



**Recurso nº 1453/2020**

**Resolución nº 251/2021**

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. C.D.A., en representación del COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS (CITOPIC o el Recurrente), contra los pliegos del procedimiento de contratación del "*Proyecto constructivo, ejecución de las obras y puesta en marcha de la EDAR de Sinova (Soria)*", con expediente ACE/607.01/20/OBRA/01, convocado por la Sociedad Mercantil Estatal de las Cuencas de España, S.A. (ACUAES), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** En fecha 27 de noviembre de 2020, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de la licitación para adjudicar el contrato de ejecución de obras y puesta en marcha del "*Proyecto constructivo, ejecución de las obras y puesta en marcha de la EDAR de Sinova (Soria)*", cofinanciado por el Programa Operativo FEDER plurirregional de España (POPE) 2014-2020, expediente ACE/607.01/20/OBRA/01 convocado por ACUAES. El contrato se califica como de obras, con un valor estimado de 23.240.788,83 euros.

**Segundo.** En fecha 18 de diciembre de 2020, tiene entrada en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda, recurso especial en materia de contratación interpuesto por CITOPIC frente al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares rector del referido procedimiento (PCAP). En concreto, se impugna la Cláusula 8 en cuanto, al regular la "*adscripción de medios personales suficientes para la ejecución del contrato*" y el personal mínimo que el contratista debe comprometerse a adscribir a la ejecución del Contrato, dispone que el Director de ejecución de las obras (Jefe de Obra) "*deberá ser un ingeniero de Caminos, Canales y puertos con experiencia de más de diez (10) años en*



*obras hidráulicas y que haya participado como Jefe de Obra o Director de Obra...*" En resumen, considera el Recurrente, que la formación de los Graduados en Ingeniería Civil encaja con el contenido de los trabajos licitados, por lo que la exclusión de éstos del equipo, como jefes de obra, sin depender de un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos (ICCP), provoca una clara discriminación del colectivo y vulnera los arts.76.3, 126.1, 132.1 y 132.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Expone el recurso en detalle, las competencias mínimas profesionales de los Graduados en Ingeniería Civil que, se dice, encajan a la perfección en el diseño y ejecución de obras de saneamiento, a la vez que se enumeran las distintas asignaturas y temarios que se cursan en las titulaciones de dichos graduados que avalan esa afirmación. Se esgrime, asimismo, la vulneración de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicios y de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, para razonar, con cita de sentencias de varios tribunales, resoluciones de la CNMC y de este mismo Tribunal Administrativo, que la exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad determinada, es una restricción de acceso a la actividad económica y la competencia, en el sentido de esas leyes, que tiene que estar justificada en razones de interés general. Se refuta, además, que la formación de los ICCP sea generalista mientras que la de los graduados es específica. Se pide, por todo ello, la declaración de nulidad de la cláusula 8 PCAP en la parte impugnada y que se inste al órgano de contratación a incluir la posibilidad de concurrencia de equipos que incluyan "al menos" un Graduado en Ingeniería Civil, sin el requisito de dependencia de un ICCP.

**Tercero.** De acuerdo con lo previsto en el art. 56.2 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), se solicitó por el Tribunal al Órgano de Contratación (OC) la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe. Dicho Informe interesa la desestimación del recurso. En síntesis, expone que las obras objeto del contrato, forman parte de una actuación declarada de interés general del Estado por la LPGE para el año 2010, que se encomendó a ACUAES en virtud de convenio suscrito con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Como cuestión previa, destaca que CITOPIC impugna



