



Recurso nº 760/2024

Resolución nº 971/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 29 de julio de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. Juan José Moreno Sánchez, en representación del COLEGIO DE GEÓGRAFOS, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación para contratar los servicios de “*Asistencia técnica para la realización de los trabajos de revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental y Oriental. Cuarto ciclo 2028-2033. Fase I Documentos iniciales*”, expediente con clave N1.803.460/0411, licitado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 16 de mayo de 2024, a las 13:17horas, en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector público (PLACSP), y el 23 de mayo en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se publica el anuncio de licitación del contrato de servicios de “*Asistencia técnica para la realización de los trabajos de revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental y Oriental. Cuarto ciclo 2028-2033. Fase I Documentos iniciales*”, expediente con clave N1.803.460/0411, licitado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. El mismo día, a las 13:18 horas, se alojaron para su descarga los pliegos que rigen la licitación en la PLACSP.

El contrato, calificado como de servicios, clasificación 71318000-0 Servicios de asesoramiento y consultoría en ingeniería, tiene un valor estimado de 138.495,77 euros, no estando sujeto a regulación armonizada, y licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria.



En el cuadro de características específicas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), se dispone en lo que al recurso importa, cuanto sigue.

«1. DEFINICIÓN DEL OBJETO, PROCEDIMIENTO Y CODIFICACIÓN (Cláusula 2)

1.1. OBJETO (Artículos 17, 99 y 308 de la LCSP):

ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS DE REVISIÓN DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS DEL CANTÁBRICO OCCIDENTAL Y ORIENTAL. CUARTO CICLO 2028 – 2033. FASE I DOCUMENTOS INICIALES.

1.2. NECESIDADES ADMINISTRATIVAS A SATISFACER:

El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental y el Plan Hidrológico de la Parte Española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental son objeto de una revisión completa y periódica cada seis años, en un proceso cíclico establecido por la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua de la Unión Europea) y por el ordenamiento español sobre la materia. Los citados planes hidrológicos para el periodo 2022-2027 fueron aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de enero de 2023. Desde ese momento ha de iniciarse por parte de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, O.A. la revisión y elaboración de contenidos de cara a los planes hidrológicos para el periodo 2028-2033, en un trabajo que ha de desarrollarse según las etapas normativamente establecidas, que tiene como hitos finales la puesta en consulta pública del borrador del plan al menos un año antes de su aprobación definitiva, que deberá producirse antes del final de 2027.

La primera etapa de este proceso es la consulta pública de los denominados “Documentos iniciales”. Estos incluyen, de acuerdo al Reglamento de Planificación Hidrológica, el “Programa, calendario y fórmulas de consulta” (artículo 77) y el “Estudio general sobre la demarcación hidrográfica” (artículo 78). Estos documentos deben ser sometidos a consulta pública con una antelación mínima de tres años con respecto al inicio del procedimiento de aprobación del plan. Por tanto, el proceso de consulta pública deberá desarrollarse en el primer semestre del año 2025. La realización de los trabajos



necesarios para la elaboración de los citados Documentos iniciales necesita de la participación de técnicos especialistas, para cuya dotación resulta precisa la licitación que rige este pliego.

(...) 15. SOLVENCIA (Cláusula 6)

Los licitadores deberán acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, aportando los documentos exigidos en los artículos 87, 90 y 92 a 94 de la LCSP.

Integración de la solvencia con medios externos (Artículo 75 de la LCSP)

Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

15.1. COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS (Artículo 76 de la LCSP - Cláusulas 8, 14 y 28)

El licitador deberá comprometerse a adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales siguientes y los medios personales cuyos perfiles profesionales se señalan a continuación (Artículo 76.2 de la LCSP). Este compromiso tendrá carácter de obligación esencial, cuyo incumplimiento dará lugar a la resolución del contrato (conforme al artículo 211.1 f)), o será susceptible de penalización conforme a lo señalado en el artículo 192.2 LCSP, y de acuerdo con lo previsto en el Apartado 29.6 de este Cuadro de Características:

(...) 15.1.2.- MEDIOS PERSONALES:



El Consultor deberá contar con personal y medios suficientes para la ejecución de los trabajos descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, manteniendo la dedicación de las personas propuestas en la oferta.

