



Recurso nº 350/2022 C.A. Illes Balears 19/2022

Resolución nº 493/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 27 de abril de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. J. M. L., en representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra los pliegos del procedimiento *“EXP. 38/21 Contrato de obras para la instalación de un parque solar fotovoltaico para autoconsumo de las instalaciones de tracción de Serveis Ferroviaris de Mallorca”*, Expediente 754/2021, convocado por los Serveis Ferroviaris de Mallorca, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el 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).

Segundo. El anuncio de licitación a que hace referencia el presente recurso se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 2 de marzo de 2022, como contrato de obras, con un valor estimado de 3.940.177,51 €.

Tercero. En el apartado F.5. Cuadro Resumen de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), relativo a la concreción de las condiciones de solvencia, se hace constar, en lo que aquí interesa:



“Dada la especialidad del contrato, además de la solvencia o clasificación indicadas, se exige la adscripción a la ejecución del contrato, como mínimo, los medios personales y/o materiales siguientes:

➤ El licitador deberá presentar el CV de un técnico que adscribirá al contrato en calidad de Jefe de Obra, el cual deberá contar con la titulación de Ingeniero Industrial con una experiencia de, al menos, 2 años en la ejecución de obras similares (instalación de plantas fotovoltaicas de más de 1 MW). En caso de ser un técnico colaborador, que no pertenezca a la plantilla de la empresa, deberá aportarse carta de compromiso de colaboración firmada por dicho técnico”.

Cuarto. Disconforme con lo anterior, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos formula recurso especial en materia de contratación contra lo establecido en el PCAP en la medida que excluye a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para desempeñar funciones de Jefe de Obra.

Quinto. El órgano de contratación emitió, en fecha 25 de marzo de 2022, el informe al que se refiere el artículo 56 de la LCSP concluyendo que las razones de índole técnico que fundamentan el mencionado recurso deben ser rechazadas sobre la base de las consideraciones técnicas contenidas en el propio informe relativas a la descripción de las características de la obra objeto de la licitación que justifican las condiciones de concreción de la solvencia exigidas, rebatiéndose, en última instancia, las apreciaciones que fundamentan el recurso interpuesto.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este, dictó resolución de 30 de marzo de 2022, 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la



Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3 de octubre de 2020).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 de la LCSP.

Tercero. Delimitado el objeto de la presente impugnación, debe reconocerse la legitimación activa de la entidad recurrente para la interposición de este recurso, 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 aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). Este es el criterio que hemos mantenido en otras resoluciones como la nº 1463/2019, de 19 de diciembre del mismo año. En nuestra Resolución nº 1350/2021, de 7 de octubre de 2021, razonamos cuanto sigue sobre la legitimación activa de estas corporaciones de derecho público para la interposición del recurso especial:

«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 [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"».

Cuarto. Se recurren los pliegos de un contrato de obras de valor estimado superior a tres millones de euros, por lo que se trata de un acto recurrible con arreglo al artículo 44.1 a) y 44.2 a) de la LCSP.

Quinto. Entrando ya en el fondo del recurso, se discute el requisito de adscripción como Jefe de Obra de un Ingeniero Industrial, en la medida en que excluye a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de tal posibilidad y, por ende, optar a este contrato y participar en el mismo en igualdad de condiciones que los Ingenieros Industriales, sin que exista justificación legal alguna a dicha discriminación.

A estos efectos, debe partirse del artículo 76 de la LCSP que dispone:

"(...) 2. 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, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario. En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. 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."



La doctrina de este Tribunal recogida, entre otras muchas, en las Resoluciones nº 1019/2020, 1464/2021 y 398/2021, en interpretación de este artículo y en lo que se refiere a la configuración de los medios personales a adscribir al contrato exigidos como requisito de solvencia para los eventuales licitadores, tiene señalado de forma reiterada que, siempre que no introduzcan criterios discriminatorios, no vinculados al objeto del contrato o desproporcionados (artículos 1 y 76.2, así como 74.2 de la LCSP), el órgano de contratación es libre de determinarlos en orden a satisfacer sus necesidades, que deben estar presididas por el interés público.

