionales requeridos en los pliegos, que el Órgano de Contratación ha justificado de manera suficiente que los mismos son razonables, justificados y proporcionales a las características del contrato (y, particularmente, a la función que tal figuras deben desempeñar), por lo que no se observa que tales requisitos incluidos carezcan de motivación o vulneren la normativa en materia de contratación o las normas reguladoras de las competencias profesionales.

En la Resolución 522/2015, de 5 de junio, ya pusimos de manifiesto que el pliego allí controvertido, al contemplar un «*Delegado del Adjudicatario*», no hacía sino adaptar las funciones que, con carácter general, establece el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para contratación de estudios y servicios técnicos competencia del Ministerio de Fomento aprobado por Orden Ministerial de 8 de marzo de 1972 y que se ocupa de tal figura, bajo la denominación de «*Delegado del Consultor*», en su Cláusula Sexta. Además, en tal ocasión recordamos también que dicha figura había sido analizada por la jurisprudencia (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), concluyendo 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».

Pues bien, no se observa infracción alguna de la normativa en materia de atribuciones profesionales por el hecho de que, en el presente caso, se exija respectivamente para el «*Delegado del contrato*» la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y no la de Ingeniero Técnico de Obras Públicas. Al contrario, el Órgano de Contratación desgrana en su informe las diferencias existentes entre una y otra profesión, para lo que acude a un análisis pormenorizado de los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para las respectivas profesiones. A ello, añade un análisis de las funciones propias del Delegado del Contrato, justificando que se trata de funciones que requieren la definición de métodos y soluciones en un entorno con un alto contenido tanto técnico como de gestión con el cliente, por lo que resulta más adecuada la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos para su prestación.

Nos hallamos, por lo tanto, ante una decisión justificada y razonable del Órgano de Contratación, que razona debidamente la necesidad de incluir el concreto título requerido. El recurso, en consecuencia, debe decaer.

Séptimo. Del razonamiento anterior se desprende que la «*restricción*» denunciada por el Colegio Profesional recurrente resulta conforme con la normativa vigente, en tanto la decisión del Órgano de Contratación se mueve dentro de los márgenes propios de la denominada discrecionalidad técnica, justificando de manera motivada la elección de titulación y sin rebasar los límites propios de tal discrecionalidad. Es por ello, precisamente, que tampoco puede acogerse el alegato del Colegio Profesional recurrente, conforme al cual tales pliegos resultarían «*discriminatorios*». El principio de «*no discriminación*», que nuestra normativa consagra de manera reiterada (arts. 1, 126.1, 132.1 LCSP) ha resultado observado en la redacción de los pliegos, pues la exigencia de titulación aparece justificada, según se ha dicho, por las concretas funciones del puesto, en una decisión motivada del órgano de contratación.

El hecho de que tal requisito, en unión de los años de experiencia requeridos, impidiera a los graduados en Ingeniería Civil satisfacer tales exigencias respondería, exclusivamente,



y como admite el propio recurrente, a la reciente implantación del grado, y no a la existencia de discriminación ninguna. Es más, como señala el propio órgano de contratación, el art. 90 LCSP contempla expresamente la acreditación de la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios mediante la experiencia debidamente acreditada.

Octavo. No enerva las anteriores conclusiones ni la cita de la normativa en materia de competencia ni los informes de la CNMC. Aunque tales reglas consagren, de manera análoga a lo dispuesto en la LCSP, la necesidad de salvaguardar la libre competencia, lo cierto es que, como se ha analizado más arriba, en el presente caso la restricción en favor de ciertas titulaciones profesionales aparece justificada y ajustada a Derecho. De igual manera, tampoco las resoluciones de este Tribunal citadas en el recurso (que parten de antecedentes fácticos distintos al que nos ocupa, pues analizan exigencias de titulación en ámbitos diferentes) ni las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa que acompaña (que aluden a la provisión de puestos en la función pública) varían en nada las conclusiones apuntadas, lo que conduce necesariamente a la desestimación del recurso interpuesto.

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. C. D. A. en representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra los pliegos de la licitación convocada por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento para contratar el “*servicio de realización de auditorías de Seguridad Viaria en el ámbito de la Subdirección General de Construcción*”, expediente 630219327632.

Segundo. 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 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.