PERFIL PROFESIONAL	NUMERO DE TÉCNICOS	EXPERIENCIA MÍNIMA (Años)	MEDIO DE ACREDITACIÓN DE SUS CARACTERÍSTICAS Y DISPONIBILIDAD	OBLIGACIÓN ESENCIAL (SI/NO)
<i>JEFE PROYECTO: Titulado Superior o máster (nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para Educación Superior -MECES) en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, con experiencia en trabajos relacionados con la planificación hidrológica en el contexto de los procesos establecidos por la Directiva Marco del Agua</i>	1	10 años	<i>Copia de los títulos académicos oficiales, certificados de buena ejecución nominales y currículum vitae firmado</i>	SI
<i>COORDINADOR: Titulado Superior o máster (nivel 3 MECES) en Ciencias Ambientales, con experiencia en evaluación ambiental y análisis de presiones e impactos. Además de su participación en los trabajos, actuará como interlocutor habitual con los técnicos de la Confederación. La ubicación de su centro de trabajo deberá permitir con facilidad los desplazamientos a las sedes de la Confederación y a las entidades y organismos vinculados.</i>	1	5 años	<i>Copia de los títulos académicos oficiales, certificados de buena ejecución nominales y currículum vitae firmado.</i>	SI
<i>Titulado Superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales, Caminos y Puertos, con experiencia en hidrología y modelo AQUATOOL</i>	1	---	<i>Copia de los títulos académicos oficiales, currículum vitae firmado y declaración responsable de la empresa licitadora de la experiencia del trabajador en los ámbitos materiales indicados.</i>	SI
<i>Titulado Superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería Informática, con experiencia en Sistemas de Información Geográfica y bases de datos.</i>	1	---		SI
<i>Titulado Superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería Industrial, Ingeniería Agrícola o Ingeniería de Montes, con experiencia en caracterización de demandas y análisis económico del agua.</i>	1	---		SI
<i>Titulado Superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales,</i>	1	---		SI



<i>Caminos y Puertos o Ciencias Ambientales, con experiencia en recursos hídricos y cambio climático.</i>			
<i>Titulado Medio o grado (nivel 2 MECES) en Ingeniería Industrial, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Forestal o Ingeniería de Obras Públicas, con experiencia en trabajos relacionados con la planificación hidrológica en contexto de los procesos establecidos por la Directiva Marco del Agua.</i>	2	---	SI
<i>Técnico superior (nivel 1 MECES), con experiencia en trabajos relacionados con Sistemas de Información Geográfica y tratamiento de bases de datos.</i>	1	---	SI

Todos ellos tendrán la dedicación requerida por su intervención en los trabajos correspondientes a su cualificación definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. El adjudicatario podrá asignar la realización de tareas específicas a otros técnicos especialistas en cada materia concreta. El equipo descrito contará con las ayudas y medios necesarios para completar su labor en el plazo establecido, tales como auxilios técnicos, informáticos, administrativos, mecanografía, delineación y maquetación (...)»

Asimismo, en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se señala lo siguiente.

«ARTÍCULO CUARTO, EQUIPO Y MEDIOS DEL CONSULTOR

4.1 EQUIPO DE TRABAJO

El Consultor deberá contar con personal y medios suficientes para la ejecución de los trabajos descritos en el artículo tercero, manteniendo la dedicación de las personas propuestas en la oferta.

Como Jefe de proyecto, al frente de los trabajos, el Consultor deberá asignar a un Titulado Superior o máster (nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, en adelante MECES) en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, o titulación equivalente, con experiencia mínima de 10 años en trabajos relacionados



con la planificación hidrológica en el contexto de los procesos establecidos por la Directiva Marco de Agua (DMA).

Bajo su coordinación, el equipo de trabajo estará formado al menos por los siguientes profesionales:

1 Titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ciencias Ambientales , o titulación equivalente, con experiencia mínima de 5 años en evaluación ambiental y análisis de presiones e impactos. Además de su participación en la elaboración de la parte de los trabajos que le corresponda, actuará como interlocutor habitual con los técnicos de la Oficina de Planificación Hidrológica y de las Autoridades Competentes para el DOCUMENTO NÚM 2 QUATER HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO, O.A. intercambio de información y la revisión de los trabajos desarrollados. La ubicación de su centro de trabajo deberá permitir con facilidad los desplazamientos a las sedes de la Confederación y a las entidades y organismos vinculados a las citadas Autoridades Competentes si resultara necesario en alguna etapa de los trabajos.

