

Recursos nº 51, 55 y 63/2017

Resolución nº 67/2017

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 1 de marzo de 2017.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por don J.M.M., en nombre y representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, don E.F.O., en nombre y representación del Colegio de Ingenieros de Telecomunicación y don A.G.V., en nombre y representación de la empresa Melissa Consultoría e Ingeniería Ambiental, S.L., contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato “Servicios de elaboración de los mapas estratégicos de ruido y planes de acción de las carreteras de la red de la Comunidad de Madrid, 3^a fase”, número de expediente: A/SER-002129/2016, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fechas 28 y 30 de enero y 9 y 10 de febrero de 2017, respectivamente, se publicó en el DOUE, el Perfil de Contratante de la Comunidad de Madrid, en el BOE y en el BOCM, el anuncio de licitación correspondiente al contrato de referencia, a adjudicar mediante procedimiento abierto y un único criterio de adjudicación, el precio. El valor estimado asciende a 396.536 euros.

Segundo.- Interesa destacar en relación con el objeto de los recursos, que la cláusula 1.5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece en relación con los requisitos de solvencia, entre otros extremos, lo siguiente:

"Además de la solvencia exigida en este apartado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64.2 del TRLCSP, todos los licitadores deberán aportar compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de los siguientes medios:

Un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial o Licenciado en Físicas con al menos diez (10) años de experiencia en estudios de ruido ambiental así como en la dirección de equipos de trabajo multidisciplinares que será el responsable de la ejecución del contrato.

Además un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial o Licenciado en Físicas con experiencia mínima de 5 años en manejo de programas y modelos de cálculo para elaboración de mapas estratégicos de ruido.

Asimismo un Ingeniero Técnico de Obras Públicas, Ingeniero Técnico Industrial o Grado o Máster en Físicas con experiencia profesional mínima de 3 años en mediciones de ruido".

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), por su parte, señala:

"3. PERSONAL Y OFICINA DEL CONTRATISTA.

El Contratista tiene la obligación de adscribir, durante el periodo de ejecución del contrato, un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial o Licenciado en Físicas que deberá tener al menos diez (10) años de experiencia en estudios de ruido ambiental así como en la dirección de equipos de trabajo multidisciplinares y que será el Responsable de la ejecución del contrato.

Además deberán aportar el compromiso de adscribir durante el periodo de ejecución del contrato, un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Industrial o Licenciado en Físicas con experiencia mínima de 5 años en manejo de programas y modelos de cálculo para elaboración de mapas estratégicos de ruido.

Asimismo debe adscribir, durante el periodo de ejecución del contrato, un Ingeniero Técnico de Obras Públicas, Ingeniero Técnico Industrial o Grado o Máster en Físicas con experiencia profesional mínima de 3 años en mediciones de ruido".

Tercero.- El 9 de febrero de 2017, el Colegio de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación presentó ante el órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del contrato. El día 6 de febrero se había presentado el anuncio a que se refiere el artículo 44.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en adelante TRLCSP.

El día 13 de febrero de 2017, se presentó ante el mismo órgano el recurso especial en materia de contratación formulado por la representación del Colegio de Ingenieros de Telecomunicación contra los Pliegos citados. Asimismo, el día 15 de febrero se presentó recurso por la representación de Melissa Consultoría e Ingeniería Ambiental, S.L.

Todos los recursos solicitan la modificación del PCAP y el PPT en cuanto, a juicio de las recurrentes, las titulaciones requeridas tanto en la cláusula 1.5 del PCAP como en el apartado 3 del PPT deben incluir, según el Colegio de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, a los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, especialidad Sonido e Imagen y los Graduados en Ingeniería en Sonido e Imagen, *“que son los titulados que forma la Universidad española con una formación reglada en acústica”*; y a juicio del Colegio de Ingenieros en Telecomunicación, a los Ingenieros de Telecomunicación, teniendo en cuenta las competencias profesionales que les corresponden en materia de ruido y acústica y según la empresa recurrente *“otras titulaciones pueden realizar este trabajo, sin ir más lejos nuestra empresa lleva realizando este tipo de estudios más de 30 años con Ingenieros Agrónomos, Ingenieros de Montes, Licenciados en Ciencias Ambientales y Arquitectos”*.

El órgano de contratación remitió al Tribunal los recursos, el expediente administrativo y el informe preceptivo a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP, con fechas 13, 15 y 22 de febrero de 2017.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.

La acumulación de diversos recursos administrativos constituye una facultad del órgano competente para su resolución que puede acordar de propia iniciativa.

Vistos los escritos de los recursos antes mencionados se aprecia identidad en el asunto, su fundamentación y petitum, se trata del mismo expediente de contratación, hay identidad en los interesados y la resolución que pueda dictarse en uno de ellos afectaría a los otros, por lo que procede acordar la acumulación de la tramitación de los tres recursos para resolverlos en un solo procedimiento y por medio de una sola resolución.

Tercero.- Se acredita en el expediente la legitimación de los recurrentes representantes de Colegios Profesionales para interponer el recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de personas jurídicas “*cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso*”, en tanto que los Colegios Profesionales han de considerarse organizaciones representativas de intereses colectivos que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de los Procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal

Administrativo Central, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, ostentan, en este caso, legitimación *ad procesum* y *ad causam* puesto que pretenden que sus colegiados puedan participar en los trabajos objeto del contrato.

En cuanto a la entidad Melissa Consultoría e Ingeniería Ambiental, S.L., se encuentra igualmente legitimada, en cuanto potencial licitadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de una persona jurídica “*cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso*”.

Igualmente se ha acreditado la representación con que actúan los firmantes de los recursos.

Cuarto.- Por cuanto respecta al objeto de los recursos debe indicarse que todos se han interpuesto contra los Pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que es susceptible del recurso al amparo del artículo 40.1.a) y 40.2.a) del TRLCSP.

Quinto.- Los recursos han sido interpuestos dentro del plazo legal de 15 días establecido en el artículo 44.2.a) del TRLCSP. Así la publicación de la convocatoria y puesta a disposición de los Pliegos en el Perfil de contratante, se produjo el 30 de enero, habiéndose presentado los recursos los días 9, 13 y 15 de febrero de 2017, es decir, dentro del plazo mencionado.

Sexto.- Las entidades recurrentes argumentan lo siguiente:

El Colegio de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación alega que “*los ingenieros técnicos de telecomunicación especialidad en sonido e imagen, y los graduados en ingeniería en sonido e imagen, todos ellos títulos universitarios que habilitan para el ejercicio de la profesión de ingeniero técnico de telecomunicación, son los titulados universitarios que reciben una formación más específica en relación con el objeto del contrato de servicios que nos ocupa*”. Citan en apoyo de su tesis el

artículo 1 de la Ley 12/1986, que regula las atribuciones profesionales en el campo de la Ingeniería técnica y que establece que los Arquitectos e Ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica. Además señalan que “*el Decreto 148/1969 al que se refiere el artículo 1.2 recoge entre las especialidades de la ingeniería técnica de telecomunicación la de Sonido. Hasta hace poco tiempo se venía obteniendo el título de Ingeniero Técnico de Telecomunicación especialidad en “Sonido e Imagen” que se encuentra regulado por el Real Decreto 1453/1991. En dicho Real Decreto se recogen las materias troncales que debían de incluir todos los planes de estudio aprobados por las Universidades y en la que además de la de Fundamentos físicos de la ingeniería, común a otras titulaciones, pero en la que se alude específicamente a la acústica, se contempla otra materia troncal de 27 créditos denominada “Ingeniería de sistemas acústicos”*”.

Por su parte el Colegio de Ingenieros de Telecomunicación, señala que “*la Orden CIN/352/2009, 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 de Telecomunicación, recientemente aprobada y publicada en el BOE (nº 44, de 20 de febrero de 2009), incluye expresamente como una de las competencias que deben adquirirse por estos titulados (y por ende por los Ingenieros de Telecomunicación), las siguientes capacidades:*

- *Capacidad para realizar proyectos de locales e instalaciones destinados a la producción y grabación de señales de audio y vídeo.*
- *Capacidad para realizar proyectos de ingeniería acústica sobre: Aislamiento y acondicionamiento acústico de locales; instalaciones de megafonía; especificación, análisis y selección de transductores electroacústicos; sistemas de medida, análisis y control de ruido y vibraciones; acústica medioambiental; sistemas de acústica submarina”.*

Ambas entidades citan la numerosa Jurisprudencia que sobre el asunto debatido, existe hasta la fecha.

La empresa recurrente afirma que “para llevar a cabo los trabajos a los que se refieren los pliegos, elaboración de los mapas estratégicos de ruido y planes de acción contra el ruido, no se requieren las mencionadas titulaciones por tratarse de una materia transversal, más asociada a las disciplinas relacionadas con la gestión del medio ambiente que a la construcción de infraestructuras, actividades industriales o las propiedades físicas de las ondas sonoras. Entendemos que muchas otras titulaciones pueden realizar este trabajo, sin ir más lejos nuestra empresa lleva realizando este tipo de estudios más de 30 años con Ingenieros Agrónomos, Ingenieros de Montes, Licenciados en Ciencias Ambientales y Arquitectos. De acuerdo con lo anterior solicitamos sean admitidas otras titulaciones como las mencionadas más arriba”.

El órgano de contratación en su informe argumenta que por los servicios técnicos de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, se ha emitido informe relativo a los tres recursos interpuestos, concluyendo que debe atenderse lo solicitado en los recursos en base a los cambios operados en la legislación reguladora de las titulaciones y de las competencias profesionales, “admitiendo en los criterios de solvencia técnica y, por tanto, modificando los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que rigen el contrato, las titulaciones de Técnico o Titulado Superior para el profesional que se exige adscribir al contrato con experiencia profesional de al menos diez (10) años “en estudios de ruido ambiental así como en la dirección de equipos de trabajo multidisciplinares que será el responsable de la ejecución del contrato”, así como para el profesional que se exige adscribir al contrato con experiencia profesional “mínima de 5 años en manejo de programas y modelos de cálculo para elaboración de mapas estratégicos de ruido”. Para el profesional con experiencia en mediciones de ruido se propone admitir un Técnico de Grado Medio o Graduado Universitario. En cada uno de los tres casos serán admitidas las titulaciones profesionales que, de acuerdo con la legislación vigente sobre sus atribuciones, posean las especialidades técnicas necesarias para la realización de los trabajos requeridos, lo que deberá acreditarse mediante certificación del Colegio Profesional correspondiente.

Igualmente, para el supuesto de que ese Tribunal proceda a la estimación de lo interesado por el recurrente, y sobre la base del principio de conservación de actos y trámites y considerando la inexistencia de perjuicios a terceros interesados, se confiera nuevo plazo para la presentación de proposiciones, una vez modificados los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas en ejecución de la resolución que adopte ese Tribunal”.

Este Tribunal, en su Resolución 122/2013, de 31 de julio, ya abordó la cuestión debatida, señalando que “*como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en entre otras resoluciones, la 126/2013, de 27 de marzo, o la 112/2012, de 16 de mayo, del examen de la doctrina jurisprudencial, destaca una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de “libertad con idoneidad” principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia 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*”. En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) 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". Tal como cita el Colegio recurrente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988 (Ar, 5616) señala en su fundamento segundo:

"En esta materia relativa a decidir cuál sea el técnico competente para firmar un proyecto deben distinguirse aquellos supuestos en lo que la propia naturaleza de la obra o instalación exigen la intervención exclusiva de un determinado técnico de aquellos otros en los que la competencia no está atribuida específicamente a ninguna especialidad técnica; pues bien, a este respecto es constante la doctrina de esta sala que ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que supone un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscriba su poseedor (...) o lo que es lo mismo que la competencia de cada rama de ingeniería depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma (...). 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 consecuencia, siguiendo el criterio expresado y admitido también por el órgano de contratación, deben estimarse los recursos interpuestos admitiendo cualquier título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar.

Sin embargo, no podemos aceptar las dos exigencias que introduce el órgano de contratación en su informe, relativas a la acreditación de las competencias y a la diferenciación en el nivel de las titulaciones exigidas.

No puede limitarse la acreditación competencial a la presentación de un certificado del colegio profesional correspondiente ya que significa una restricción injustificada a las posibilidades acreditativas de los profesionales, debiendo admitirse

la acreditación mediante certificados oficiales, académicos, colegiales o de cualquier otro tipo.

En cuanto a la diferenciación de la titulación, de Técnico Superior o Titulado Superior en unos casos y Técnico de Grado Medio o Graduado Universitario, en otros tampoco puede tener acogida favorable.

La razón estriba en que, admitida la competencia de los Ingenieros Técnicos de Telecomunicación o de otros Técnicos de Grado Medio, para intervenir en los trabajos objeto del contrato por sus competencias en la materia, no cabe restringir su participación limitándola a determinados niveles de responsabilidad, puesto que ya no existe limitación, como ocurría en la legislación anterior, por razón del volumen y complejidad de los trabajos que impida actuar a los Ingenieros Técnicos, siendo que estos tienen plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su especialidad, como indica la Ley 12/1986.

Por otra parte, tampoco cabe considerar a los Grados Universitarios, Técnicos de Grado Medio, siendo equivalentes sus titulaciones a los licenciados. De manera que deberán incluirse en todos los supuestos de los Pliegos a los Titulados Superiores, Ingenieros, Ingenieros Técnicos y a los Grados Universitarios cuyas atribuciones profesionales se correspondan con las actividades a desarrollar en el contrato.

En consecuencia, los recursos deben estimarse, modificando los Pliegos en el sentido expuesto y procediendo a una nueva publicación de los mismos, con nuevo plazo de presentación de proposiciones, conservándose los actos anteriores.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.3 del TRLCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de

Madrid:

ACUERDA

Primero.- Acumular la tramitación de los recursos especiales en materia de contratación presentados por don J.M.M., en nombre y representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Telecomunicación, don E.F.O., en nombre y representación del Colegio de Ingenieros de Telecomunicación y don A.G.V., en nombre y representación de la empresa Melissa Consultoría e Ingeniería Ambiental, S.L., contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato “Servicios de elaboración de los mapas estratégicos de ruido y planes de acción de las carreteras de la red de la Comunidad de Madrid, 3^a fase”, número de expediente: A/SER-002129/2016.

Segundo.- Estimar los citados recursos especiales, debiendo modificarse el PCAP y el PPT, en los términos indicados en los fundamentos de esta Resolución, procediendo, en su caso, a una nueva licitación.

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 47.5 del TRLCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.