todos los pliegos de ACUAES que requieren que los ICCP formen parte de los equipos técnicos en puestos de mayor responsabilidad. Razona que estas impugnaciones han sido rechazadas, tanto por el Ministerio de Transición Ecológica como por este Tribunal, con cita de la Resolución 1019/2020 y con mención de otros recursos similares, actualmente pendientes de decisión. ACUAES sostiene que esta sucesión de impugnaciones, parece pretender la dilación de los procedimientos por lo que, si lo estimara el TACRC, cabría valorar la temeridad o mala fe de la Recurrente a los efectos del art.58.2 LCSP. Rechaza en todo caso el OC la discriminación que afirma CITOPIC. Dice que, al establecer el personal que los licitadores han de adscribir al contrato, se ha valorado especialmente la complejidad de las obras, cuyo objeto es la construcción de una infraestructura de tratamiento de aguas residuales, cuya operación óptima requiere familiarización con las técnicas de operación de los procesos físico-químicos y biológicos con que están dotadas estas plantas, que requieren un control industrial y de laboratorio muy sofisticado. Afirma ACUAES que los ICCP son los profesionales de mayor cualificación que reúnen el perfil adecuado al efecto y entiende que el propio temario impartido a los Graduados en Ingeniería Civil que aporta CITOPIC abona su tesis, lo que desarrolla. Destaca finalmente el OC que no se discrimina a los Graduados en Ingeniería Civil y/o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, que tienen perfecta cabida en los equipos y que la exigencia de un perfil profesional específico no limita la concurrencia de las empresas.

## 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 45.1 LCSP.

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto contra un contrato y un acto de susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) de la LCSP, al referirse a un contrato de obras, con un valor estimado superior a 3.000.000,00 euros, e impugnarse los pliegos rectores del contrato (artículo 44.2 a de la LCSP).

**Tercero.** La interposición se ha producido dentro del plazo legal del art 50.1.b) LCSP, al no haber transcurrido más de 15 días hábiles desde la publicación del anuncio de



licitación en el que se indica la forma en que los interesados pueden acceder a los pliegos.

**Cuarto.** La legitimación se regula en el Art. 48 LCSP, que señala que *“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”*.

El Recurrente es un colegio profesional, esto es, una Corporación de Derecho Público entre cuyas competencias se encuentra la defensa de los intereses profesionales de sus miembros, por lo que tiene legitimación para recurrir los pliegos que considera restrictivos de la concurrencia y limitativos de la libertad de acceso a las licitaciones por parte de aquellos.

**Quinto.** Como se ha expuesto en los antecedentes, el recurso se funda en considerar el CITOPIC que la exigencia contenida en la Cláusula 8 PCAP, de que el Jefe de Obra ostente la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, restringe la concurrencia, pues impide acceder como eventuales licitadores, a empresas que cuenten en sus plantillas con Graduados en Ingeniería Civil, cuya formación les permite desarrollar los trabajos objeto del contrato. El órgano de contratación se opone al recurso por las razones que se han resumido anteriormente.

La Cláusula 8 PCAP controvertida, con la rúbrica *“Adscripción de medios personales suficientes para la ejecución de contrato”* dice, en lo que ahora es más relevante, lo siguiente:

*“El Contratista debe comprometerse a adscribir a la ejecución del Contrato, al menos, el siguiente personal:*

*Delegado del contratista: deberá ser un Titulado Universitario Superior.*

*Director de ejecución de las obras (Jefe de Obra): deberá ser un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos con experiencia de más de diez (10) años en obras hidráulicas y que*



*haya participado como Jefe de Obra o Director de Obra en una obra de Construcción de una Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) para población superior a los 100.000 habitantes equivalentes con tratamiento secundario y línea de lodos con digestión anaerobia o de una ampliación de 50.000 habitantes equivalentes, a mayores de los preexistentes, con los mismos procesos antes indicados. Los proyectos u obras de ampliación serán asimilables al criterio anterior siempre que la capacidad conjunta (planta existente y ampliación) sea superior a 100.000 habitantes equivalentes.*

*Jefe de Planta durante el periodo de Puesta en Marcha:* *deberá ser un técnico con experiencia de más de cinco (5) años en obras hidráulicas y que haya participado como Jefe de Planta en la puesta en marcha o en la explotación durante 6 meses de al menos una Depuradora de Aguas Residuales Urbanas con capacidad igual o superior a 100.000 habitantes equivalente”.*

La Cláusula 8 PCAP añade que los licitadores, deberán incluir en el sobre de documentación general, la declaración responsable de que, en caso de resultar propuestos como adjudicatarios, adscribirán el personal requerido a la ejecución del contrato, compromiso que deberá cumplimentarse en el plazo de diez días hábiles, que ACUAES concederá al efecto.

