



**Recurso nº 118/2011**

**Resolución nº 160/2011**

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

En Madrid, a 8 de junio de 2011.

**VISTA** la reclamación interpuesta por Doña P.S.S en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID, con fecha 23 de mayo de 2011, contra determinadas apartados de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas aprobados para regir la adjudicación del Contrato de servicios “Asistencia Técnica para la redacción del proyecto de nuevo edificio terminal. Aeropuerto de La Coruña”, el Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Entidad Pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea convocó mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado con fecha 15 abril de 2011 licitación para adjudicar por procedimiento abierto el contrato antes mencionado por importe de 1.500.000,- €

**Segundo.** Contra el apartado de medios humanos y materiales del Anejo 1 al pliego de cláusulas administrativas particulares y al punto 6.2.3 “Autor del proyecto” del pliego de prescripciones técnicas que deben regir la adjudicación y ejecución del indicado contrato se interpuso reclamación por la representante del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el día 23 de mayo de 2011, en el que tras formular las consideraciones que estima convenientes a la defensa de su derecho termina solicitando que se declare la nulidad de los apartados y cláusulas mencionados, por los que se establece la necesidad de que el autor del proyecto sea un ingeniero aeronáutico, así como la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

**Tercero.** El Tribunal en resolución de fecha 1 de junio de 2011 acordó conceder la medida provisional de suspensión solicitada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** Antes de pasar al examen de la cuestión de fondo planteada, si fuera procedente, debe analizarse la relativa a la competencia del Tribunal para resolver la presente reclamación.

El órgano de contratación, en el informe que remite junto con el expediente de contratación mantiene que el contrato respecto de cuyo pliegos se interpone tiene la calificación de contrato privado, toda vez que se encuentra incluido entre los que regula la Ley 31/2007 de 30 de octubre, y puesto que en el escrito de interposición no se invoca la vulneración de ningún precepto de ella, sino que se funda en supuesta vulneración de las normas sobre competencias profesionales, corresponde a la Jurisdicción Ordinaria el conocimiento y resolución de las controversias jurídicas que al respecto se planteen. Ello comporta, asimismo y a criterio del citado órgano, la falta de competencia de este Tribunal para resolverla.

Las anteriores manifestaciones deben ser objeto de análisis detenido. En primer lugar, es necesario acudir al artículo 101 de la Ley citada para analizar si la cuestión planteada es o no de la competencia de este Tribunal. A este respecto, el citado precepto, dispone que la competencia para resolver las reclamaciones interpuestas contra los actos de las entidades mencionadas en el apartado 1 de su artículo 3 competen a este Tribunal cuando, como en el caso presente, se interpongan contra actos de entidades integradas o vinculadas a la Administración General del Estado. Y concretando desde el punto de vista del objeto de la reclamación dispone que esta competencia se refiere a la resolución de *“las reclamaciones y cuestiones de nulidad que se planteen por infracción de las normas contenidas en esta Ley”*.

De conformidad con ello es claro que si como fundamento de la reclamación no se aduce ninguna infracción de norma contenida en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, la competencia para resolverla no corresponderá al Tribunal.

Se trata, por consiguiente, de esclarecer si la reclamación invoca la infracción de alguna de las normas mencionadas o no. Para ello debemos partir de que la reclamación presentada pretende la declaración de nulidad de dos apartados de los pliegos aduciendo como fundamento básico para ello que suponen “una restricción y limitación de la concurrencia que impiden la participación de profesionales capacitados para el desarrollo de los trabajos”.

Tal argumento significa que la base de la reclamación se centra en la infracción de un principio rector de la contratación respecto del cual es preciso aclarar si la Ley 31/2007 exige su observancia.

Para resolver esta cuestión hay que recurrir a lo dispuesto en el artículo 19 de la misma que contiene los *“Principios de la contratación”* y de conformidad con el cual: *“Los contratos que se adjudiquen en virtud de la presente Ley se ajustarán a los principios de no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad, de igualdad de trato, así como al principio de transparencia”*. Este precepto no se refiere de forma expresa al de libre concurrencia pero ello no es obstáculo para apreciar que al referirse a los principios de no discriminación e igualdad de trato está mencionando dos de las manifestaciones fundamentales de este principio. Y ello porque en último término la razón de ser de la misma Ley no es otra que abrir a la libre concurrencia los contratos celebrados en el ámbito de las actividades que regula.

Abunda en este criterio el hecho de que su artículo 34 disponga que *“Las prescripciones técnicas deberán permitir a todos los licitadores el acceso en condiciones de igualdad y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos a la competencia”*, porque de este precepto cabe deducir que el propósito inherente a la propia existencia del texto legal que analizamos no es otro que crear condiciones de acceso libre a las licitaciones para la contratación en estos sectores especiales.

Cuanto antecede debe llevarnos a la conclusión de que en la reclamación se invoca la conculcación de un principio de la contratación reconocido en la Ley y que, por consiguiente, comp. ete al Tribunal el conocimiento y resolución de la misma.

**Segundo.** Corresponde ahora analizar si se cumplen el resto de los requisitos previos exigidos para la admisión de la reclamación. A este respecto, el análisis del expediente y de la propia documentación aportada al procedimiento de recurso ponen de manifiesto que el recurso ha sido interpuesto por una entidad cuyas funciones se encuentran directamente relacionadas con el objeto del contrato, circunstancia que le atribuye legitimación para impugnar los pliegos que han de regir en su adjudicación y ejecución, pues pueden resultar afectados sus intereses legítimos (art. 102 de la Ley 31/2007). De igual forma el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

**Tercero.** La cuestión de fondo planteada por la reclamante se refiere a si la exigencia de que el autor del proyecto objeto de contrato sea en todo caso un ingeniero aeronáutico es contraria al principio de libre concurrencia pues representa un obstáculo injustificado a la posibilidad de que otros profesionales, debidamente habilitados, puedan concurrir a la licitación.

No cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para optar a la adjudicación de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de estos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley reserva en exclusiva a ellos. De igual forma, es admisible la exigencia de los mismos para acreditar la solvencia técnica de las empresas por cuanto el contar en la plantilla con determinados profesionales suele ser especialmente relevante a la hora de garantizar un cierto nivel de calidad.

Sin embargo, la cuestión no es tanto admitir la posibilidad de exigir la intervención de profesionales con una titulación concreta sino atribuirles a ellos en exclusiva la posibilidad de ejecutar el contrato y, por consiguiente, de concurrir a su licitación. Esta exigencia puede comportar una infracción del principio de libre concurrencia en la medida en que no obedezca a una reserva legal efectiva. Del mismo modo, si tal reserva existe, el no tenerla en consideración para fijar las condiciones que deben reunir necesariamente los licitadores supone conculcar las normas del ordenamiento jurídico que la tienen establecida.

Por todo ello, el análisis que debemos realizar ha de referirse necesariamente a las normas que regulan las competencias en relación con la redacción de proyectos y dirección de las obras cuyo objeto sea la construcción de una terminal aeroportuaria.

Quede bien claro que nos estamos refiriendo exclusivamente, a las obras de construcción de la terminal sin que resulte afectada en absoluto el resto de la infraestructura aeroportuaria propiamente dicha.

**Cuarto.** Para mejor comprensión de la problemática que suscita la presente reclamación debemos, en primer lugar, transcribir los dos apartados de los pliegos que son objeto de impugnación. El apartado relativo a los medios personales y materiales contenido en el Anejo 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, es del siguiente tenor:

**“MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES**

**MEDIOS HUMANOS ESPECÍFICOS:**

*Las Empresas Consultoras que liciten a la redacción de este Proyecto, deberán de disponer con dedicación al mismo, al menos del siguiente personal técnico:*

- *El Autor del Proyecto, deberá ser un ingeniero aeronáutico o ingeniero técnico aeronáutico (de la especialidad correspondiente), con al menos siete años de experiencia, incluyendo la autoría de proyectos relacionados con áreas terminales de aeropuertos.*
- *El Responsable del Diseño Arquitectónico, deberá ser un arquitecto, con al menos siete años de experiencia, incluyendo proyectos de edificación destinados a uso público, y realizados a partir de 1990. No se considerarán por tanto los estudios, anteproyectos, proyectos básicos, ofertas en concursos, etc.*
- *Los Responsables de Cálculo de Estructuras e Instalaciones, deberán ser ingenieros, ingenieros técnicos, arquitectos o arquitectos técnicos, con al menos siete años de experiencia en la especialidad correspondiente.*
- *El Responsable o Coordinador de Seguridad y Salud, deberá tener hecho el curso que le acredite como técnico de seguridad y salud, y con al menos tres años de experiencia en trabajos similares”.*

Por su parte, el punto 6.2.3 del pliego de prescripciones técnicas dispone: **“6.2.3.- Autor del Proyecto.** *El Autor del Proyecto estará vinculado contractualmente con el*

*Adjudicatario, será el responsable técnico y legal del mismo, debiendo ser ingeniero aeronáutico, o ingeniero técnico aeronáutico (de la especialidad de Aeropuertos), según la legislación vigente”.*

Resulta, de conformidad con los textos transcritos, que ambos pliegos exigen la titulación de ingeniero aeronáutico o ingeniero técnico aeronáutico para el autor del proyecto, en un caso dentro de las condiciones de solvencia técnica exigibles y en el otro en los requisitos relativos a los medios personales del adjudicatario.

Sobre esta cuestión es decisivo el contenido del artículo 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación en relación con el 2.2 de la misma. Tales preceptos establecen que la realización de proyectos relativos a obras de carácter aeronáutico será competencia de arquitectos o de ingenieros en los términos que establezca la legislación propia. En concreto, los preceptos mencionados disponen que *“El proyectista es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto”*. Entre sus obligaciones se citan, artículo 10.2, letra a): *“Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante”*. En particular con respecto de las obras de carácter aeronáutico el apartado 2 de la misma establece que *“Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas”*. En el apartado 2, letra b) del artículo 2 que se menciona en el precepto que acabamos de transcribir se hace referencia de forma expresa a las obras cuyo uso principal sea de carácter aeronáutico.

A la vista del contenido de los preceptos anteriores, que constituyen la base de la regulación de la materia actualmente, debe concluirse que para exigir, como exigen los pliegos del contrato objeto de la presente reclamación, que el autor del proyecto sea un ingeniero aeronáutico es preciso que la legislación que regula de forma específica las

competencias de estos profesionales les atribuya en exclusiva la relativa a la redacción de proyectos para obras de construcción de terminales de aeropuerto.

El informe de la Abogacía General del Estado 10/08 emitido en relación con una cuestión similar a la planteada ante este Tribunal, sentó con claridad que la titulación de Ingeniero Aeronáutico solo es exigible en relación con aquellas obras de carácter esencial o especial del aeropuerto u obras de conjunto, sin que proceda exigir tal titulación con carácter excluyente para cualesquiera obras a realizar en él. Es decir que la intervención de los ingenieros aeronáuticos es obligatoria siempre que se trate de obras cuya especialidad derive de su relación con las actividades aeronáuticas propiamente dichas, pero no cuando en la utilización y características intrínsecas de la obra, no predominen los elementos propios de la citada actividad.

Tal es el caso de la terminal aeroportuaria en la que la mayor parte del espacio no tiene otra finalidad que facilitar el movimiento de los pasajeros y brindarles la posibilidad de utilizar los servicios auxiliares de todo tipo que puedan servir de apoyo a esta finalidad. Es decir, se trata sobre todo de una obra de edificación a la que su afección a la actividad aeronáutica no impone especialidades de tal entidad que exijan la intervención como proyectista de un ingeniero aeronáutico. Y así lo pone de manifiesto, implícitamente, el propio texto del Anejo 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, tal como indica el organismo reclamante en su escrito de interposición, cuando exige que el responsable de diseño arquitectónico sea un arquitecto y admite a continuación que también lo sea el responsable del cálculo de estructuras.

Y así se desprende también del artículo 2 del Decreto de 1 de febrero de 1946 por el que se regulan las competencias de los ingenieros aeronáuticos de conformidad con cuya letra g), éstos tienen, entre otras, la competencia para la elaboración de *“Proyectos técnicos de conjunto y de las instalaciones especiales que se consideren esenciales, así como la inspección correspondiente, todo ello relativo al material para líneas aéreas, aeropuertos y aeródromos de todas las categorías, incluyendo las pistas y dispositivos de salida y entrada, obras de infraestructura, instalaciones de balizamiento e iluminación, comunicaciones y demás servicios auxiliares de aquéllos”*. La lectura de este precepto deja claro que la competencia de los ingenieros aeronáuticos abarca también la realización de proyectos de edificación, pero siempre que se trate de obras de conjunto,

es decir que comprendan la totalidad de las instalaciones que integran el aeropuerto, o que se consideren esenciales para el desarrollo de la actividad aeronáutica.

**Quinto.** A la vista de cuanto antecede resulta claro que no existe reserva de competencia alguna a favor de los ingenieros aeronáuticos en la que pueda considerarse incluida la redacción de los proyectos de edificación de las terminales aeroportuarias, por lo que, sin excluir la posibilidad de que sean estos profesionales quiénes los elaboren, debe admitirse igualmente la posibilidad de que sean otros los profesionales, entre ellos los arquitectos, que los firmen y aparezcan como sus autores.

En conclusión, pues, deben considerarse como cláusulas contrarias al principio de no discriminación a que se refiere el artículo 19 de la ley 31/2007, de 30 de octubre, las que son objeto de la presente reclamación. Por todo ello, el Tribunal debe declarar la nulidad de los dos apartados de los pliegos indicados que deberán ser sustituidos por otros en que no se excluya de la posibilidad de ser autores del proyecto a otros profesionales que puedan estar habilitados legalmente para ello.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar la reclamación interpuesta por Doña P.S.S, en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID, con fecha 23 de mayo de 2011, contra el apartado “Medios humanos específicos” del Anejo 1 al pliego de cláusulas administrativas particulares y el punto 6.3.2 del pliego de prescripciones técnicas aprobados para regir la adjudicación del Contrato de servicios “Asistencia Técnica para la redacción del proyecto de nuevo edificio terminal. Aeropuerto de La Coruña”, que se declaran nulos por ser restrictivos de la libre concurrencia al contravenir el principio de no discriminación que recoge el artículo 19 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

**Segundo.** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 104.6 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.4 de la citada Ley.



**Tercero.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 106.5 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.