



Recurso 181/2023 C.A. Principado de Asturias 9/2023

Resolución nº 315/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 9 de marzo de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. E. F. R., en representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se rige el procedimiento de licitación del contrato de "*Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación de la piscina climatizada de Villaviciosa*", con expediente referencia CON/202/13, tramitado por el Ayuntamiento de Villaviciosa, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por el Ayuntamiento de Villaviciosa el expediente de contratación de los "*Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación de la piscina climatizada de Villaviciosa*" (expediente CON/202/13), por un valor estimado de 162.260 euros.

Segundo. La contratación objeto del recurso se financia con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contemplados en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante RDL 36/2020), como se destaca en la memoria justificativa del contrato, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y en el anuncio de licitación.

Tercero. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 2 de febrero de 2023, se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el correspondiente



anuncio de licitación y los PCAP y de prescripciones técnicas particulares por los que se rige aquélla.

Cuarto. Con fecha 10 de febrero de 2023, D. J. E. F. R., en representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el PCAP mencionado en el antecedente anterior, al amparo de lo establecido en los artículos 44 y siguientes 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Quinto. Se ha remitido a este Tribunal por el Ayuntamiento de Villaviciosa el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el art. 56.2 de la LCSP.

Sexto. Se ha dado traslado, con fecha 22 de febrero de 2023, del recurso a las empresas interesadas en el procedimiento de contratación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el art. 56.3 de la LCSP, sin que ninguna de ellas haya hecho uso de este trámite.

Séptimo. Con fecha 17 de febrero de 2023, la Sección 1ª de este Tribunal, en aplicación de lo establecido en el art. 58.1.b) del RDL 36/2020, acordó:

“Primero. Declarar que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este.

Segundo. Conceder la medida cautelar 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada”.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se impugna una actuación de un poder adjudicador, en su condición de Entidad que integra la Administración local, como es el Ayuntamiento de Villaviciosa, de conformidad con lo establecido en el art. 46. de la LCSP y en el convenio suscrito el 8 de octubre de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Principado de Asturias sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (B.O.E. nº 259, de 29 de octubre de 2021).

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del PCAP por el que se rige el procedimiento de contratación de un servicio de valor estimado superior a 100.000 €, en aplicación de lo establecido en el art. 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.

Tercero. El COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS impugna el apartado 10.2.b) del PCAP por el que se rige la licitación, en el que se exige el siguiente requisito de solvencia técnica y profesional:

“El contratista deberá acreditar la disposición de un equipo mínimo integrado por las personas con la titulación y experiencia acreditada en los términos expresados a continuación: Un técnico que esté en posesión de la titulación académica y profesional habilitante para el ejercicio de la profesión de Arquitecto...”

La entidad recurrente impugna esta previsión del PCAP en cuanto atribuye exclusividad a los arquitectos y solicita que se anule y se permita la participación en el procedimiento de contratación de quienes dispongan de titulación que permita el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial.

Delimitado en estos términos el objeto del recurso, debe reconocerse la legitimación activa de la entidad recurrente para su interposición, en aplicación del art. 48 de la LCSP, con arreglo al cual *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se*



hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

En nuestra resolución nº 1350/2021, de 7 de octubre de 2021 (Recurso nº 1071/2021) expusimos la siguiente doctrina en cuanto a la legitimación activa de los Colegios Profesionales para la interposición del recurso especial en materia de contratación:

«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”».



La aplicación de esta reiterada doctrina del Tribunal conlleva la procedencia de reconocer la legitimación activa del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, a la vista del objeto del recurso anteriormente expuesto, ya que afecta a todo el colectivo de profesionales a los que representa.

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, nos encontramos, como se ha expuesto, ante un contrato financiado con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, NextGeneration EU.

Atendido lo anterior, es necesario analizar lo dispuesto en el artículo 58 del RDL 36/2020, a cuyo tenor:

“En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática”.

Aunque el contrato está financiado con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al tratarse de impugnación de un acto distinto al acuerdo de adjudicación, el Tribunal viene considerando y así lo ha argumentado en el Acuerdo del Pleno del Tribunal



de 27 de enero de 2022, sobre el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, tras la entrada en vigor del RDL 36/2020, que el plazo para la interposición del recurso es el general de 15 días hábiles, fijado en el artículo 50.1 b) LCSP y no el de 10 días naturales establecido en el artículo 58 del citado RDL, para los actos de adjudicación.