Así, citábamos en nuestra Resolución nº 135/2018: *“Se trata, por tanto, de una cuestión eminentemente técnica. La parte recurrente invoca los argumentos que considera convenientes para discutir la proporcionalidad de la exigencia de adscripción de medios y, por su parte, el órgano de contratación aporta en su informe justificaciones de la singularidad del proyecto para el cual se licita el contrato. No tiene este Tribunal el conocimiento técnico ni la competencia para discutir el criterio técnico del órgano de contratación, sino que debe comprobar que en el establecimiento de las condiciones o medios exigidos se haya seguido un procedimiento legalmente establecido, motivado según las circunstancias del caso concreto y respetando los principios generales que inspiran la contratación administrativa. Cabe indicar que, en un supuesto similar, la Audiencia Nacional, en sentencia de 5 de marzo de 2014 (JUR\2014\78233), estimó parcialmente un recurso contra la Resolución de este Tribunal nº 189/2013, de 23 de mayo (recurso 215/2013), considerando que no procedía sustituir la exigencia del pliego de adscribir un modelo concreto de vehículo por una genérica referencia a un vehículo todoterreno, al considerar prevalentes, a la vista de las justificaciones de la Administración contratante, ‘las amplias facultades del órgano de contratación para definir cuál sea el objeto del contrato, en orden a satisfacer las necesidades acordes a la finalidad y funciones.*

En el presente caso, el Colegio recurrente considera que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos se encuentran perfectamente cualificados para ejecutar las obras correspondientes al proyecto de ejecución de la instalación del parque solar fotovoltaico para autoconsumo de las instalaciones de tracción de Serveis Ferroviaris Mallorca, objeto de licitación.

En este sentido, señala el colegio recurrente que “no puede argüirse que el contenido de las cláusulas impugnadas se encuadra dentro de la discrecionalidad técnica de la entidad que



licita, pues dada la plena capacidad de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, como se justifica con informe técnico, tal discrecionalidad en el presente supuesto incidiría en arbitrariedad, puesto que, los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos son plenamente competentes en esta materia como se reconoce en el propio pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación impugnada pues el Director de todo el Proyecto de Ejecución que contiene dicho pliego es, junto con un Ingeniero Industrial, precisamente un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Está claro que si el director del proyecto puede ser un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos también puede ser un jefe de obra”.

Frente a ello, sostiene el órgano que la exigencia de esta condición adicional de solvencia no se puede considerar en modo alguno arbitraria sino que está plenamente justificada por la tipología de la obra en licitación, la magnitud de la misma y los diferentes capítulos comprendidos en su presupuesto, tratándose de un proyecto unificado que contempla aspectos de diversos campos típicos de la ingeniería industrial.

Asimismo, dadas las dimensiones y características de la obra, se ha exigido adicionalmente que el técnico adscrito como jefe de obra, además de la titulación de ingeniero industrial, disponga de una experiencia igual o superior a dos años en obras similares (plantas de más de 1.000 kW), con la finalidad de garantizar un correcto desempeño de sus funciones.

Precisamente, señala el órgano, para que las condiciones de solvencia exigidas no significaran una traba o limitación a la concurrencia, se contempló expresamente la posibilidad de que el técnico adscrito pudiera ser ajeno a la plantilla de la empresa, para lo que podría proponerse a este efecto un técnico colaborador externo que cumpliera las condiciones requeridas siendo suficiente, a los efectos de participar en la licitación, aportar carta de compromiso de colaboración firmada por dicho técnico.

Por consiguiente, no se restringe la concurrencia de ningún licitador que pudiera estar interesado puesto que, en caso de no disponer en su plantilla de un técnico que cumpla las condiciones exigidas, puede recurrir a la colaboración de un técnico externo para su adscripción al contrato.

A mayor abundamiento, al tener los medios humanos exigidos un carácter mínimo, tampoco se puede aducir discriminación de los Ingenieros de Caminos, puesto que éstos siempre pueden participar en la obra en cualquiera de las otras figuras de su organización.