1 Titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales, Caminos y Puertos, o titulación equivalente, con experiencia en hidrología y modelo AQUATOOL

1 Titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería Informática, o titulación equivalente, con experiencia en Sistemas de Información Geográfica y bases de datos.

1 Titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería Industrial, Ingeniería Agrícola o Ingeniería de Montes, o titulaciones equivalentes, con experiencia en caracterización de demandas y análisis económico del agua.

1 Titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales, Caminos y Puertos, Ciencias Ambientales, o titulaciones equivalentes, con experiencia en recursos hídricos y cambio climático.

2 Titulado medios grado (nivel 2 MECES) en Ingeniería Industrial, Ingeniería Agrícola, Ingeniería Forestal o Ingeniería de Obras Públicas con experiencia en trabajos



relacionadas con la planificación hidrológica en el contexto de los procesos establecidos por la DMA.

1 Técnico superior (nivel 1 MECES) con experiencia en trabajos relacionados con Sistemas de Información geográficos y tratamiento de bases de datos. (...)»

Segundo. El 6 de junio de 2024, a las 16:36 horas, el COLEGIO DE GEÓGRAFOS, presenta recurso especial en materia de contratación ante el órgano de contratación, contra el anuncio y los pliegos del contrato.

El recurso tiene el siguiente *petitum* que «*se declare la nulidad de la Licitación y Pliegos mencionados, en lo que a sus requisitos de solvencia técnica se refiere, dictando una resolución o habilitando un nuevo Pliego, en el que se incluyan las Titulaciones de Geografía entre las requeridas para optar al equipo técnico mínimo requerido, concretamente al puesto de Ingeniero/a agrónomo, ingeniero/ de Montes o biólogo con un Master en paisajismo (Nivel MECES 3 o EQF Level 7), como consecuencia necesaria, que la nueva resolución o Pliegos incluya, igualmente la titulación de Geografía respecto de los otros componentes del equipo*».

Igualmente solicita la suspensión del procedimiento.

Tercero. El 11 de junio de 2024 se reciben en este Tribunal el recurso y el expediente, acompañado del informe a que se refiere el artículo 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) y 28.4 del 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).

Cuarto. La Secretaría del Tribunal, el 13 de junio de 2024, da traslado del escrito de recurso interpuesto a los licitadores que han presentado proposiciones, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho.



Quinto. El 20 de junio de 2024, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acuerda 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.c), 3.2.a) y 45.1 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, al ser el contratante un poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. La legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación por los Colegios profesionales como corporaciones de Derecho Público, debe analizarse, teniendo en cuenta las reglas especiales establecidas al efecto en el artículo 48 de la LCSP.

El artículo 48 de la LCSP señala:

«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.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Este precepto tiene su antecedente inmediato en el artículo 42 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), el cual se enmarcaba en la línea de reconocer de forma



“generosa” la legitimación a efectos de la interposición del recurso especial, al igual que el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa reconocía legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo y el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la reconocía para la interposición de los recursos ordinarios.

El artículo 42 del TRLCSP se limitaba a señalar que:

«Artículo 42. Legitimación.

Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso».

La regulación de la legitimación para la interposición del recurso especial se modifica posteriormente, primero a través del artículo 24 del RD 814/2015 y después por el artículo 48 de la LCSP.

Volveremos sobre ello, pero cabe señalar desde ya cómo se produce un cambio que consiste en abordar de forma específica la legitimación a efectos del recurso especial, limitándose con ello la posibilidad de extrapolar las interpretaciones que la jurisprudencia elabore sobre la legitimación, digamos así genérica, a efectos del recurso contencioso-administrativo y recurso especial.

Por otra parte, las Directivas comunitarias configuran el recurso especial como un recurso dirigido al licitador, a efectos de proteger e incentivar su participación en los procedimientos de contratación pública.

El artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE reconoce legitimación como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación. Esto es, se reconoce legitimación a quien tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato, y solo los operadores económicos tienen ese interés (operador económico en términos de licitador).



Obviamente, el legislador nacional al trasponer la Directiva al derecho interno, puede ampliar dicha legitimación. Ahora bien, si lo hace, será con base en una decisión a nivel “nacional”, sin encontrarse a ello obligado por el deber de proceder a una adecuada trasposición del derecho comunitario, que se satisface, como hemos visto, por el mero hecho de reconocer legitimación a los operadores económicos interesados en la adjudicación de un contrato.

La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en coherencia con lo anterior, analiza supuestos de ajuste al derecho comunitario relacionados con licitadores actuales o potenciales (especialmente restrictivo, vid Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 26 de enero de 2022, T.849/19).

Llegados a este punto, volviendo a la redacción del artículo 48 de la LCSP, que actualmente regula la legitimación para interponer el recurso especial, resulta evidente que su párrafo primero se dirige a abordar la legitimación de los operadores económicos, esto es, de los licitadores. Su párrafo segundo aborda otros supuestos de legitimación, asociaciones empresariales y sindicatos, de forma disímil, pues la reconoce mucho más ampliamente a los primeros, previsiblemente porque representan los intereses de los licitadores potencialmente interesados en participar en la licitación y, como consecuencia de la configuración del recurso especial, como un mecanismo para incentivar su participación en las licitaciones, en aras a fomentar la concurrencia.

Ampliar la legitimación más allá de los supuestos legalmente establecidos precisa de un presupuesto normativo explícito, como sucede en los expresamente mencionados en el artículo 24 del RPREAMC.

La legitimación de los Colegios profesionales no encuentra pleno acomodo en ninguno de los preceptos señalados, pues obviamente en modo alguno son una asociación empresarial, ni un sindicato, ni un licitador potencialmente interesado en obtener la adjudicación del contrato.

Pese a ello, este Tribunal ha reconocido a los Colegios profesionales legitimación para la interposición del recurso especial, cuando expresamente lo hacían en defensa de los intereses profesionales de los colegiados y cuando la actuación procesal repercuta en



beneficio del específico interés colectivo del propio sector profesional. Elementos estos que han de ser alegados y fundados en el escrito de interposición del recurso, inadmitiéndose en caso de que falte este extremo, cuando el recurso pudiera haberse interpuesto por cualquier licitador interesado en participar en la licitación, al igual que cuando hemos apreciado que se actúa en pura defensa de la legalidad.

Este criterio se basa en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2024 y en la doctrina del Tribunal Constitucional que en ella se recoge.

Y este criterio, conviene recalcarlo, ha sido el acogido por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia en su sentencia de 10 de enero de 2024, que confirma una resolución de este Tribunal que inadmitía el recurso especial interpuesto por un Colegio profesional, apreciando falta de legitimación, al no acreditarse que se actuase en defensa de los intereses profesionales de los colegiados ni que la actuación procesal repercutiese en beneficio del específico interés colectivo del propio sector profesional.

Según consta en el artículo 4 de los estatutos del colegio recurrente, son *“fines esenciales del Colegio...4. Defender los intereses profesionales de los geógrafos”* y, asimismo, en su artículo 5.2, se determina que corresponde al Colegio, *“Ostentar, en su ámbito, la representación y defensa de la profesión ante la administración, instituciones, tribunales, entidades y particulares con la legitimación para ser parte en todos aquellos litigios que afecten a los intereses profesionales, así como ejercitar el derecho de petición conforme a la Ley”*.

En el presente caso, el motivo de impugnación se reduce a que en el cuadro de características del PCAP y en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se omite el perfil profesional del Geógrafo como integrante del equipo de trabajo adscrito al contrato, en contraposición a otros profesionales con los que comparten aptitud profesional.

Teniendo en cuenta el motivo de recurso esgrimido y lo expuesto anteriormente, reconocemos legitimación al Colegio profesional recurrente.

Tercero. Los actos recurridos son el anuncio y los pliegos de un contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros.



El acto y el contrato a los que se refiere son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. El anuncio y los pliegos, para su descarga, se publicaron el 16 de mayo de 2024 en dicha Plataforma. El 6 de junio se interpuso el recurso.

El recurso se ha presentado en tiempo y forma de acuerdo con los artículos 50.1.a) y 51.1 y 3 de la LCSP, así como los artículos 16.4.a), 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP).

Quinto. La recurrente funda su impugnación en los siguientes argumentos.

La motivación de recurso es la discriminación de la titulación de Geografía que se materializa en el cuadro de características del PCAP y en el PPT, pues en estos documentos se omite que la figura profesional del Geógrafo pueda formar parte del equipo en contraposición a otros profesionales con los que comparten aptitud profesional.

La impugnación se contrae a la competencia de los Geógrafos como técnicos especialistas en medio ambiente, y aduce como fundamento que se pretende sortear la doctrina jurisprudencial de multidisciplinariedad y de igualdad y libertad de acceso con idoneidad (importada de la disposiciones y resoluciones legales y judiciales de la UE), propiciando un monopolio competencial contrario a dicha doctrina.

Aduce que los titulados en Geografía son expertos conocedores del medio ambiente y están perfectamente capacitados para desarrollar las encomiendas y funciones detallada en la licitación que nos ocupa, adjuntado un Dossier elaborado por el Colegio, que afirma que la especialidad ambiental o medioambiental entra dentro de las aptitudes propias de los Geógrafos. Añade que la gran mayoría de las Facultades de Geografía de las Universidades imparten asignaturas que acometen y desarrollan directamente esta materia.

Así mismo señala que en el Libro Blanco del Título de Grado de Geografía y Ordenación del Territorio de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA),



se hace expresa referencia a que los geógrafos son expertos en problemas y soluciones medioambientales, y aduce licitaciones similares en que se permite a los Geógrafos realizar actividades en materia medioambiental.

Aduce además la hipotética vulneración del principio de igualdad y no discriminación, y la vulneración de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, y del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante EBEP).

Arguye el ente contratante lo siguiente.

Que la asistencia técnica objeto de este contrato de servicios abarca la preparación y redacción de los documentos iniciales de los nuevos Planes Hidrológicos, con ítems de trabajo como la descripción de las características de las demarcaciones hidrográficas y su estudio general; el estudio de presiones e impactos en las mismas, así como la correspondiente evaluación del riesgo; el análisis económico del uso del agua; y la elaboración de una programación, calendario y fórmulas de consulta. Todo ello se enmarca en los procesos cíclicos de gestión del agua establecidos por la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea.

Por ello considera justificada la exigencia a las empresas participantes en la licitación de un equipo mínimo de trabajo acorde a la mayor necesidad de cualificación y experiencia profesional en ámbitos concretos de la ingeniería como son la planificación y gestión hidrográfica, y en cuanto al técnico especialista en medioambiente, entiende que los conocimientos de los Geógrafos aducidos en esa materia no cubren una formación específica en materia de planificación hidrológica, que es el perfil profesional requerido por este servicio, y no simplemente un técnico especialista en medioambiente.

La variedad de tareas detalladas a realizar impone la apertura del equipo mínimo de personal a diversos perfiles vinculados a la gestión hidrológica, siempre condicionadas a la experiencia profesional en aspectos como la hidrología, los recursos hídricos y la planificación hidrológica. La licitación no busca, ni tiene por consecuencia, fomentar monopolios profesionales pues el equipo de personal está abierto a diversos perfiles, todos ellos dentro del marco razonable de la gestión hidrológica, sin el cual no podría garantizarse



la correcta ejecución del servicio con el grado de calidad exigido por la elaboración de un Plan Hidrográfico.

En cuanto a la hipotética vulneración del derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad, mérito y capacidad no es aplicable al caso de ninguna manera, pues se trata de la concreción de las condiciones de solvencia de un licitador mediante el compromiso de unos medios personales determinados en el ámbito de la aptitud de las empresas para participar en licitaciones y contratar con la Administración Pública. Se trata de un contrato público de servicios, y no el proceso selectivo o el concurso de méritos de una plaza de funcionario público o personal laboral.

Finalmente, cabe destacar que la pretensión del recurrente solicitada al final de su escrito hace una referencia expresa a la emisión de un nuevo pliego donde se incluya de forma nominal la titulación de Geografía como apta para cubrir el perfil de "*Ingeniero/a agrónomo, Ingeniero/a de Montes o biólogo con un Máster en paisajismo (Nivel MECES 2 o EQF Level 7)*". Como se puede comprobar en la tabla del cuadro de características del PCAP y en el apartado del PPT reproducidos en el Antecedente de hecho primero de esta resolución, dicho perfil profesional no corresponde a ninguno de los incluidos en este contrato de servicios. Por lo tanto, no solo no es aplicable al caso la fundamentación jurídica alegada, sino que tampoco parece serlo la propia solicitud del recurrente.

Sexto. La cuestión de fondo consiste en determinar si la exigencia, como medios personales a adscribir al contrato dentro de la cláusula de solvencia, de un titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ciencias Ambientales, o titulación equivalente, con experiencia mínima de 5 años en evaluación ambiental y análisis de presiones e impactos, y de un titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales, Caminos y Puertos, Ciencias Ambientales, o titulaciones equivalentes, con experiencia en recursos hídricos y cambio climático, es contraria al principio de libre competencia, pues representa un obstáculo injustificado a la posibilidad de que otros profesionales, debidamente habilitados, en este caso los Geógrafos, puedan concurrir a la licitación.

Ceñimos el análisis a esos dos perfiles, porque si bien el recurso es difuso a la hora de definir a cuáles de los perfiles exigidos se refiere, toda su argumentación descansa en las



competencias profesionales de los Geógrafos en materia medioambiental y son solo esos dos perfiles los que se refieren a dichas competencias.

Antes de exponer esa cuestión central es preciso dejar claro que la invocación de la recurrente de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española, y del EBEP, carece de todo sentido.

El acceso al empleo público nada tiene que ver con los trabajadores adscritos al contrato, por los contratistas del poder adjudicador, pues tales trabajadores no son en modo alguno funcionarios o trabajadores, empleados públicos, que tengan una relación estatutaria o de servicio con las entidades del sector público que contratan a su empresa, sino que su relación laboral o civil con la empresa contratista es ajena y completamente independiente del poder adjudicador, con el que carecen de vinculación alguna.

Entrando ya en la cuestión debatida, la normativa europea de contratación tiene como principios y pilares esenciales, entre otros, la igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia y, en consecuencia, los órganos de contratación tienen la obligación de evitar y corregir, en su caso, que en el establecimiento de las condiciones de contratación y en cualquier actuación que tenga lugar durante el procedimiento de adjudicación se produzca cualquier tipo de discriminación.

Así, se expresa el considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

“La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia”.



En esta línea, el artículo 18.1 de la citada Directiva que se refiere a los principios de adjudicación de los contratos, dispone.

“Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos”.

La LCSP, en trasposición de las Directivas 2014/23 /UE y 2014/24 /UE, de 26 de febrero de, así lo recoge en su artículo 1.1.

La cuestión que suscita el recurso ya ha sido objeto de consideración por este Tribunal en otras resoluciones.

Así, en nuestra Resolución nº 190/2023, con cita de nuestra Resolución nº 454/2022, señalábamos:

«En relación con la exigencia de una titulación concreta para los miembros del equipo técnico definido por los pliegos, este Tribunal tiene asentada una doctrina que se refleja, por ejemplo, en nuestra Resolución nº 1221/2020, de 13 de noviembre de 2020: “Y tal análisis debe partir, en primer lugar, de la regla contenida en el art. 76.3 LCSP, ...; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (por todas, Resolución 321/2017, de 31 de marzo). Pues bien, el examen del Alcance de los Servicios de Asistencia Técnica y de las funciones y responsabilidad encomendada al Delegado del Contrato y al Jefe de Unidad de la Asistencia obliga a concluir que, en el presente caso, los requisitos de titulación resultan proporcionados y adecuados al objeto del contrato, sin que puedan ser calificados de restrictivos ni discriminatorios. Se trata, además, de una cuestión análoga a la planteada en la Resolución 522/2015, de 5 de junio, por virtud de la cual fue desestimado el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles de Murcia. En primer lugar, es obligado recordar que



nos hallamos ante un ámbito dominado por la discrecionalidad técnica, donde el Órgano de Contratación dispone de margen para decidir cuál es la titulación y exigencia idónea para los medios personales que deben ser adscritos al contrato en el caso de una figura de la relevancia del ‘Delegado del Consultor’ (y ello, siempre que tales requisitos no vulneren lo dispuesto en materia de competencias profesionales)”.

Son dos por tanto los parámetros a considerar en este ámbito: la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de exigir un determinado perfil para la ejecución del contrato, y, de otra parte, y como límite a esa facultad decisoria, la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y adecuación al objeto contractual, así como las disposiciones en materia de competencias profesionales. Abundando en esta línea de razonamiento, en la Resolución nº 889/2019, de 25 de julio, este Tribunal indicaba lo siguiente:

“Asimismo, la Resolución nº 516/2018, de 1 de junio, del Recurso nº 302/2018 de este mismo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que reproduce a su vez resoluciones anteriores (resolución nº 302/2018, de 23 de marzo, del recurso nº 133/2018, resoluciones nº 517/2017 y nº 153/2017) establece al respecto lo siguiente: ‘el principio de proporcionalidad y su aplicación práctica requiere una ponderación de los intereses en juego: por una parte la libertad del órgano de contratación para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato y por otra, evitar que una determinada profesión suponga en la práctica el ejercicio de un monopolio con la consecuente restricción a la competencia para aquellas empresas que no cuentan con titulados en la misma, pero sí con otros cuya competencia y capacidad sea igualmente admitida para la realización de actividades por nuestro ordenamiento jurídico”.

Y, en cuanto a la posibilidad de exigencia de un perfil profesional específico en cuanto al personal a adscribir al contrato, en la Resolución nº 809/2017, de 22 de septiembre, se citaba la previa Resolución 210/2017, poniendo de relieve que “(...) resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla. (...)



Por otro lado, no cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para la ejecución de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de éstos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley les reserva en exclusiva. (...) 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”.

(...)

“La jurisprudencia se orienta en el sentido de atender fundamentalmente al nivel de conocimientos que se deriven de los títulos profesionales pero huyendo de la determinación de una competencia exclusiva general, así 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 universitarios de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de cometidos en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos, sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1981 y 10 de abril de 2006, entre otras muchas), señalando, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, que la competencia, en cada caso concreto, debe determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto o contrato de que se trate.

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 favor de una titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto del cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación. En esa línea, el principio jurisprudencial de ‘libertad con idoneidad’ no puede entenderse tampoco como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar. El principio de idoneidad implica elegir al más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional o profesionales son los más idóneos o adecuados en relación al contrato en controversia”».

En la licitación que nos ocupa, los argumentos que aduce el ente contratante para no permitir en los perfiles antes referidos la presentación de Geógrafos no se dirigen a poner en cuestión los conocimientos en materia medioambiental de dichos titulados sino, antes bien, a que carecen de una formación específica en materia de planificación hidrológica, no bastando simplemente un técnico especialista en medioambiente, toda vez que los perfiles están condicionados a la experiencia profesional en aspectos como la hidrología, los recursos hídricos y la planificación hidrológica.

Confunde así el ente contratante dos cosas distintas, la titulación académica, que lo que refleja es la existencia de unos conocimientos y competencias que habilitan para el ejercicio de una profesión u oficio, y la experiencia profesional en determinados trabajos o actividades.

Nada obsta, por tanto, a que, aun abriendo los perfiles referidos a los Geógrafos, se exija en ellos la experiencia ligada a la hidrología, los recursos hídricos y la planificación hidrológica, en consonancia con lo que constituye el objeto del contrato.

Así las cosas, a la vista de las capacidades exigidas en los estudios oficiales de geografía, se puede concluir que estos profesionales poseen la capacidad técnica necesaria para



intervenir en la ejecución de este contrato, en los perfiles referidos a la materia medioambiental, de acuerdo con sus conocimientos técnicos.

Estima este Tribunal que, frente al principio de exclusividad y monopolio competencial y en aras de proteger los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia cuya protección impone la LCSP ha de prevalecer el de “libertad con idoneidad”, facultando a los Geógrafos, en aras de una mayor concurrencia en la licitación, a intervenir en plano de igualdad con los otros profesionales designados en los pliegos para formar parte del equipo facultativo previsto para la ejecución del contrato, en concreto en los perfiles que exigen un titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ciencias Ambientales, o titulación equivalente, con experiencia mínima de 5 años en evaluación ambiental y análisis de presiones e impactos, y de un titulado superior o máster (nivel 3 MECES) en Ingeniería de Canales, Caminos y Puertos, Ciencias Ambientales, o titulaciones equivalentes, con experiencia en recursos hídricos y cambio climático.

Procede pues estimar el recurso, ordenando modificar el apartado 15.1.2 del cuadro de características del PCAP y el artículo cuarto, prescripción 4.1 del PPT, en el sentido antes indicado, retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los referidos pliegos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. Juan José Moreno Sánchez, en representación del COLEGIO DE GEÓGRAFOS, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación para contratar los servicios de “*Asistencia técnica para la realización de los trabajos de revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental y Oriental. Cuarto ciclo 2028-2033. Fase I Documentos iniciales*”, expediente con clave N1.803.460/0411, licitado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de conformidad con lo recogido en el fundamento de derecho sexto, con los efectos establecidos en el artículo 57.2 de la LCSP.



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 ella 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES