



Recurso nº 1398/2021 C. Valenciana 319/2021
Resolución nº 1633/2021
Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de noviembre de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. F. B. Z., en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato de Servicios *“Revisión y digitalización georreferenciada del contenido urbanístico de la infraestructura de datos espaciales de la Comunidad Valenciana, IDEV, mediante procedimiento abierto”*; expediente CMAYOR/2021/03Y07/26, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el 27 de agosto de 2021, la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana convocó licitación por el procedimiento abierto en el expediente para la contratación del servicio de revisión y digitalización georreferenciada del contenido urbanístico de la infraestructura de datos espaciales de la Comunidad Valenciana, IDEV.

El valor estimado del contrato asciende a 474.096 euros, y el plazo de ejecución del contrato es de 36 meses.

Segundo. La licitación se ha desarrollado de conformidad con los trámites previstos en 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 lo sucesivo, LCSP), y demás legislación aplicable en materia de contratación.

Tercero. Con fecha 9 de septiembre de 2021, la entidad recurrente presenta recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato antes referenciado.

De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido en este Tribunal acompañado del correspondiente informe de fecha 10 de septiembre de 2021.

Cuarto. Al amparo del artículo 46.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a los demás licitadores del procedimiento para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y presentaran los documentos que a su derecho convinieran, no habiendo sido recibidas ningunas alegaciones.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 1 de octubre de 2021, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021).



Segundo. En cuanto a la legitimación, debe reconocerse a la DEMARCACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS en aplicación de los artículos 48 de la LCSP y 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). Se reitera así el criterio expresado por este Tribunal en anteriores Resoluciones, por todas, la nº 311/2017 en la que señalamos:

“En este sentido, citar la reciente Resolución de este Tribunal, 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, 22 de mayo de 2000, 31 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001 y 12 de febrero de 2002). 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.”

Tercero. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. El acto recurrido es el la impugnación del anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), relativo al contrato de Servicios “Revisión y digitalización georreferenciada del contenido urbanístico de la infraestructura de datos espaciales de la Comunidad Valenciana, IDEV.

La entidad recurrente alega, en esencia, que los pliegos, al imponer la obligación de adscribir al contrato, como medio de adscripción obligatorio, al menos a un arquitecto/a superior que haya participado como redactor o redactora de al menos un Plan General y un arquitecto/a superior con experiencia demostrable de 2 años mínimo en manejo de programas GIS o un Topógrafo/a o Geógrafo/a o Cartógrafo/a, incurrir en preterición de profesionales en la licitación, al excluir a otros profesionales, entre ellos a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que según su criterio están plenamente capacitados para el desarrollo del objeto del contrato. Considera, por tanto, que se está vulnerando el principio general de libertad profesional –siempre que haya idoneidad-, y que las excepciones al mismo deben interpretarse con carácter restrictivo. Concluye solicitando que se anule “la convocatoria y Pliegos para que en su caso se proceda a una nueva convocatoria previa corrección de los errores constatados referentes a las titulaciones exigidas en la adscripción de medios, de modo que se evite, a modo de ejemplo, la preterición de los ICCP.”

El órgano de contratación, en su informe, considera que la adscripción de medios exigida en los pliegos lo es como solvencia adicional y se refiere en cualquier caso al equipo mínimo, de modo que no se limita la participación en la ejecución del contrato. Afirma que el órgano de contratación tiene libertad para fijar la solvencia exigida en base a su discrecionalidad técnica. Sin negar que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos puedan estar técnicamente habilitados para la ejecución de la prestación, defiende que la adscripción de medios exigida



es razonable, justificada y proporcional por tener los arquitectos mayor experiencia y cualificación técnica en relación al objeto del contrato.

Quinto. El acto recurrido es susceptible de impugnación de conformidad con lo previsto en el artículo 44.2.a) de la LCSP. Por su parte, el procedimiento de licitación corresponde a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al mínimo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación. En consecuencia, el acto objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Sexto. En relación con la adscripción de medios personales de ejecución que se configuran como obligatorios, el PCAP dedica varios apartados y cláusulas:

- "5. SOLVENCIA

5.7. En el Apartado L del Anexo I de este pliego se especifica si se exige que, además de acreditar su solvencia, los licitadores han de comprometerse a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato medios personales o materiales. Dichos medios deberán detallarse en la oferta y, a tal efecto, en el Anexo II de este pliego se contiene el modelo de declaración de adscripción de medios.

Estos compromisos de adscripción de medios tienen el carácter de obligaciones esenciales en caso de que se incumplan por el adjudicatario, con los efectos previstos en los artículos 211 y 192.2 de la LCSP.

- 17. PRESENTACIÓN DEL SOBRE ELECTRÓNICO Nº 1: DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVIOS (DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA)

(..)



17.3. Los licitadores deberán incluir una relación detallada de los medios personales y materiales que se comprometen a adscribir a la ejecución del contrato, si así se determina en el Apartado L del Anexo I a este pliego, según modelo contenido en el Anexo II.

- 23.2. Apertura del Sobre electrónico nº 1: documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos (Documentación Administrativa)

El licitador que no subsane los defectos u omisiones de la documentación presentada en el plazo concedido será inadmitido definitivamente del procedimiento de adjudicación, siendo este acto de trámite cualificado recurrible de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas 48 y 49 del presente pliego.

- El apartado L del Anexo I del PCAP:

“COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS:

☐ *NO*

☒ *SI*

☐ *DESCRIPCIÓN DE LOS MEDIOS.*

1. Personales:

La licitadora deberá destinar a la ejecución de este contrato un equipo técnico que estará formado como mínimo por dos profesionales:

• Un Arquitecto/a Superior que haya participado como redactor o redactora de al menos un Plan General.

• Un Arquitecto/a Superior con experiencia demostrable de 2 años mínimo en manejo de programas GIS o un Topógrafo/a o Geógrafo/a o Cartógrafo/a.



Cualquier modificación del personal técnico adscrito a la ejecución del contrato, deberá ser comunicado y autorizado por la dirección técnica. La adscripción a la ejecución del contrato de los medios personales referidos y su mantenimiento tendrá el carácter de obligación esencial en caso de que se incumpla, con los efectos previstos en el artículo 211 y 192.2 de la LCSP 9/2017.

En la declaración responsable sobre el compromiso de adscripción de medios que se debe incluir en el Anexo II (sobre no1) no se indicara ninguna información sobre los medios concretos que la licitadora se compromete a adscribir al contrato, que pueda ser objeto de valoración en el anexo I Bis (sobre n.o 3). Su inclusión supondrá la exclusión de la proposición del proceso de licitación.

A la hora de enumerar los medios personales la licitadora se limitara a reproducir lo dispuesto en el primer párrafo de este punto 1 anterior, sin concretar los medios a adscribir.

La acreditación de los medios personales se exigirá únicamente al adjudicatario en el momento de la adjudicación, donde el contratista indicara el personal que participara en el proyecto haciendo constar:

- Si se trata de personal propio de la empresa, se adjuntara documento de su relación nominal o equivalente.*
- Si se trata de personas que no formen parte del personal de la empresa, se aportara compromiso de colaboración firmado por ambas partes de que se incorpora al equipo de trabajo durante el plazo de ejecución del contrato.*

La titulación de las personas adscritas al equipo de trabajo se realizara mediante fotocopia compulsada de las titulaciones universitarias. La participación como redactor de planes generales se realizara aportando certificaciones expedidas por los Ayuntamientos u otras entidades públicas o privadas en que hubieran realizado este trabajo donde figure el nombre del técnico/a como perteneciente al equipo redactor, y



en cuanto al manejo de programas GIS a través de certificados de entidades públicas o privadas donde se hubieran realizado trabajos de digitalización con expresión del tiempo realizado.”

Séptimo. Entrando en el fondo de la motivación del recurso, mientras que el recurrente considera que se está excluyendo a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la ejecución del contrato, el órgano de contratación afirma que estamos en presencia de criterios adicionales de solvencia cuya exigencia, en todo caso, es razonable, proporcional y está justificada.

El artículo 76.3 de la LCSP señala:

“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.”

Son varios los parámetros a considerar en este ámbito: la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de exigir un determinado perfil para la ejecución del contrato, de otra parte, como límite a esa facultad decisoria, la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y adecuación al objeto contractual y la imprescindible justificación o motivación de la adopción de dicho medio adicional de solvencia.

En cuanto a la obligada justificación de la adscripción de medios solicitada, el órgano de contratación incorporó en el expediente de contratación, antes de su licitación, un anexo específico relativo a la adscripción de medios, suscrito el 3 de mayo de 2021, por la Dirección General de Urbanismo, en el que se exponía:

“Justificación

Se exige para la realización de los trabajos, en primer lugar, la experiencia de un técnico con conocimientos en derecho urbanístico, requisitos que se considera cumplen los titulados



superiores en arquitectura. Además se exige por añadidura la experiencia en la redacción de al menos un plan general, puesto que los trabajos consisten en la lectura de documentos de planeamiento que se expresan con un lenguaje propio, con una terminología técnica que deriva de la legislación urbanística y con una serie de conceptos y codificaciones que hay que interpretar y posteriormente homogeneizar y trasladar al visor cartográfico. Estos conceptos urbanísticos y codificaciones son específicos del derecho urbanístico y su expresión más generaliza se refleja en los planes generales municipales, de forma que se puede asegurar que una persona que ha redactado un plan general está familiarizada con los términos que se va a encontrar en la lectura de los documentos de planeamiento y comprende el contenido jurídico de los mismos para poder interpretarlos.

En segundo lugar, se requiere un perfil técnico experto en el manejo herramientas informáticas de tratamiento de sistemas de información geográfica (GIS), entorno para recopilar, gestionar y analizar datos, con análisis de la ubicación espacial y organización de capas de información en visualizaciones usando mapas y escenas 3D. Este perfil técnico se considera que lo cumplen, por su propia formación, los topógrafos, los geógrafos o los cartógrafos, pero también técnicos superiores en arquitectura que puedan justificar una experiencia mínima de dos años en el manejo de este tipo de herramientas informáticas, GIS”.

Por otra parte, este Tribunal ya tiene dicho que con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, dentro de su indudable ámbito de la discrecionalidad técnica, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, puede exigir a las empresas que concurren a una licitación, determinadas titulaciones profesionales en los medios personales que deben intervenir en aquélla para alcanzar y garantizar un cierto nivel de calidad que permita el buen fin del contrato, siempre que no se provoquen restricciones prohibidas o injustificadas a la concurrencia.

En este sentido, Los profesionales que se designan en el equipo técnico que se establece como mínimo, en el apartado L del Anexo I del PCAP, como apunta el órgano de contratación en su informe y comparte este Tribunal, no se escogen de manera caprichosa, arbitraria o injustificada, sino teniendo muy presente el interés público que subyace en este contrato y



que obliga a escoger, para garantizar un buen nivel de calidad que es lo que le preocupa a la LCSP en todos los contratos, al menos, a un integrante con la titulación académica y experiencia que se considera, además de la más idónea o apta para realizar los cometidos del contrato, aunque el pliego no limite o prohíba que concurren otros profesionales en el equipo que escoja el licitador.

No se trata, por lo tanto, de negar competencias a otras titulaciones y menos aún a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, a los que no se niega la aptitud, sino que dentro de esa discrecionalidad técnica que tiene el órgano de contratación, comparando los planes de estudio de varias titulaciones y el normal desempeño de las profesiones correspondientes, se ha optado por integrar en el equipo, al menos, a un determinado profesional (Arquitecto). En este sentido, así lo justifica el órgano de contratación, a nuestro modo de ver, de manera acertada:

“Como ya se ha señalado no se niega la capacidad habilitante de los ingenieros de caminos, canales y puertos, que el recurrente justifica mediante la enumeración de las materias que forman parte de los planes de estudios, argumentándolo mediante una mera enumeración cuantitativa.

Pero si efectuamos ese análisis desde un punto de vista cualitativo respecto de una de las habilidades esenciales requeridas en este proyecto, es decir, el conocimiento del derecho urbanístico, puestos a comparar entre técnicos superiores habilitados como plantea el recurrente, no es comparable con el plan de estudios de los arquitectos superiores que cuenta con una mayor carga de horas lectivas en urbanismo repartidas a lo largo de diversos cursos, en la parte troncal de la carrera propia a cualquier especialidad, y lo que es más importante, con una asignatura específica dedicada a la legislación urbanística.

(..)

En el presente pliego son fundamentales, por un lado, el dominio del derecho urbanístico junto con la experiencia en la redacción de planeamiento general, primando el conocimiento del



lenguaje urbanístico, con una terminología técnica que deriva de la legislación urbanística y con una serie de conceptos y codificaciones que hay que interpretar y posteriormente homogeneizar y trasladar al visor cartográfico. Estos conceptos urbanísticos y codificaciones son específicos del derecho urbanístico y su expresión más generaliza se refleja en los planes generales municipales, de forma que es necesario y razonable contar, al menos, con un técnico familiarizado con los términos que se va a encontrar en la lectura de los documentos de planeamiento y que disponga de agilidad en el análisis desde un punto de vista, a la vez técnico y jurídico de los mismos, para poder interpretarlos.

Por otra parte, es fundamental un dominio de en el manejo herramientas informáticas de tratamiento de sistemas de información geográfica (GIS), entorno para recopilar, gestionar y analizar datos, con análisis de la ubicación espacial y organización de capas de información en visualizaciones usando mapas y escenas 3D; pero todo ello desde un punto de vista práctico, no teórico, por lo que se requiere de una experiencia mínima en el manejo efectivo.

La especialización en el derecho urbanístico, junto con el dominio y experiencia en la utilización práctica de determinadas herramientas informáticas, exceden del conocimiento técnico, académico o competencial, de determinados cuerpos profesionales. Y haciendo uso de la discrecionalidad de la administración, en el ejercicio de su potestad de decisión, (respetando una adscripción razonable, justificada y proporcional) se ha optado por los perfiles profesionales más adecuados para formar el equipo mínimo. La administración, para acreditar la solvencia en materia de derecho urbanístico y en manejo de herramientas informáticas enfocadas a la información geográfica de una determinada empresa y exigir un equipo mínimo, debe asegurarse de la adecuada formación y experiencia de los miembros integrantes. Es decir, los miembros del equipo mínimo deberán tener una formación académica en las materias, pero también una experiencia acreditada en las mismas”.

El principio de idoneidad no puede entenderse como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar, sino que consiste en elegir al profesional más adecuado y para ello,



habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional es el más idóneo o adecuado en relación al contrato en controversia.

En conclusión, este Tribunal estima que el pliego no limita la libertad de acceso a la licitación, ni genera discriminación. La diferenciación introducida se considera que está vinculada al objeto del contrato, no limita la participación de las empresas en la licitación y se considera justificada y proporcional, atendidas todas las circunstancias de este contrato,

Por todo ello, el recurso debe ser desestimado.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto D. F. B. Z., en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares para el contrato de Servicios “Revisión y digitalización georreferenciada del contenido urbanístico de la infraestructura de datos espaciales de la Comunidad Valenciana, IDEV, mediante procedimiento abierto”.

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 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.