En este sentido, considera el órgano que las condiciones de solvencia que se concretan en el PCAP no vulneran en modo alguno los principios de libertad de concurrencia e igualdad y no discriminación en la contratación pública, estando directamente relacionadas y vinculadas al objeto del contrato y considerándose proporcionadas con relación a la magnitud, singularidad e importancia de la obra.

En lo que se refiere al informe técnico pericial denominado Nota técnica sobre la idoneidad y competencia de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en el proyecto de instalaciones de energía fotovoltaica 23_12_2021, firmado el 22 de marzo de 2022 por el Ingeniero de Caminos José Francisco Gómez García, que acompaña el recurso, el propio órgano realiza varias consideraciones relacionadas con el carácter netamente genérico del mismo, referido a proyectos de instalaciones de energía solar fotovoltaica y no a obras y, en ningún caso, analiza la obra objeto de licitación. A mayor abundamiento, el órgano analiza los datos contenidos en la nota técnica, extraídos de las órdenes CIN/309/2009 y CIN/311/2009, de requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio la profesión, respectivamente, de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos e Ingeniero Industrial, no compartiendo la conclusión de la nota técnica cuando afirma la mayor idoneidad de los Ingenieros de Caminos toda vez que, atendiendo las características de la licitación, se debe reafirmar la mayor idoneidad de los Ingenieros Industriales.

Sexto. Entrando a analizar las alegaciones expuestas en el recurso, conforme a los principios proclamados en el artículo 1 de la LCSP, ha de partirse del principio general de libre concurrencia que impera en la contratación pública, donde - teniendo en cuenta que garantizar la libertad de concurrencia constituye una de las finalidades a salvaguardar (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de mayo de 1994) -, la licitación de los contratos, en principio, debe estar abierta a todas las empresas que, por razón de su actividad, puedan realizar la prestación que constituya el objeto del mismo. Razones de eficacia, sin embargo, exigen garantizar que las empresas que concurren a una licitación reúnan los requisitos que les permitan ejecutar el contrato, lo que justifica la exigencia de cumplimiento de los requisitos jurídicos que afectan a la personalidad y capacidad de obrar a que se refieren los artículos 65 y siguientes del mismo cuerpo legal; resultando que dentro de estos requisitos de solvencia técnica se engloba, precisamente, la posibilidad de exigir determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en la ejecución del contrato.



Conviene recordar en este punto y antes de entrar en las particularidades del recurso que se resuelve, la consolidada jurisprudencia de los Tribunales, así como la doctrina general de los órganos de resolución de recursos contractuales sobre la limitación de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales, que con respecto a este Tribunal, se ha fijado, entre otras, en la reciente resolución 264/2022, de 24 de febrero de 2022, que recopila, a su vez, lo manifestado en anteriores resoluciones sobre esta materia dictadas por este Tribunal:

“(...) La normativa europea de contratación tiene como principios y pilares esenciales, entre otros, la igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia y, en consecuencia, los órganos de contratación tienen la obligación insoslayable de evitar (y corregir, en su caso,) que en la fijación de los criterios de adjudicación y en cualquier actuación que tenga lugar durante el procedimiento de adjudicación se produzca cualquier tipo de discriminación.

Así, se expresa el considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE:

“La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia”.

En esta línea, el artículo 18 de la citada Directiva que se refiere a los principios de adjudicación de los contratos, dispone que:

“1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está



artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos”.

Como no podía ser de otra forma, la LCSP, en transposición de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24 /UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así lo remarca en su artículo 1:

“Esta Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores...”

La cuestión que suscita el recurso ya ha sido objeto de consideración por este Tribunal en otras resoluciones, por lo que para seguir el mismo criterio interesa traer a este recurso el fundamento de la Resolución 311/2017, de 8 de junio donde, con cita de otras resoluciones, se afirmó:

“Así la Resolución 153/2017 de 10 de febrero, que igualmente invoca el recurrente pone de manifiesto lo siguiente: “...Con carácter previo ha de reconocerse que en la configuración que el órgano de contratación al definir el equipo de trabajo mínimo que deben acreditar los licitadores en su solvencia técnica no se trata por igual a los arquitectos superiores y a los ingenieros de caminos, canales y puertos. Como advierte el Decano del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, el PPT permite que la licitadora presente un equipo de trabajo que cumpla la solvencia técnica exigida sin que forme parte ningún ingeniero de caminos, canales y puertos. Por el contrario, la presencia de un arquitecto superior se impone de forma obligatoria. Interesa traer a este fundamento el argumento que el Tribunal recogió, con cita de otras resoluciones en la Resolución 820/2015, de 11 de septiembre, así: “la Resolución de este Tribunal 198/2013, de 29 de mayo, citada por la Resolución 612/2013, de 11 de diciembre: “Pues bien, en tal sentido, es preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de empresarios posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias. Así se desprende de múltiples preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo muy especial de su artículo 1, que menciona como primera libertad a garantizar, la “libertad de acceso a las licitaciones”. Bien es cierto que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que el empresario que concurra a la licitación reúna



unas condiciones mínimas de solvencia, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto “Socchi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios comunitarios. Así se desprende del artículo 62.2 del TRLCSP, al decir que “Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”. Este requisito de proporcionalidad no trata sino de evitar que, mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos, se excluya de la licitación a empresarios plenamente capacitados para ejecutar el contrato. Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007) ha tenido a bien señalar que los criterios de solvencia han de cumplir cinco condiciones: que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, que sean criterios determinados, -que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, -que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate y, -que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.” En efecto, si acudimos a la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, de su examen cabe destacar una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de “libertad con idoneidad” (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693)). En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) se afirma lo siguiente: “[...] Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de



exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido". Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen la "capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones". En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos. Idéntico criterio ha sido mantenido por este Tribunal en Resoluciones 112/12, de 16 de mayo de 2012 y 310/2013, de 24 de julio de 2013, citadas todas ellas en la nº 595/2015. Debe tenerse en cuenta en la aplicación del principio de libertad con idoneidad que ha de regir la solvencia técnica de las licitaciones la formación académica exigida en cada titulación en relación con las características del objeto del contrato en cuestión".

También, en la Resolución 1463/2019, de 19 de diciembre, con cita de otras, dijimos: «Asimismo, la Resolución nº 516/2018, de 1 de junio, del Recurso nº 302/2018 de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que reproduce a su vez resoluciones anteriores (resolución nº 302/2018, de 23 de marzo, del recurso nº 133/2018, resoluciones nº 517/2017 y nº 153/2017) establece al respecto lo siguiente: "El principio de proporcionalidad y su aplicación práctica requiere una ponderación de los intereses en juego: por una parte la libertad del órgano de contratación para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato y por otra, evitar que una determinada profesión suponga en la práctica el ejercicio de un monopolio con la consecuente restricción a la competencia para aquellas empresas que no cuentan con titulados en la misma, pero sí con otros cuya competencia y capacidad sea igualmente admitida para la realización de actividades por nuestro ordenamiento jurídico».

(...)



Dicho lo anterior, la jurisprudencia se orienta en el sentido de atender fundamentalmente al nivel de conocimientos que se deriven de los títulos profesionales pero huyendo de la determinación de una competencia exclusiva general, así frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1981 y 10 de abril de 2006).

Como se ha señalado en numerosas sentencias que han abordado la problemática que se ahora se plantea «el ejercicio de actividades de carácter profesional de las enseñanzas correspondientes al ciclo de Grado, así como del título de Graduado o Graduada correspondiente a ellas, lo dispone también el artículo 9.1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre [por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias; y su artículo 12.4 establece asimismo que el título de Graduado o Graduada podrá estar adscrito, entre otras, a la rama de conocimiento de "Ingeniería y Arquitectura"».

Y lo anterior es coherente, por otra parte, con el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior iniciado por la denominada Declaración de Bolonia de 1999, ya que dicha declaración señala como uno de sus objetivos la adopción de un sistema basado principalmente en dos ciclos principales, respectivamente de primer y segundo nivel, y afirma que el título otorgado al final del primer ciclo será utilizable como cualificación en el mercado laboral europeo.

