



Recurso nº 490/2022 C. Valenciana 123/2022

Resolución nº 636/2022

Sección 2ª

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

En Madrid a 26 de mayo de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. G. G. en representación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Valencia, contra el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación de la *«Dirección de ejecución de la obra y dirección de instalaciones de la obra del “Edificio de Dirección del Parque central de Bomberos de Valencia”»*, expediente 04101/2022/38-SEROB, convocada por el Ayuntamiento de Valencia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de marzo de 2022, se licitó el contrato de servicios para la dirección de ejecución de obra y dirección de instalaciones de la obra “Edificio de dirección del departamento de Bomberos, Prevención e intervención en Emergencias del Excmo. Ayuntamiento de Valencia. Previamente habían sido aprobados los pliegos que habían de regir la contratación.

Segundo. Disconforme con el contenido de los pliegos el Colegio recurrente formuló recurso de reposición que, recalificado por el órgano de contratación como recurso especial en materia de contratación, ha sido tramitado como tal. El recurrente sostiene que *«el apartado 2.4 del Pliego, bajo la rúbrica “Requisitos de la figura del/la Director/a de Instalaciones”, se recoge lo siguiente: “El Director de las Instalaciones tendrá la titulación de grado en Ingeniería en Tecnología Industrial junto con el máster universitario de Ingeniería Industrial u otra titulación equivalente(…)” No obstante lo anterior, y teniendo en cuentas las funciones concretas del puesto definido como Director de Instalaciones,*



descritas en el apartado 2.3 del mismo Pliego, es llano que se encuentra perfectamente cualificados para su desarrollo tanto los INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES así como el GRADO de su correspondiente especialidad. Titulación que, en cambio, no se ha incluido expresamente, utilizándose, en su lugar, el término genérico “titulación equivalente”, que puede dar lugar a imprecisiones, y en definitiva, provocar una clara inseguridad jurídica a todo profesional que pretenda acceder al puesto de trabajo convocado.

Omisión que no obedece a justificación alguna, y resulta improcedente es lo que fundamenta la interposición del presente Recurso».

Tercero. Por el contrario, el órgano de contratación, en su informe, considera que: a) además del apartado 2.4 citado, en el propio Anexo I en su apartado P.2 (Compromiso de adscripción de medios), se señala junto a la titulación requerida el inciso «u otra titulación equivalente», indica, en su penúltimo párrafo, que «se admitirán asimismo aquellas otras titulaciones que en función de sus competencias, habiliten para el desempeño de las funciones que se les atribuyen», por lo que no cabe concluir otra cosa que la aceptación de la titulación reclamada por la recurrente o cualquier otra, dependerá exclusivamente de las especialidades profesionales que el Colegio Profesional acredite en cada momento; b) que la expresión “equivalente” contenida en el pliego sale al paso de la imposibilidad material de enunciar todas las titulaciones vigentes o procedentes del marco pre-Bolonia; c) no existe inseguridad jurídica alguna, pues los pliegos son claros y los licitadores pueden dirigir las consultas que consideren oportunas al órgano de contratación; y c) el término “equivalente” es de uso generalmente aceptado en materia de contratación en situaciones semejantes.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal, en fecha 25 de abril de 2022, dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Quinto. El día 4 de mayo de 2022, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, que no alcanzaría a la presentación de ofertas, todo ello de acuerdo con los artículos 49, 56 y 57.3 de 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021(BOE 2 de junio de 2021).

Segundo. Si bien el recurso interpuesto fue de reposición, el órgano de contratación ha realizado su recalificación como recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 115.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Hecha esta salvedad, se han cumplido las prescripciones de lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en los artículos 50 y 51 de la LCSP.

Tercero. Se recurre el pliego de prescripciones técnicas particulares de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es de 139.064,74€. El artículo 44.1.a) de la LCSP, establece:

«1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros...

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación»



En consecuencia, se trata de un contrato y un acto recurrible.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso, el recurrente lo interpuso dentro de plazo, conforme al artículo 50.1.d) LCSP.

Quinto. El recurrente está legitimado activamente para la interposición del recurso especial, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

El colegio profesional recurrente, como corporación de derecho público, goza, con carácter general, de la legitimación exigida por el citado artículo, a tenor del cual *«podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso»*.

En este punto, debemos remitirnos a lo dispuesto dentro de resoluciones anteriores de este mismo Tribunal, recogidas entre otras en la 617/2021, en las que hemos analizado la cuestión de la legitimación activa de un Colegio profesional, como el que nos ocupa:

«En este sentido, la Resolución nº 358/2020, de 12 de marzo de 2020, analiza la cuestión de la legitimación del mismo Colegio profesional que ahora es el recurrente en el presente recurso, para concluir que se admite su legitimación, salvo que se aleguen "infracciones de legalidad ordinaria sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para los intereses que representan" Así, se establece dentro de su Fundamento de derecho quinto lo siguiente: "Sobre la legitimación de las corporaciones de derecho público y, en particular, de los colegios profesionales, es doctrina de este Tribunal la contenida, entre otras, en nuestra Resolución 654/2015, de 10 de julio, en la que se afirma 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".

Consideraciones que, a la vista de las circunstancias concurrentes, son plenamente aplicables al supuesto que se examina en los términos que exponemos a continuación. El artículo 48 de la LCSP configura con gran amplitud el concepto de legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación y habilita a los colegios profesionales para recurrir aquellos actos que pudieran afectar a sus intereses profesionales. Ahora bien, tal legitimación no puede ser tan ampliamente interpretada de suerte que puedan impugnar los actos y disposiciones generales dictados en el procedimiento de contratación denunciado infracciones de legalidad ordinaria sin conexión directa con un beneficio o perjuicio real y efectivo para los intereses que representan».

El recurrente defiende, en representación del colegio profesional del colectivo de los Ingenieros Técnicos Industriales, que la no mención expresa de dichos Titulados en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) para poder ser Director de Instalaciones, puede suponer una discriminación en su contra que carece de justificación, dada su plena aptitud y capacidad para poder desarrollar las funciones y competencias que el PPT expone y desarrolla para dicho Director.

En este sentido, resulta evidente que de ser ciertas y con fundamento las razones que se exponen en el recurso, resultaría directamente beneficiado el colectivo que representa, por lo que ha de reconocerse la legitimación para interponer el presente recurso.



Sexto. Entrando en el fondo del recurso, éste se centra en argumentar que atendidos los trabajos o cometidos que la cláusula 2.3 del PPT encomienda al Director de las Instalaciones, dichos trabajos pueden perfectamente encomendarse a los Ingenieros Técnicos Industriales, dada su formación académica universitaria y su cualificación pero, sin embargo, en la cláusula 2.4 del mismo Pliego, no se les cita expresamente como profesionales que pueden desempeñar este cometido, limitándose a señalar exclusivamente a los titulados *«de grado en Ingeniería en Tecnología Industrial junto con el máster universitario de Ingeniería industrial u otra titulación equivalente»*. Señalan, en este sentido, que la expresión “titulación equivalente” *«puede dar lugar a imprecisiones, y en definitiva, provocar una clara inseguridad jurídica a todo profesional que pretenda acceder al puesto de trabajo convocado. Omisión que no obedece a justificación alguna, y resulta improcedente»*.

Para resolver lo que plantea el recurso, hay que partir de la base que siendo un contrato sometido al ámbito de la aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de acuerdo con su artículo 2.1 (Parque Central de Bomberos de Valencia), dicha Ley no regula los cometidos del Director de Instalaciones y, por lo tanto, no cabe atribuir, en exclusiva, a ningún tipo de titulación profesional.

Por lo tanto, no existiendo reserva legal, 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.



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, entre otras muchas), señalando, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, que la competencia, en cada caso concreto, debe determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate.

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. Por ello, la reserva competencial a una titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto del cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de que gozan los órganos de contratación.

En esa línea, 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.



Realizadas las consideraciones anteriores y descendiendo al supuesto que se plantea en el recurso, el pliego no contiene una exclusión específica de los Ingenieros Técnicos Industriales, sino que se limita a la exigencia de que *«El Director de las Instalaciones tendrá la titulación de grado en Ingeniería en Tecnología Industrial junto con el máster universitario de Ingeniería Industrial u otra titulación equivalente»*. Y, además, en el anexo centra la cuestión cuando se indica: *«se admitirán asimismo aquellas otras titulaciones que, en función de sus competencias, habiliten para el desempeño de las funciones que se les atribuyen»*. Es decir, por un lado, se menciona expresamente la necesidad de titulación de grado en Ingeniería en Tecnología Industrial y máster universitario. Por otro lado, no se restringe exclusivamente a dicha titulación, sino que se abre a otra titulación equivalente.

La posición del órgano de contratación es clara y así se expresa en el informe sobre el recurso. No se acepta previamente, conocido el contenido del recurso, que la titulación de Ingeniero Técnico Industrial encaje en el término “equivalente” especificada en el PPT (lo que hubiera equivalido a un allanamiento), sino que determina que será con la presentación de las ofertas-o en las consultas previas que puedan realizarse-cuando se contrastará si las titulaciones aportadas en las ofertas son equivalentes o no al grado en ingeniería en tecnología Industrial junto con máster universitario o no lo son. A tal efecto señala en su informe que *«no cabe concluir otra cosa que la aceptación de la titulación reclamada por la recurrente o cualquier otra, dependerá exclusivamente de las especialidades profesionales que el Colegio Profesional acredite en cada momento»*.

Centrado el debate, resulta oportuno acudir a lo que manifestamos en la reciente resolución 465/2022, de 21 de abril de 2022, que al margen de las particularidades de lo que allí se planteaba, guarda bastante similitud con lo que se plantea en el recurso y que ahora reproducimos:

«Precisado lo anterior y entrando en el fondo de lo planteado en el recurso, el órgano de contratación, en el informe sobre el recurso, expone:

De la lectura atenta de dicha cláusula no se deriva la consecuencia señalada por el interesado en su recurso, puesto que en la misma se establece que se admitirán los ‘títulos equivalentes’, entre los que estarán todos aquellos que cualifiquen profesionalmente para la redacción de dichos proyectos. Por tanto, entiendo que se debe desestimar dicho motivo



de recurso. El resto de motivos de recurso se basa en esta exclusión, que no es tal, por lo que se debe desestimar en su totalidad el recurso". (el subrayado es nuestro).

Aparte de lo que antes se ha referido, en ninguno de los documentos contractuales que conforman el expediente administrativo, el órgano de contratación, pese a estar ya perfectamente definido el objeto del contrato y las actividades a desarrollar, no ha establecido, previamente, ningún criterio interpretativo ni regla sobre qué titulaciones o profesiones serían admisibles o, en su caso, qué requisitos debían concurrir para que fueran admisibles las titulaciones propuestas por los licitadores.

(..)

Es, además, una materia compleja, dada la abundancia de normativa y los cambios producidos en los últimos años en los distintos estudios universitarios (véase, Plan Bolonia) que han conducido, actualmente, a la coexistencia entre titulaciones anteriores, de distinto nivel, y nuevas titulaciones con distintos requisitos y planes formativos diferentes, en los que se han establecido legalmente, a su vez, equivalencia entre las anteriores y las nuevas.

En definitiva, esta laguna interpretativa o discrepancias entre documentos contractuales, no pueden resolverse, a posteriori, en un informe sobre el recurso, que tampoco es categórico ni fija criterios claros y precisos, limitándose a señalar que "estarán todos aquellos (los títulos) que cualifiquen profesionalmente para la redacción de dichos proyectos", sin que, tan siquiera se niegue o afirme, conocido ya el contenido del recurso y las pretensiones ejercitadas en él, si los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas serían, a juicio del órgano de contratación, aptos para la ejecución del contrato.

No es deseable que ante dicha indefinición pudiera darse con posterioridad una exclusión del colectivo recurrente o de otro similar, pues la "mayor transparencia" en la contratación pública que proclama en varias ocasiones el preámbulo de la LCSP y ratifica su artículos 1 y 132, es un objetivo de esta Ley, en aras de favorecer la máxima concurrencia y exige que previamente a la presentación de proposiciones, cualquier posible licitador pueda conocer, con certeza, si puede o no presentarse a la licitación, evitándose así posibles exclusiones futuras que pueden generar perjuicios a los interesados y, en su caso, a la tramitación del procedimiento de contratación.



Lo anteriormente expuesto conduce a la estimación del recurso, a fin de que el órgano de contratación, con las modificaciones oportunas en los correspondientes documentos contractuales (en especial, en el PPT y en el PCAP) y con plena coherencia entre ellos, establezca, con claridad y precisión, qué titulaciones, específicamente, habilitan a la prestación del servicio que se va a contratar o, en su caso, establezca las reglas y requisitos precisos que deben concurrir en las titulaciones (claro está, que tengan relación directa con el objeto del contrato) que propongan los licitadores para que éstas sean admisibles».

A igual conclusión que llegamos entonces, debemos alcanzar en relación con este recurso.

El órgano de contratación, en el contrato en controversia, tampoco ha motivado en ninguno de los documentos que conforman el expediente de contratación por qué ha señalado específicamente el grado en Ingeniería en Tecnología Industrial junto con el máster universitario de Ingeniería Industrial, así como no ha establecido una mínima regla interpretativa de lo que considerará como “titulación equivalente”, no pudiendo diferirse a un momento posterior a la presentación de las proposiciones para decidir qué titulación es la válida, pues ello añade una inseguridad jurídica en los potenciales licitadores que la LCSP no admite.

Por todo ello, el recurso debe ser estimado y al igual que dijimos en la resolución 465/2022, deberá el órgano de contratación, con las modificaciones oportunas en los correspondientes documentos contractuales (en especial, en el PPT y en el PCAP) y con plena coherencia entre ellos, el que establezca, con claridad y precisión, qué titulaciones, específicamente, habilitan a la prestación del servicio que se va a contratar o, en su caso, establezca las reglas y requisitos precisos que deben concurrir en las titulaciones (claro está, que tengan relación directa con el objeto del contrato) que propongan los licitadores para que éstas sean admisibles.

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. A. G. G. en representación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Valencia, contra el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación de la «*Dirección de ejecución de la obra y dirección de instalaciones de la obra del “Edificio de Dirección del Parque central de Bomberos de Valencia”*», expediente 04101/2022/38-SEROB, convocada por el Ayuntamiento de Valencia.

Segundo. Levantar la medida cautelar adoptada según 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 la Comunidad Valenciana, 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.