De esta forma, el recurso se ha presentado en tiempo, al no haber transcurrido el plazo de quince días hábiles establecido en dicho artículo, desde la publicación, el 2 de febrero de 2023, de los pliegos cuyas disposiciones se impugnan, hasta su presentación, el 10 de febrero de 2023.

Quinto. Al estar prevista la financiación del contrato con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el recurso se ha tramitado por este Tribunal con carácter de urgencia y gozando de preferencia absoluta, conforme dispone el art. 58.2 del RDL 36/2020.

Sexto. Tal y como ha quedado expuesto en el fundamento de derecho tercero, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS impugna el apartado 10.2.b) del PCAP por el que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Villaviciosa para la contratación de los “*Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación de la piscina climatizada de Villaviciosa*”, en el que se establece, como requisito de solvencia técnica y profesional, el siguiente:

“El contratista deberá acreditar la disposición de un equipo mínimo integrado por las personas con la titulación y experiencia acreditada en los términos expresados a continuación: Un técnico que esté en posesión de la titulación académica y profesional habilitante para el ejercicio de la profesión de Arquitecto...”

La entidad recurrente solicita que se anule este requisito de solvencia técnica y profesional y que se permita la participación en el procedimiento de contratación de quienes dispongan de titulación que permita el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial. A este respecto, mantiene que la rehabilitación de una instalación deportiva, como es la piscina climatizada objeto del contrato, no es una actuación que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de



Ordenación de la Edificación, reserve a los arquitectos, de acuerdo con lo establecido en cuanto a grupos de usos en su art. 2.1, de tal modo que pueden intervenir en ella otros profesionales, como son los Ingenieros Industriales; invocando en apoyo de su posición la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias el 18 de diciembre de 2020, por la que se anuló la resolución de 5 de mayo de 2019 de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Castrillón, que había desestimado el recurso de reposición presentado contra los pliegos del procedimiento de licitación para la adjudicación del contrato de servicios de dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las obras de remodelación del campo de fútbol y servicios anexos de Ferrota, considerándola contraria a derecho por declarar la exclusividad de la Arquitectura para participar en esa licitación, con la subsiguiente retroacción de actuaciones.

Séptimo. En el informe remitido a este Tribunal, el órgano de contratación manifiesta su conformidad con los términos del recurso interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, aceptando sus alegaciones y acordando la rectificación del PCAP y demás documentación preparatoria del contrato, previa solicitud de informe técnico para determinar con precisión los profesionales habilitados para su ejecución.

El informe elevado a este respecto por el Vicesecretario-Interventor Municipal a la Junta de Gobierno Local de la Corporación expone las siguientes consideraciones y conclusiones:

«Las consideraciones puestas de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 18 de diciembre de 2020 rec. 113/2020 alegada por el recurrente son suficientemente elocuentes para entender que este tiene plena razón. En efecto, las edificaciones deportivas, entre las que se encuentran las piscinas climatizadas, no se incluyen entre aquellas sobre las que los arquitectos tengan el monopolio en la redacción de los proyectos. En ningún momento el artículo 2.1.a LOE las cita. En este caso, la Administración realizó una extrapolación del concepto “cultural” que, como se ha visto, no se encuentra respaldada por los tribunales. Ello implica que las edificaciones deportivas se encuentran dentro de la categoría residual recogida en el artículo 2.1.c. Por lo tanto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 10.2.a) párrafo cuarto LOE, la titulación académica y profesional habilitante no será exclusivamente la de arquitecto. De este modo,



la exigencia de que el arquitecto sea quien dirija el equipo redactor y firme el proyecto carece de cobertura legal. En coherencia con ello, carece de justificación que un licitador únicamente pueda acreditar su solvencia técnica con la disponibilidad de un arquitecto cuando legalmente los conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad del empresario pueden acreditarse mediante la disponibilidad de otros profesionales. Pese a todo, sí es preciso dejar constancia que el artículo 10.2.a) párrafo cuarto LOE subordina la titulación académica y profesional habilitante a lo que determinen las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas. Por lo tanto, admitiendo las alegaciones del recurrente referentes a que un ingeniero puede plenamente ejecutar las tareas de redacción del proyecto y dirección del equipo redactor, los servicios técnicos deberán aclarar con precisión qué profesionales están habilitados para desempeñar estas funciones. Dicha cuestión deberá esclarecerse a la hora de rectificar el pliego y restante documentación preparatoria.

A la vista de lo expuesto se formulan las siguientes conclusiones:

“Primera. Los arquitectos no son los únicos habilitados para redactar el proyecto cuya redacción constituye el objeto del presente contrato. Por consiguiente, la exigencia de un arquitecto como requisito exclusivo para acreditar la solvencia técnica se juzga no ajustada a derecho. Deberá permitirse que dicha acreditación pueda realizarse mediante la disponibilidad de cualquier profesional habilitado para ejecutar el contrato, incluidos los ingenieros.

Segunda. Se propone al órgano de contratación: Aceptar las alegaciones formuladas por el recurrente dando traslado de ello al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; De cara a la rectificación del pliego y restante documentación preparatoria, se solicite informe a los técnicos municipales para determinar con precisión qué profesionales están habilitados para ejecutar los diferentes trabajos incluidos en el objeto del contrato”».

En consecuencia, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Villaviciosa, por delegación de la Alcaldía, acordó, en su reunión de 15 de febrero de 2023:



«Primero. Aceptar las alegaciones formuladas por el recurrente dando traslado de ello al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Informar así mismo que a fecha de hoy no se han presentado ofertas a este procedimiento de contratación.

Segundo. De cara a la rectificación del pliego y restante documentación preparatoria, se solicite informe a los técnicos municipales para determinar con precisión qué profesionales están habilitados para ejecutar los diferentes trabajos incluidos en el objeto del contrato».

Octavo. Nos encontramos, por consiguiente, ante un allanamiento del órgano de contratación a la pretensión articulada en su recurso por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

La LCSP, al abordar la regulación del recurso especial en materia de contratación, no contempla de forma expresa la posible terminación del mismo por el reconocimiento, por parte del órgano de contratación, de las pretensiones hechas valer por el recurrente, si bien es lógico y evidente que debe admitirse tal posibilidad.

En este sentido, en la resolución nº 249/2020, de 20 de febrero (recurso nº 1598/2019) se resume la doctrina que este Tribunal aplica en orden al reconocimiento por el órgano de contratación de la pretensión del recurrente:

«A este respecto, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con estos supuestos, pudiendo citar, por todas, la Resolución de 14 de agosto de 2019, recurso 892/2019:

“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 aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”.

Esto es, ante el allanamiento del órgano de contratación sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. En el presente caso la pretensión ejercitada no conlleva una infracción del ordenamiento, pues la duplicidad de circunstancias contenidas en los pliegos, como condiciones técnicas mínimas de la prestación y como criterios de adjudicación, evidencia que los criterios de adjudicación no se han plasmado correctamente.

Los criterios de adjudicación deben reflejar circunstancias que puedan suponer un incremento del nivel de rendimiento del contrato, de su objeto prestacional o de la calidad de su ejecución (Resolución nº 1116/2019, de 7 de octubre de 2019). Requisito que no se satisface, evidentemente, si las circunstancias recogidas en el criterio se exigen ya a todos los licitadores como condiciones técnicas mínimas de la prestación en el PPTP.

Por lo tanto, procede admitir el allanamiento del órgano de contratación y estimar el recurso, por lo que los pliegos deben ser anulados y retrotraer el procedimiento al momento de su aprobación».

Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, es claro que procede la aplicación de la regulación que sobre el allanamiento contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su artículo 75. No se aprecia aquí la concurrencia de una infracción manifiesta de la normativa aplicable.

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, el recurso interpuesto por D. J. E. F. R., en representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS INDUSTRIALES DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, contra el pliego de cláusulas administrativas



particulares por el que se rige el procedimiento de licitación del contrato de “*Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación de la piscina climatizada de Villaviciosa*”, con expediente referencia CON/202/13, tramitado por el Ayuntamiento de Villaviciosa, anulando el apartado 10.2.b) de dicho pliego, en cuanto establece la exigencia, como requisito de solvencia técnica y profesional, de la integración en el equipo de ejecución del contrato de un técnico en posesión de la titulación académica y profesional habilitante para el ejercicio de la profesión de arquitecto, con retroacción del procedimiento de contratación para la aprobación de un nuevo pliego que permita la participación en la ejecución del contrato de los profesionales debidamente habilitados para ello.

Segundo. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación acordada, de acuerdo con lo establecido en el art. 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 Asturias 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES