



Recurso nº 674/2022 C.A. Illes Balears 37/2022

Resolución nº 733/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de junio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.L.R., en representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación del contrato para la *“Redacción del proyecto técnico de ejecución del estudio de seguridad y salud, para el montaje de una instalación de pérgolas fotovoltaicas para el autoconsumo en el aparcamiento público del Hospital Comarcal de Inca, el Hospital Universitario Son Llatzer, el Hospital Universitario Son Espases y el Hospital de Can Misses”*, convocada por el Servicio de Salud de las Islas Baleares, expediente SSCC PA 070/22, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 17 de mayo de 2022, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación de un contrato por el Servicio de Salud de las Islas Baleares para la redacción del proyecto técnico de ejecución del estudio de seguridad y salud, para el montaje de una instalación de pérgolas fotovoltaicas para el autoconsumo en el aparcamiento público del Hospital Comarcal de Inca, el Hospital Universitario Son Llatzer, el Hospital Universitario Son Espases y el Hospital de Can Misses, con un valor estimado de 195.245 euros.

Segundo. La licitación se somete a la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Tercero. En el apartado F.3. del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, relativo a los medios de acreditación de la solvencia técnica, se establece lo siguiente:



“Criterios de selección:

Para cada uno de los lotes, el licitador deberá acreditar su solvencia técnica presentando las titulaciones académicas y profesionales del proyectista del contrato (art. 90.1.e) de la LCSP).

Requisitos mínimos:

El proyectista debe estar en posesión del título de ingeniero industrial o ingeniero técnico industrial.

En el caso de resultar propuesto adjudicatario, junto con el requerimiento previo, se adjuntará la titulación”.

También la cláusula F.5, de concreción de las condiciones de solvencia, exige la adscripción a los diferentes lotes del contrato de un ingeniero industrial o ingeniero técnico industrial, lo que se debe declarar en el modelo incorporado como Anexo VI (“Declaración de Adscripción de Medios”).

Cuarto. El 26 de mayo de 2022, se presentó recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de Baleares, en el que se impugna el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para que se retrotraiga el procedimiento al momento anterior a su aprobación y publicación para permitir la participación en la licitación de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en igualdad de condiciones con los Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente. El órgano de contratación remitió informe de 31 de mayo de 2022, junto con los documentos obrantes en el expediente.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, en fecha 1 de junio de 2022, dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores presentados, a fin de que presentaran alegaciones sobre el mismo, no habiendo hecho uso de este derecho ninguno de ellos.

Séptimo. En fecha 8 de junio de 2022, se acuerda por la Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación del mismo, la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de



ofertas, 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el artículo 46.2 de la vigente LCSP, en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 23 de septiembre de 2020 (BOE de 3 de octubre de 2020).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que resulta admisible al alcanzar el umbral del artículo 44.1 a) de la LCSP, y además el acto recurrido, los pliegos, es uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 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.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo, dado que el recurso se presentó el 26 de mayo de 2022, antes de que hubieran transcurrido quince días hábiles desde la publicación del Pliego cuyo contenido se impugna.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“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 reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, donde se declara que por interés debe entenderse toda situación



jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En relación con los Colegios Profesionales, este Tribunal ha venido reconociendo su legitimación para recurrir disposiciones generales y actos contractuales 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 (entre otras, resoluciones 232/2012, de 24 de octubre, 465/2015, de 22 de mayo, 60/2018, de 26 de enero, y 258/2019, de 15 de marzo).

En este caso, el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de Baleares, tiene atribuida la representación y defensa de la profesión en los litigios que afecten a intereses profesionales, e impugna el contenido de determinadas cláusulas de un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que, a su juicio, restringen la competencia en perjuicio de sus miembros, ya que limitan la participación en la licitación a las empresas que cuenten con un Ingeniero Industrial o Ingeniero Técnico Industrial, siendo que las funciones objeto del contrato pueden ser desempeñadas por sus miembros colegiados.

Por tanto, debe reconocerse la legitimación de la entidad recurrente para combatir el contenido de estas cláusulas y el recurso resulta admisible en sus aspectos procedimentales.



Quinto. En cuanto al fondo del asunto, el recurrente considera que el Pliego restringe indebidamente la competencia, limitando la titulación profesional para la redacción del Proyecto objeto del contrato a la de Ingeniero Industrial o Ingeniero Técnico Industrial, cuando las funciones objeto de esta licitación pueden ser desempeñadas por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe remitido se ha limitado a señalar que *“habiendo revisado la solvencia, el objeto del contrato, y o alegado por la recurrente, cabe desistir del procedimiento a los efectos de no limitar la concurrencia”*. En las conclusiones de su informe señala que *“cabe estimar el mencionado recurso, así como desistir del procedimiento a los efectos de subsanar los defectos observados y retrotraer el expediente al momento de su aprobación”*.

Por tanto, el órgano de contratación acepta los defectos denunciados en el Pliego, y señala que procede subsanarlos, en el informe que emite sobre el recurso el 31 de mayo de 2022, si bien no consta a este Tribunal que haya adoptado ninguna resolución para desistir del procedimiento de contratación, sino que se refiere expresamente a la procedencia de estimar el presente recurso.

Existen análogos precedentes resueltos por este Tribunal como el de la Resolución 1511/2019, de 26 de diciembre, en la que se cita otra previa resolución de 14 de agosto de 2019. En ellas, señaló el Tribunal:

“Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente.

En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de



la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la “reformatio in peius”. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso.

Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial “ad hoc”, es el caso de la llamada “jurisdicción retenida” donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecie que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”. No se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico”.

En definitiva, por este Tribunal sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. Y esta circunstancia, a la vista del recurso y del contenido del Pliego, debe ser rechazada.



En primer lugar, es el órgano de contratación el que goza de libertad para la determinación de las especificaciones técnicas del contrato, sin más límites que los previstos en el ámbito de la discrecionalidad técnica (por todas, Resolución 918/2019, de 1 de agosto).

En segundo lugar, la decisión del órgano de contratación se alinea con la doctrina jurisprudencial contraria a las reservas de actividad en favor de determinadas profesiones o titulaciones, en lugar de valorar individualmente las competencias concretas de cada uno de los profesionales bajo el criterio jurisprudencial de “libertad con idoneidad” (por todas, Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019, recurso 110/2016).

El recurso especial, en consecuencia, debe ser íntegramente estimado, anulando los documentos rectores de la licitación y retrotrayendo el procedimiento al momento anterior a su aprobación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar, por allanamiento del órgano de contratación, por D. S.L.R., en representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación del contrato para la *“Redacción del proyecto técnico de ejecución del estudio de seguridad y salud, para el montaje de una instalación de pérgolas fotovoltaicas para el autoconsumo en el aparcamiento público del Hospital Comarcal de Inca, el Hospital Universitario Son Llatzer, el Hospital Universitario Son Espases y el Hospital de Can Misses”*, convocada por el Servicio de Salud de las Islas Baleares, expediente SSCC PA 070/22, acordando la anulación de los apartados F.3 y F.5 del citado pliego, con los efectos señalados en el fundamento jurídico quinto de la presente resolución.

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 de 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.