Por otra parte, la doctrina del Tribunal Supremo en materia de atribuciones profesionales ha sido clara en sus principios y casuística en sus respuestas.

Ya desde la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1997, se señalaba:

“En la citada Sentencia de 8 de julio de 1988 se dice que en esta materia, relativa a decidir cuál sea el técnico competente para firmar un proyecto, deben distinguirse aquellos supuestos en los que la propia naturaleza de la obra o instalación exigen la intervención exclusiva de un determinado técnico, de aquellos otros en los que la competencia no está atribuida



específicamente a ninguna especialidad técnica, a este respecto es constante la doctrina de la Sala que ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que supone un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscriba su poseedor - SSTS 2 de julio de 1976, 29 de marzo de 1982, de 22 de junio de 1983 y de 1 de abril de 1985o lo que es lo mismo, que la competencia en cada rama de ingeniería dependen de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma - SS 26 de febrero de 19866, de 16 de marzo de 1967, de 24 de marzo de 1975, y 8 de julio de 1981.- La doctrina expuesta en la Sentencia de 8 de julio de 1988 ha sido confirmada por otras más recientes de esta Sala, entre otras las de 11 de octubre 1994, 18 de enero de 1996 y 11 de febrero de 1997».

También la sentencia del mismo Tribunal de 25 abril 2016 (RJ 2016\4139), recuerda la doctrina aplicable que ordena toda la controversia, de la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial:

“Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y Monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (RJ 2012, 3152) (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (RJ 2011, 2391) (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (RJ 2006, 2057) (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (RJ 2007, 4125) (casación 1961 / 2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (RJ 2008, 2412) (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (RJ 2008, 7317) (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (RJ 2009, 2982) (casación 10048/2004)”.

No obstante, el principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad» no puede entenderse tampoco 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. El principio de idoneidad implica elegir al más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente (Ley Ordenación de la Edificación, en este caso) y 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 definitiva, el Tribunal Supremo entiende que la mera atribución competencial que pueda hacer una norma a favor de una determinada titulación no supone, de por sí, el establecimiento de un monopolio a favor de la titulación a la que va referida. La jurisprudencia se orienta en el sentido de atender fundamentalmente al nivel de conocimientos que se deriven de los títulos profesionales pero huyendo de la determinación de una competencia exclusiva general, así frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1981 y 10 de abril de 2006).

Por lo tanto, para que no opere esa regla general de libertad con idoneidad es necesaria la existencia de una disposición legal expresa que establezca, taxativamente, un régimen de exclusividad a favor de determinados técnicos para la proyección de concretos trabajos. En defecto de régimen concreto y específico, se reconoce la posible competencia a todo título facultativo, legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia atinente a su especialidad propia.

En el supuesto que se plantea en el recurso, no se plantean dudas por ninguna de las partes en que no existe una norma con rango de Ley que atribuya en exclusiva a una profesión titulada determinada para ejecutar el objeto del contrato.

Séptimo. Pues bien, fijada la doctrina y la Jurisprudencia en esta materia, analicemos a continuación las particularidades del contrato en controversia.

En este sentido, el objeto del contrato consiste en la ejecución de las obras para la instalación de un parque solar fotovoltaico para autoconsumo de las instalaciones de tracción de Serveis Ferroviaris de Mallorca.

Lo anterior es trascendental reseñarlo porque, a fin de resolver las posibles dudas sobre las competencias profesionales, no se trata ahora de la redacción de un proyecto en el que, por razón de su objeto, sean exigibles unos conocimientos técnicos más rigurosos y en los que pueda tener mayor encaje una determinada titulación, sino que lo que pretende con este contrato es la ejecución de unas obras, sobre la base de un proyecto ya redactado y aprobado por el órgano de contratación, en el que se han fijado todas las prescripciones técnicas ajustadas a la normativa de aplicación y las que se consideraron adecuadas y oportunas en relación con la finalidad del contrato y ya se han definido las circunstancias y condiciones en las que se tienen que ejecutar las obras.

Así, en el expediente remitido, consta dicho proyecto, en el que figura que fueron redactores técnicos del mismo, un Ingeniero Industrial y un Ingeniero Técnico Industrial y como Técnicos directores del proyecto, un Ingeniero Industrial y un Ingeniero de Caminos Canales y Puertos. En ese sentido, si bien es cierto, como se apunta en el informe sobre el recurso, que no es lo mismo un Jefe de Obra que un Técnico director del proyecto, no lo es menos que el director del proyecto, como gestor, es responsable de asegurar que todos los integrantes del equipo conocen su rol y saben ejecutarlo, cuentan con los medios disponibles para hacerlo y con la información necesaria para comprender el alcance y limitaciones de cada tarea y actividad en la que intervendrán de forma activa. Y para conseguir sus objetivos, es obligado que quien está al cargo de la Dirección de Proyecto, para hacer un correcto seguimiento en el desarrollo de la ejecución del proyecto cuente con un perfil técnico que le permita ostentar un mejor entendimiento de los procesos que intervienen y poder dar respuesta a los problemas que se puedan plantear en la ejecución del proyecto y adoptar las medidas correctoras, en su caso. Es evidente, en esta línea, que el órgano de contratación no sólo no limitó en el equipo encargado de la redacción del proyecto la Intervención de un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, sino que lo creyó oportuno en función de los conocimientos técnicos y prácticos que dicho titulado podía aportar al proyecto.

Y en la adecuada ejecución de las obras, sobre la base del proyecto aprobado, cobra especial importancia también la figura de la dirección facultativa o Director de las obras, nombrado por el órgano de contratación, que con respecto a este contrato tiene perfectamente definidas sus funciones en el apartado 3.1 del pliego de condiciones técnicas y es el que, por delegación del citado órgano, es el encargado de que el proyecto se ejecute en sus términos, así como del control y supervisión de la ejecución de la obra.:



“La Dirección Facultativa, es la persona o personas con la titulación adecuada y suficiente, y directamente responsable de la comprobación y vigilancia de la realización correcta de la obra contratada.

Las funciones de la Dirección Facultativa, respecto a la dirección, control y vigilancia de las obras que fundamentalmente afectan las relaciones con el contratista, son las siguientes:

- Garantizar la ejecución de la obra con sujeción estricta al proyecto aprobado, modificaciones debidamente autorizadas y el cumplimiento del programa de trabajos.*
- Definir aquellas condiciones técnicas que el pliego de prescripciones correspondientes dejen a su decisión.*
- Resolver todas las cuestiones técnicas que surjan en cuanto a la interpretación de los planos, condiciones de materiales y ejecución de unidades de obra, siempre que no se modifiquen las condiciones del contrato.*
- Estudiar las incidencias y problemas planteados en la obra que impidan el cumplimiento normal del proyecto o aconsejen su modificación, y tramitar, si es necesario, las propuestas correspondientes.*
- Asumir personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de urgencia y gravedad la dirección inmediata de determinadas operaciones o trabajos en curso, por la cual cosa el contratista deberá de poner a su disposición el personal, material de obra y maquinaria necesaria.*
- Acreditar al contratista las obras realizadas, de acuerdo con el que disponen los documentos del contrato.*
- Participar en las recepciones y redactar la liquidación de las obras, de acuerdo con las normas legales establecidas.*

El contratista estará obligado a prestar su colaboración con el director para el cumplimiento normal de las funciones que tiene encomendadas”.

En cuanto al Jefe de Obra, de acuerdo con el apartado 3.2 del citado pliego de condiciones técnicas, será designado por el contratista adjudicatario y será el representante de éste en la obra y deberá acatar las órdenes e instrucciones que sobre cumplimiento del contrato dicte el Director de la Obra.

Y por lo que respecta al Técnico Director de la Obra (recordemos que uno de ellos es Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos), sus atribuciones vienen fijadas en el apartado 3.5 del pliego de condiciones técnicas:

“3.5 PROYECTO Y DIRECCIÓN DE OBRA

(..)

b. La dirección e inspección de las obras e instalaciones, corresponden al Técnico Director del Proyecto.

c. El Director de la obra interpretará el Proyecto y dará las órdenes para su desarrollo, marcha y disposición de las obras, así como, las modificaciones que estime oportunas”.

Además de lo anteriormente expuesto, si analizamos el proyecto en sus distintos capítulos, resulta que éste se desglosa en los siguientes capítulos que comprenden, en resumen, las siguientes actuaciones:

-CAPÍTULO 01: ADECUACIÓN DEL TERRENO.

-CAPÍTULO 02: OBRA CIVIL.

Se subdivide en red de media tensión, red de baja tensión C.A., red de baja tensión C.C. y red de videovigilancia.

-CAPÍTULO 03: MÓDULOS FOTOVOLTAICOS.

Consiste en el suministro y montaje de paneles fotovoltaicos de JinkoSolar o equivalente de 510 wp.

-CAPÍTULO 04: ESTRUCTURA

Comprende el suministro, instalación y montaje de la estructura portante de los módulos solares fotovoltaicos. Suministro, instalación y montaje de la estructura portante de los paneles solares fotovoltaicos. Se trata de una estructura biposte con una configuración de dos paneles colocados en vertical. La estructura completa es de material Acero Zn-Mg. Incluye: hincado de los pilares delanteros y traseros; montaje de los soportes, vigas, correas, distanciadores y mano de obra y un Plan de calidad de la estructura, en la que hay que realizar ensayos de hinca y carga y se establece la hincabilidad del terreno y el empotramiento necesario con objetivo de demostrar la conformidad con las especificaciones del fabricante de la estructura.

-CAPÍTULO 05: INVERSORES

Se trata del suministro e instalación de varios tipos de inversores (los encargados de transformar la corriente continua que genera la instalación fotovoltaica en corriente alterna para el uso corriente) y comprobación de su calidad.

-CAPÍTULO 06 CENTROS DE TRANSFORMACIÓN

Suministro y montaje de centro de transformación con transformador 2000kVA y el suministro y montaje de un edificio prefabricado señalado en el proyecto, con la aparamenta necesaria de protección tanto en baja tensión como media.

-CAPÍTULO 07 CENTRO DE MANIOBRA Y MEDIDA 117.252,20

Suministro y montaje de centro de maniobra y medida que comprende un edificio prefabricado de las dimensiones que se señalan en el proyecto, de hormigón tipo PFU-5 ST fotovoltaico o equivalente, suelo enterizo, incluyendo puerta peatonal, rejillas de ventilación natural, red de tierras interior y alumbrado interior. Incluye cableados de maniobra a las celdas de distribución. También comprende el suministro e instalación de una celda modular de línea; una celda modular de interruptor pasante, una celda modular de medida de tensión por protección y una celda modular de protección general con interruptor; todo ello con su instalación eléctrica y obra civil compuesta por:

-Excavación con medios mecánicos y preparación de base del edificio prefabricado hormigón de Ormazábal o equivalente - Solera de hormigón armado y malla electrosoldada



- Acera perimetral de adoquines de hormigón
 - Formación de cubierta con teja árabe sobre edificio prefabricado hormigón de Ormazábal (pfu5) o equivalente
 - Toma de tierra para neutro en edificio CMM incluido su material -Armario contador, contador y módem según especificaciones Endesa instalado en su cuadro exterior situado en el CMM
 - Conexión de circuitos de tensión e intensidad para la medida eléctrica desde los transformadores en la celda de medida
 - Mediciones de paso y contacto
 - Inspección del Organismo de Control Autorizado, OCA, en CMM
 - Dossier de documentación técnica y gráfica de la instalación.
 - CAPÍTULO 08: INSTALACIÓN ELÉCTRICA DE BAJA TENSIÓN.
- Comprende la de corriente continua, la de corriente alterna, la red de tierras, la red de distribución de servicios auxiliares,
- CAPÍTULO 09: INSTALACIÓN ELÉCTRICA DE MEDIA TENSIÓN
 - CAPÍTULO 10: SISTEMA DE MONITORIZACIÓN
- Suministro e instalación de la unidad de Control y Monitorización de la central solar fotovoltaica.
- CAPÍTULO 11: PROPUESTAS AMBIENTALES
 - CAPÍTULO 12: VIDEOVIGILANCIA
 - CAPÍTULO 13: SEGURIDAD Y SALUD
 - CAPÍTULO 14 VARIOS.

Abarca: la Prospección arqueológica superficial de terreno a cielo abierto, realizada por arqueólogo, sin sondeos, excavaciones ni catas, Riego con medios manuales, mediante, manguera conectada a camión cisterna, con un rendimiento de 5 l/m², imprevistos y proyecto de legalización de todas las instalaciones

-CAPÍTULO 15 GASTOS DE CONEXIÓN

También ampara la retirada de cerramiento existente y colocación de cerramiento temporal de obra y la Reposición de cerramiento existente.

-CAPÍTULO 16: GESTIÓN DE RESIDUOS

Como se observa, los capítulos del proyecto, sin entrar en un análisis técnico detallado, cuyo conocimiento no tiene este Tribunal, comprenden, en gran parte, obra civil, suministro e instalación de distintos equipos que ya vienen configurados en el proyecto y acometida de distintas instalaciones eléctricas.

En definitiva, en la ejecución de este tipo de obras se comprenden varios tipos de actuaciones en las que tampoco cabe atribuir, en exclusiva, la competencia y el conocimiento a un Ingeniero Industrial, ni se corresponde con un perfil profesional determinado.

En el informe pericial aportado por la recurrente se hace un estudio comparativo de los conocimientos que exigen las normas respectivas tanto a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos (Orden CIN/309/2009 de 9 de febrero, 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 de Caminos, Canales y Puertos) como a los Ingenieros Industriales (Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, 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 Industrial), así como los correspondientes planes de formación universitaria y de masters y se llega a la conclusión que atendidas todas las posibles actuaciones que comprende la instalación de un parque solar fotovoltaico, estarían más capacitados, de manera integral, los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos.

Este Tribunal carece de los conocimientos técnicos para valorar dicho informe y sus conclusiones pero, en todo caso, sí se constata que en ambas titulaciones se exige, con



carácter obligatorio, el conocimiento de los sistemas energéticos y no podemos olvidar, por un lado, que el proyecto comprende actuaciones multidisciplinares (el propio órgano de contratación afirma en su informe que se trata de un “proyecto unificado que contempla aspectos de diversos campos típicos de la ingeniería industrial); y, de otra parte, que lo que está en discusión es la ejecución de un contrato de obras, en el que, además, tiene un importante componente, la obra civil.

En el informe sobre el recurso se afirma que *“No se discute la competencia de los ingenieros de caminos, canales y puertos, al igual que los ingenieros industriales, así como tampoco la de otros técnicos, para el desarrollo de proyectos de energía fotovoltaica”*. A lo que hay que añadir, como se ha dicho ya en esta resolución, que el propio órgano de contratación ya ha reconocido competencias técnicas específicas a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, al haber suscrito uno de éstos el proyecto, como Técnico Director del mismo.

En definitiva, ante este panorama y en base al principio de “libertad con idoneidad”, no parece suficientemente justificado y proporcional excluir, a priori, como medio de adscripción para la ejecución del contrato, a los citados Ingenieros, o dicho de otra forma, establecer, con carácter de imprescindible, la presencia de los Ingenieros Industriales y no la de los otros Ingenieros; todo ello, con independencia, de que puedan formar parte del equipo otros profesionales distintos.

En este sentido, hay que resaltar que, conforme ha resaltado la Jurisprudencia y a la doctrina de este Tribunal, la “libertad con idoneidad” es la regla general y las restricciones a la misma, deben ser excepcionales y estar plenamente justificadas.

Por todo lo expuesto, el recurso ha de ser estimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J. J. M. L., en representación de Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra los pliegos del procedimiento “EXP. 38/21



contrato de obras para la instalación de un parque solar fotovoltaico para autoconsumo de las instalaciones de tracción de Serveis Ferroviaris de Mallorca”, acordando su anulación y ordenando la retroacción del procedimiento de contratación al momento anterior a la aprobación de dichos pliegos.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 Illes Balears, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.