**Sexto.** Como hemos recordado recientemente, en la Resolución 1019/2020, de 28 de septiembre:

*"En lo que se refiere a la configuración de los medios personales a adscribir al contrato, exigidos como requisito de solvencia para los eventuales licitadores, este Tribunal tiene señalado de forma reiterada que, siempre que no introduzcan criterios discriminatorios, no vinculados al objeto del contrato o desproporcionados (arts. 1 y 74.2 de la LCSP), el órgano de contratación es libre de determinarlos en orden a satisfacer sus necesidades, que deben estar presididas por el interés público.*

*Así, como señalamos en nuestra Resolución nº 135/2018, de 9 de febrero de 2019 (Recurso nº 1333/2017 C.A. Galicia 159/2017), “Se trata, por tanto, de una cuestión eminentemente técnica. La parte recurrente invoca los argumentos que considera convenientes para discutir la proporcionalidad de la exigencia de adscripción de medios*



*y, por su parte, el órgano de contratación aporta en su informe justificaciones de la singularidad del proyecto para el cual se licita el contrato. No tiene este Tribunal el conocimiento técnico ni la competencia para discutir el criterio técnico del órgano de contratación, sino que debe comprobar que en el establecimiento de las condiciones o medios exigidos se haya seguido un procedimiento legalmente establecido, motivado según las circunstancias del caso concreto y respetando los principios generales que inspiran la contratación administrativa. Cabe indicar que, en un supuesto similar, la Audiencia Nacional, en sentencia de 5 de marzo de 2014 (JUR\2014\78233), estimó parcialmente un recurso contra la Resolución de este Tribunal nº 189/2013, de 23 de mayo (recurso 215/2013), considerando que no procedía sustituir la exigencia del pliego de adscribir un modelo concreto de vehículo por una genérica referencia a un vehículo todoterreno, al considerar prevalentes, a la vista de las justificaciones de la Administración contratante, ‘las amplias facultades del órgano de contratación para definir cuál sea el objeto del contrato, en orden a satisfacer las necesidades acordes a la finalidad y funciones que ha de cumplir el órgano de contratación, en el marco del interés público que debe satisfacer’.*

En el presente caso, igual que ocurría en el resuelto por la Resolución 1019/2020, que hemos transcrito en parte, CITOPIC considera que los Graduados en Ingeniería Civil, están cualificados para desarrollar las tareas propias del objeto del contrato. Sin embargo, como también destacó este Tribunal en aquél supuesto, la cláusula controvertida no excluye a dichos Graduados. Solamente para el puesto de Director de ejecución de las obras (Jefe de Obra) exige la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Junto con esta titulación, se exige además una experiencia mínima, no solo temporal, sino también en obras similares, experiencia, que también se requiere para el puesto de Jefe de Planta en el periodo de Puesta en Marcha que, en cambio, puede ser un técnico.

El OC, en el informe remitido, justifica en razones técnicas, dada la complejidad de la obra y las peculiaridades de la infraestructura, la exigencia de la titulación requerida para el Jefe de Obra, sin que pueda este Tribunal, que carece de conocimientos especializados al efecto, sustituir dicha valoración sino, únicamente, contrastar su motivación. Y, a partir de esta premisa, no se aprecia que la motivación dada por



ACUAES en este caso, sea arbitraria o irracional, como no resulta tampoco que la exigencia de dicha titulación sea desproporcionada, considerando la entidad y características del contrato.

Por lo demás, la exigencia de la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puestos, se proyecta sobre todas las empresas interesadas en concurrir al procedimiento, que inicialmente pueden presentar una declaración responsable comprometiéndose a adscribir al personal requerido si son propuestas como adjudicatarias. Por tanto, no se afecta a la igualdad, ni a la concurrencia entre las empresas, ni se limita su participación. Tampoco crea la Cláusula un obstáculo injustificado a la apertura de la contratación a la competencia. No se aprecia pues vulneración de los arts. 76.3, 126.1, 132.1 y .2 LCSP.

Por tanto, debe desestimarse el recurso.

En base a lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. C.D.A., en representación del COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS (CITOPIC o el Recurrente), contra los pliegos del procedimiento de contratación del "*Proyecto constructivo, ejecución de las obras y puesta en marcha de la EDAR de Sinova (Soria)*", con expediente ACE/607.01/20/OBRA/01, convocado por la Sociedad Mercantil Estatal de las Cuencas de España, S.A. (ACUAES).

**Segundo.** 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 58 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 al de la



recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.