RE 119/2016

Acuerdo 123/2016, de 16 de diciembre de 2016, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS E INGENIEROS CIVILES, frente a la licitación denominada «Acuerdo marco de servicios de redacción y elaboración de Planes Generales Simplificados de municipios aragoneses», promovido por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de noviembre de 2016 se publica, en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio de licitación del contrato denominado «Acuerdo marco de servicios de redacción y elaboración de Planes Generales Simplificados de municipios aragoneses», promovido por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón. El mismo anuncio se publica el 18 de noviembre de 2016 en el Perfil de contratante del Gobierno de Aragón

Se trata de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, tramitado por procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación, y un valor estimado global de 247 933,88 euros, IVA no incluido.

SEGUNDO.- En la cláusula 2.2.4.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación (en adelante, PCAP) se establece que

la solvencia técnica de los licitadores se acreditará a través de los medios que se especifican en el Anexo II, haciéndose referencia en éste a:

☒ e)	**Titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato**
	Criterios de selección: Un profesional que posea la titulación académica oficial de Arquitecto o de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos con experiencia de haber participado en la redacción de al menos una Delimitación del Suelo Urbano, un instrumento de planeamiento general o un instrumento de planeamiento de desarrollo en los tres últimos años. **Se acreditará mediante: presentación de copia compulsada del título académico acreditativo o certificado de colegiación en el correspondiente Colegio Profesional y Certificado expedido por autoridad pública competente o Colegio Profesional acreditativo de la participación en la redacción de al menos uno de los instrumentos urbanísticos señalados, con indicación de importes, fechas y destinatario público o privado de los trabajos.**

El Anexo III «*Compromiso de adscripción de medios para la ejecución de los contratos derivados*» define el número mínimo de personas necesario para la redacción y elaboración del Plan General Simplificado de la siguiente manera:

> «*Un Arquitecto o un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos con experiencia acreditada en la forma señalada en el Anexo II*».

Por otra parte, en el Anexo VI del PCAP se establecen los criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación posterior, incluyéndose tres tipos de criterios: la oferta económica (máximo de 55 puntos), los medios personales (máximo 15 puntos) y el plazo de ejecución (máximo 10 puntos). En cuanto a la valoración de los medios personales se señala lo siguiente:

Por cada profesional adicional al comprometido en el Anexo III que colabore en la redacción y elaboración del Plan General Simplificado se otorgará la siguiente puntuación por razón de la competencia profesional:

Profesional	Puntuación
Arquitecto o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos	3 puntos
Asesor jurídico	3 puntos
Biólogo	3 puntos
Arqueólogo	2 punto
Ingeniero industrial	1 punto
Sociólogo	1 punto
Geógrafo	1 punto
Ingeniero Técnico en Topografía, Ingeniero en Geodesia y Cartografía o Ingeniero en Geomática y Topografía	1 punto

DOCUMENTACIÓN: Relación de los profesionales colaboradores que compondrán el equipo redactor, copia compulsada del título académico acreditativo o certificado de colegiación en el correspondiente Colegio Profesional y compromiso de adscripción de estos medios a la redacción y elaboración del Plan General Simplificado.

TERCERO.- El 2 de diciembre de 2016, D. Miguel Gironés Esperabé, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS E INGENIEROS CIVILES (en adelante el COITOP), interpone en el Registro General del Gobierno de Aragón, recurso especial en materia de contratación dirigido al órgano de contratación, frente al anuncio y los Pliegos que rigen la licitación del contrato de referencia.

El recurso alega y fundamenta, en síntesis, lo siguiente:

a) En primer lugar se hace referencia en el recurso a la incorrecta referencia a la titulación académica de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Argumenta el recurrente que el Pliego incurre en un error de concepto ya que, implantado el sistema denominado «Bolonia», no existe una titulación exclusiva

denominada Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, sino que en la actualidad son Master en Ingeniería de Caminos.

b) En segundo lugar, el recurrente no considera ajustado a Derecho que los Graduados en Ingeniería Civil hayan sido excluidos del equipo mínimo a formar (Anexo III PCAP del PCAP) y de los equipos humanos que pueden ser valorados adicionalmente junto a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Anexo VI del PCAP). Se argumenta que las competencias adquiridas por estos titulados son suficientes para la realización de las actuaciones vinculadas a la planificación urbanística, aportando para ello la regulación contenida en la Orden CIN 307/2009, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de graduado en ingeniería civil.

