



**Recurso nº 1009/2022, 1010/2022, 1011/2022 y 1012/2022**

**Resolución nº 1086/2022**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 21 de septiembre de 2022

**VISTO** el recurso interpuesto por D. E.R.B., en representación de COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, contra los pliegos de los *procedimientos “Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Córdoba de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”*, con expediente CO(CO)-6391, *“Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Granada de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”*, con expediente GR(CO)-6392, *“Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Jaén de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”*, con expediente JA(CO)-6393, y *“Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Sevilla de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”*, con expediente SE(CO)-6394, convocados por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir convocó, mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 1 de julio de 2022, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 29 de junio de 2022, y en el Boletín Oficial del Estado el día 5 de julio de 2022, cuatro licitaciones por el procedimiento abierto para la contratación del *“Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Córdoba de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”*, con expediente CO(CO)-6391, *“Contrato de servicios para la conservación y mejora de los*



*cauces de la zona de Granada de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”, con expediente GR(CO)-6392, “Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Jaén de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”, con expediente JA(CO)-6393, y “Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Sevilla de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025”, con expediente SE(CO)-6394, con valor estimado de cada uno de ellos de 5.120.000 euros.*

**Segundo.** El 20 de julio de 2022, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES presentó recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de las anteriores licitaciones ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, que fue remitido a este Tribunal el 21 de julio de 2022.

**Tercero.** El Órgano de Contratación acordó remitir al Tribunal el informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, que se ha unido al expediente administrativo.

**Cuarto.** Interpuesto el recurso, con fecha 3 de agosto de 2022, la Secretaria General del Tribunal –por delegación de éste- dictó resolución por la que se acordó la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en el artículo 56 de 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), sin que ello suponga la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas.

**Quinto.** En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** Al amparo de lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante,



LPAC) y 13 del RPERMC, se ha acordado por el Tribunal la acumulación de los recursos referidos en los antecedentes de hecho, al existir entre ellos identidad sustancial e íntima conexión, por dirigirse contra cláusulas contractuales exactamente idénticas en los cuatro contratos.

**Segundo.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP y 22.1.1º del RPERMC.

**Tercero.** En cuanto a la necesaria legitimación para interponer el recurso especial que exige el artículo 48 LCSP, 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."*

Lo cierto es que, por tanto, dicha legitimación existe, si bien, como recordamos en la mencionada resolución 1872/2021, es una legitimación limitada, y no pudiendo referirse en principio a cuestiones de legalidad ordinaria sino a defensa de intereses corporativos o profesionales.

En el presente caso se impugna una cláusula del pliego de cláusulas administrativas particulares relativa a los medios personales que se exigen para ejecutar el contrato, en la que no se incluye al colectivo de Ingeniero de Montes, pese a que la representación del

colegio profesional de los citados Ingenieros, entiende que dadas las actividades a ejecutar dentro del objeto del contrato y que se detallan en el pliego de prescripciones técnicas particulares, encajan perfectamente con la formación universitaria que reciben los Ingenieros de Montes dentro de su plan de estudios y, por tanto, están dentro de sus atribuciones profesionales.

El Colegio de Ingeniero de Montes, corporación de derecho público, tiene según el artículo 3 de sus estatutos aprobados por Real Decreto 71/2017, de 10 de febrero, ámbito nacional con plena representación en las comunidades autónomas por sí mismo o a través de sus órganos autonómicos o territoriales y dentro de sus funciones, también, según sus estatutos, está la de la *“defensa de los intereses profesionales de los colegiados, que no podrá anteponerse a la protección de los intereses de los consumidores y usuarios”* (artículo 5.e).

En la medida que se impugna una cláusula que supone, según el parecer del recurrente, que no puedan presentarse a la licitación a cualquier Ingeniero de Montes y que la estimación del recurso les habilitaría a poder presentar proposiciones a cualquiera Ingeniero de Montes que cumpliera, lógicamente, los otros requisitos requeridos en los pliegos, procede reconocerle legitimación a la corporación recurrente.

**Cuarto.** El acto impugnado es susceptible de recurso especial conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP, al tratarse de los pliegos de contratos de servicios con valor estimado superior a cien mil euros.

**Quinto.** Asimismo, el recurso se ha interpuesto en forma y plazo, de conformidad con los artículos 50 y 51 LCSP.

**Sexto.** Analizados los requisitos de procedibilidad, en el recurso se solicita la anulación de una de las especificaciones técnicas exigidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPT), así como de uno de los criterios de adjudicación, en la medida en que está basado en la misma exigencia técnica.

En concreto, en los cuatro recursos se impugna la misma cláusula contractual, el apartado del cuadro de características, 15.1.2. del pliego de cláusulas administrativas particulares



(en lo sucesivo, PCAP), relativa a los medios personales a adscribir, en cuanto se exige un *“Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o equivalente (NII)”*, y un *“Ingeniero Técnico de Obras Públicas o equivalente (NIII)”*, considerando que atendiendo al objeto de los cuatro contratos, que es coincidente (*“conservación y mejora de los cauces”*), dicha exigencia no tiene sentido, puesto que su objeto es la realización de tratamientos silvícolas; cortas, desbroces rozas y podas; y la correspondiente eliminación de residuos y plantaciones de especies arbóreas y de matorral, tareas que resultan competencia de los Ingenieros de Montes, en cuanto titulados en restauración hidrológico-forestal.

El apartado 15.1.2 del cuadro de características del PCAP impugnado, se enmarca dentro del apartado de solvencia y más concretamente en la exigencia de la adscripción de medios personales para la ejecución del contrato, en la que se requiere, como hemos dicho, la presencia tanto de un *“Ingeniero de Caminos Canales y Puertos o equivalente”* como de un *“Ingeniero Técnico de Obras Públicas o equivalente”*, ambos con una experiencia mínima de 10 años, que deberá acreditarse mediante la aportación de la correspondiente titulación y el *curriculum vitae*.

Aunque no se dice expresamente en el recurso, la exigencia citada tiene un reflejo directo en el criterio de adjudicación automático establecido en el cuadro de características del PCAP, en su apartado 17.3.1.2 *“otros criterios”*, concretamente en su subapartado *“2/”*, relativo a la experiencia técnica en el que sólo se hace referencia a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos y es de significar que con respecto a este criterio de adjudicación, no se señala, para ninguno de los dos colectivos, la expresión “o equivalente”.

Pues bien, el órgano de contratación no rebate en el informe sobre el recurso que los Ingenieros de Montes estén plenamente capacitados académica y profesionalmente para ejecutar los distintos trabajos y tareas objeto del contrato, limitándose a señalar en su defensa que el término *“equivalente”* que se cita en el PCAP, ampara también a los Ingenieros de Montes. Así lo dice con el mismo tenor literal en cada informe sobre los recursos presentados, suscrito por el correspondiente Comisario Adjunto de la respectiva Confederación Hidrográfica, con el conforme del Comisario de Aguas:



*“Estimamos que la descripción que se hace en el apartado 15.1.2, medios personales también engloba a la titulación de Ingenieros de Montes y las de Ingeniero de Obras Públicas también engloba a la titulación de ingenieros forestales ya que en la descripción se coloca la palabra o equivalente, la cual hace referencia a todas aquellas titulaciones en las ramas de ingeniería con atribuciones en la materias de ejecución del pliego como pueden ser estas titulaciones y otras de los nuevos grados de ingeniería que tengan este sus asignaturas y competencias la dirección de obras en los cauces públicos”.*

Para resolver estos recursos, es muy oportuno traer a colación lo que dijimos en la resolución 465/2022, de 21 de abril de 2022, que guarda mucha similitud con los recursos ahora presentados:

*“Como cuestión previa, no está de más precisar que resulta evidente que dado el objeto del contrato (adecuación de viales), éste no puede incardinarse en ninguna de las actuaciones de edificación que contemplan los artículos 1 y 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y, por lo tanto, no pueden tener lugar las asignaciones específicas que, con carácter exclusivo, se hacen, respectivamente, en el artículo 10.2 a) de la citada Ley a los Arquitectos y a los Ingenieros. Tampoco apunta el órgano de contratación, en ninguno de los documentos del expediente de contratación, o en el informe sobre el recurso, así como en el propio recurso, que en virtud de otra norma distinta, haya reserva legal para asignar a una determinada titulación la redacción de este tipo de proyectos.*

*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.*

*Los pliegos manejan conceptos equívocos que conducen a confusión. Así, el PPT, en su apartado 10, se refiere a "titulaciones de máster equivalentes" y el PCAP, sin embargo, en el apartado 13, relativo a las mejoras como criterios de adjudicación, después de reconocer expresamente capacidad tanto a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y a los Arquitectos señala que también "podrán ser sustituidas por las de máster equivalente", pero, al mismo tiempo, en la cláusula 12, se refiere a "titulado en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o Arquitectura o títulos equivalentes". Además, esas "equivalencias" en los pliegos se establecen en relación directa con determinadas titulaciones, pero, en cambio, en el informe sobre el recurso se pone en relación no con las dichas titulaciones sino con el objeto del contrato ("entre los que estarán todos aquellos que cualifiquen profesionalmente para la redacción de dichos proyectos").*

*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”.*

Las mismas consideraciones que hicimos entonces en la resolución transcrita y a la conclusión que llegamos, son perfectamente aplicables a los recursos ahora presentados. 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 a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos y a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y no a otro tipo de profesionales, si creía que eran plenamente aptos para ejecutar estos contratos y además no ha motivado por qué en el criterio automático de adjudicación establecido en el apartado 17.3.1.2, sólo se ha referido a los

mencionados Ingenieros y ha suprimido la expresión “*equivalente*”, generando la consiguiente contradicción. Tampoco se ha establecido en el PCAP ni en ningún otro documento contractual de los que conforman el expediente de contratación una mínima regla interpretativa de lo que considerará como “*titulación equivalente*”, no siendo adecuado que se verifique en un informe sobre el recurso ni 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 apartados 15.1.2 y 17.3.1.2 del cuadro de características de los PCAP de los contratos afectados por los recursos, en los que se establezca, con claridad y precisión, qué titulaciones, específicamente, habilitan a la prestación de los servicios 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. Todo ello, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación del PCAP.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar los recursos interpuestos por D. E.R.B., en representación de COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MONTES, contra los pliegos de los *procedimientos* “*Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Córdoba de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025*”, con expediente CO(CO)-6391, “*Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Granada de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025*”, con expediente GR(CO)-6392, “*Contrato de servicios para la conservación y mejora de los cauces de la zona de Jaén de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025*”, con expediente JA(CO)-6393, y “*Contrato de servicios para la conservación y mejora de los*



*cauces de la zona de Sevilla de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir 2020-2025",* con expediente SE(CO)-6394, convocados por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, acordando la anulación de los respectivos apartados 15.1.2 y 17.3.1.2 de los cuadros de características de los PCAP de aplicación, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el Fundamento Jurídico Sexto de esta Resolución. Todo ello, con retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior al de la aprobación de los respectivos 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.