Por lo argumentado solicita la rectificación de los Pliegos, incluyendo en el Anexo III del PCAP a los Graduados en Ingeniería Civil como personas capacitadas para la redacción y elaboración del Plan General Simplificado, así como la inclusión de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y/o Graduados en Ingeniería Civil en el Anexo VI como titulados a valorar de manera adicional a los incluidos en el Anexo III.

CUARTO.- El 14 de diciembre de 2016 tiene entrada en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón el recurso interpuesto, el expediente del procedimiento de licitación y el informe emitido por el órgano gestor.

No se procede por el Tribunal a evacuar trámite de alegaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 del texto refundido

de la Ley de contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP); dado que al tratarse de un recurso especial sobre los pliegos; y no constar ofertas, no puede acreditarse la existencia de terceros con la condición de interesados.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a la doctrina ya consolidada por este Tribunal administrativo en relación a la legitimación activa en los supuestos de interesados que representan intereses colectivos respecto de asociaciones o colegios profesionales —entre otros, Acuerdo 38/2012, de 10 de septiembre, en relación a la Federación española de Empresas de Tecnología Sanitaria; Acuerdo 45/2013, de 2 de septiembre, en relación al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid; Acuerdo 54/2013, de 23 de septiembre, en relación a la Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos; Acuerdo 57/2013, de 7 de octubre, respecto de la Federación de Empresas de Transportes de Mercancías de Zaragoza; Acuerdo 63/2016, de 23 de junio, referente al Colegio Oficial de Ingenieros Industriales; y Acuerdo 64/2016, de 23 de junio, en relación al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos— se acredita en el expediente la legitimación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles, para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP, que permite recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación.

El interés que preside el recurso, además de la defensa genérica de la legalidad, es el de la defensa de los intereses de los colegiados a través del recurrente, de conformidad con sus Estatutos. Y ello porque el objetivo principal del recurso se traduce en que se permita a estos titulados participar en la licitación, por lo que la solución que se de a la controversia afecta de forma efectiva a los intereses de sus colegiados.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto frente a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros, por lo que este Tribunal es competente para la resolución del recurso planteado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, (en redacción dada por el artículo 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón). El recurso se plantea además en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Es pretensión del recurso que se modifiquen el PCAP a fin de que puedan concurrir a la licitación los Graduados en Ingeniería Civil como personas capacitadas para la redacción y elaboración del Plan General Simplificado, así como la inclusión de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y/o Graduados en Ingeniería Civil en el Anexo VI como titulados a valorar de manera adicional a los incluidos en el Anexo III. Se trata, en el fondo, de analizar si la solvencia exigida, y los criterios de adjudicación previstos, vulneran los principios aplicables a la contratación pública y, en especial, los de no discriminación y competencia.

Para ello hay que partir de que este Tribunal administrativo ha sostenido reiteradamente (por todos, Acuerdo 102/2015, de 27 de noviembre) que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias establecidas y otros no. También, que corresponde al órgano de contratación determinar los requisitos que se van a exigir, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo, de forma que no deberán exigirse requisitos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el procedimiento de licitación.

Conviene recordar en este punto, la consolidada jurisprudencia de los Tribunales así como la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales sobre la limitación de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales. Así, como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) trayendo a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras Resoluciones, la 160/2011 de 8 de junio, y la 112/2012, de 16 de mayo *«(...)frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de "libertad con idoneidad" (por todas, STS de 21 de octubre de1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268)), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que*

ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693))».

En este sentido, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 se afirma lo siguiente: «(…) *Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues (…) la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».*

Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen «*la capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones*», elemento éste que, a falta de previsión

normativa, debe ser objeto de un análisis casuístico. En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos. Por ello, la reserva competencial a una titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva.

Idéntico criterio ha sido mantenido por el TACRC en Resoluciones 310/2013, 319/2015, 595/2015, 820/2015 y 397/2016; y por este Tribunal en sus recientes Acuerdos 62 y 63, de 23 de junio de 2016.

TERCERO.- Respecto al primer motivo de recurso —la modificación de los pliegos a fin de que puedan concurrir a la licitación los Graduados en Ingeniería Civil como personas capacitadas para la redacción y elaboración del Plan General Simplificado—, donde el PCAP requiere tener la titulación de Arquitecto o de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; este Tribunal administrativo considera que no se restringe la competencia por no incluir a los Graduados en Ingeniería Civil. Para llegar a esta conclusión resulta necesario analizar el objeto de la prestación, así como el plan de estudios de la titulación.

El objeto del Acuerdo Marco es la contratación de los servicios de redacción y elaboración del Plan General Simplificado de los municipios aragoneses que se determinen mediante convocatoria pública. Estos trabajos comprenderán todo el término municipal. Y el Pliego de Prescripciones Técnicas describe de manera detallada los servicios a prestar, que comprenderán:

«Todas las actividades necesarias para la redacción y elaboración del Plan General Simplificado del municipio de referencia hasta su aprobación definitiva. A título orientativo se indican los siguientes trabajos y documentos:

- Trabajos previos necesarios para la redacción del Plan General Simplificado.

- Documentación completa para el Avance, incluyendo documentación ambiental.

- Documentación completa para la aprobación inicial incluyendo documentación ambiental.

- Informe sobre alegaciones presentadas durante el periodo de información pública.

- Informe sobre cumplimiento de los informes sectoriales que las Administraciones competentes emitan.

- Informe en relación a las posibles propuestas municipales y de la Dirección General de Urbanismo.

- Documentación completa para la Aprobación Provisional incluyendo documentación ambiental.

- En su caso, documentación de rectificación de la parte objeto de reparos recogidos en el Acuerdo de Aprobación Definitiva del Consejo Provincial de urbanismo correspondiente».

Del análisis del resto del contenido del PPT se infiere que la normativa que deberá aplicar el adjudicatario del contrato es fundamentalmente la normativa urbanística y, en segundo lugar, la normativa ambiental.

En segundo lugar resulta necesario acudir a la Orden CIN/307/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico en Obras Públicas (en adelante, ITOP).

Este Grado en ingeniería civil es el que habilita para la profesión regulada de ITOP.

De la totalidad de créditos incluidos en estos estudios hay 60 de formación básica, 60 correspondientes al bloque común a la rama civil y 48 de tecnología específica en tres ámbitos (construcciones civiles, hidrología y transportes y servicios urbanos). Únicamente en los créditos de tecnología específica relativos a Transportes y Servicios Urbanos se incluye de manera expresa «*el conocimiento del marco de regulación de la gestión urbanística*» *que* es lo que constituye el objeto principal de la prestación de los servicios a desarrollar en la ejecución del contrato.

De esta manera, se llega a la conclusión de que, a la vista del objeto del contrato, se ha considerado necesario requerir unas titulaciones que incluyen tanto Arquitectos como Ingenieros de caminos, canales y puertos, pero no a Graduados en Ingeniería civil. A juicio de este Tribunal administrativo, esta exigencia se considera ajustada a la legalidad, ya que tanto Arquitectos como Ingenieros de caminos, canales y puertos acreditan, conforme a sus planes de estudios, capacidad técnica real para el ejercicio de las funciones exigidas en los pliegos, en función de las condiciones recogidas en la Orden EDU/2075/2010, de 29 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto; y la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; respectivamente.

Procede, en consecuencia, la desestimación de este motivo recurso.

CUARTO.- En cuanto al segundo motivo de recurso — la inclusión de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y/o Graduados en Ingeniería Civil en el Anexo VI como titulados a valorar de manera adicional a los incluidos en el Anexo III—, no añade ningún valor más a la ejecución del contrato. Y es que, como afirma el informe del Departamento al recurso, «*no se considera necesaria la inclusión de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y/o Graduados en Ingeniería Civil entre los profesionales adicionales para colaborar en la redacción del plan general simplificado, valorables en el Anexo VI del PCAP, por valorarse ya la adscripción adicional de otro Arquitecto o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, con competencia plena y generalista para la redacción de este instrumento de planeamiento urbanístico, frente a la especialización tecnológica dentro del mismo ámbito de la ingeniería civil que poseen los profesionales cuya inclusión se pretende*».

Procede, en consecuencia, la desestimación de este motivo del recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP; y en los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial presentado por D. Miguel Gironés Esperabé, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS E INGENIEROS CIVILES, frente a la licitación denominada «Acuerdo marco de servicios de redacción y elaboración de Planes Generales Simplificados de municipios aragoneses», promovida por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

TERCERO.- Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.