

Recurso nº 103/2025
Resolución nº 143/2025

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

En Madrid, a 10 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de redacción del Plan Especial de la Marina en el municipio de San Sebastián de los Reyes*”, licitado por este Ayuntamiento, con número de expediente 02.07.01.01 2025/3-SS_REYES, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 21 de febrero de 2025, en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto simplificado, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 116.492 euros y su plazo de duración será

de tres meses.

A la presente licitación se ha presentado oferta por parte de dos sociedades mercantiles.

Segundo. – El 12 de marzo de 2025 la Mesa de Contratación procede a la apertura del sobre electrónico n.º 1, comprensivo de la documentación administrativa, y de la documentación relativa a los criterios no valorables en cifras o porcentajes.

Tercero. - El 14 de marzo de 2025 tiene entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en el que solicita la anulación de la Cláusula 7.5, en relación con el apartado 5 del Anexo II del PCAP, relativa a la solvencia técnica, así como la cláusula 6 del PPT. En el mismo escrito se solicita la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento.

El 25 de marzo de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación de las pretensiones del recurrente.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por resolución sobre medidas cautelares n.º MMCC 039, de 20 de marzo de 2025 hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de ENRIQUE BARDAJÍ Y ASOCIADOS, S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que tiene, entre sus fines, representar la defensa de esa profesión y, a su vez, los derechos de sus colegiados en relación a su ejercicio.

El objeto del contrato consiste en la redacción del Plan Especial de la Marina, en el municipio de San Sebastián de los Reyes, en cuya licitación considera el Colegio que no se permite la participación de ingenieros, pues, a su juicio, en los pliegos se limita a los arquitectos y arquitectos técnicos.

Considerando que el ámbito de actuación del Colegio Oficial es coincidente con la defensa de los derechos de los potenciales licitadores, se encuentra legitimado para interponer el recurso, en cuanto que sus *“derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 21 de febrero de 2025, y el recurso fue interpuesto el 14 de marzo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El fondo del asunto se circunscribe al análisis de una posible vulneración del principio de libre concurrencia a través de la adscripción de medios personales prevista por el Pliego de Cláusulas Administrativas.

1.- Alegaciones del recurrente.

Señala el Colegio en su recurso que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece que el licitador deberá adscribir a la ejecución del contrato, como personal responsable de la ejecución del servicio, a un arquitecto y arquitecto técnico.

Posteriormente, al concretar las condiciones de titulación de esos dos profesionales, sólo recoge que el profesional n.^º 1 deberá estar en posesión de titulación habilitante para la redacción de figuras de planeamiento urbanístico, mínimo nivel máster; y que el profesional n.^º 2 deberá ser profesional de derecho especializado/a en derecho urbanístico.

Y entiende que, aunque estas condiciones de titulación son coherentes con el equipo humano que se describe en la cláusula 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), el PCAP se contradice, al determinar previamente que debe adscribirse un arquitecto y arquitecto técnico.

A su juicio, esta previsión no permite concurrir a los ingenieros de caminos, canales y puertos, que podrían disponer, al igual que los arquitectos, de titulación habilitante para la redacción de figura de planeamiento urbanístico con nivel máster, pues ambas

profesiones ostentan competencias en plena equiparación e igualdad en materia de ordenación del territorio.

Por ello considera que aludir en exclusiva a la figura del Arquitecto e impedir que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos puedan participar en igualdad de condiciones con los arquitectos, vulnera los principios de igualdad y no discriminación entre los licitadores, libertad de acceso a las licitaciones y libre competencia.

En su opinión, los pliegos debieran permitir la concurrencia de ambos profesionales, pues la discrecionalidad del órgano de contratación para determinar los requisitos de capacidad y solvencia viene limitada por su vinculación al objeto del contrato, la proporcionalidad y la no discriminación. Los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos se encuentran perfectamente cualificados para la redacción del plan especial de la Marina, cualquier plan especial o cualquier instrumento de planeamiento y ordenación del territorio, y sin embargo su titulación no ha sido incluida entre las que dan derecho a licitar, sin que exista justificación para dicha discriminación, perjudicando gravemente al colectivo profesional de Ingenieros de Caminos, en la medida en que se les impide licitar.

Continúa el Colegio señalando que el ejercicio de las profesiones técnicas se rige, de acuerdo con la Jurisprudencia, por el principio que se ha venido a denominar de "*libertad con idoneidad*". No existiendo reserva legal, cada profesión titulada es competente en el ámbito de su especialidad respectiva, "*sin otra limitación cualitativa que la que derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación*". Así lo ha señalado, reiteradamente, el Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 30 de noviembre de 2001 (RJ 2001/9742), 28 de abril de 2004 (R) 2004/3762), de 16 de febrero de 2005 (R 2005/2201), y de 25 de enero de 2006 (R) 2006/1928).

Por ello, concluye que debe estimarse el recurso tomando en consideración el fondo común de conocimientos técnicos que poseen la Ingeniería de Caminos, Canales y

Puertos y la Titulación de Arquitectura, que permite que ambas profesiones sean capaces y competentes por igual en todo aquello concerniente al ámbito urbanístico que exige la licitación que aquí nos trae.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación reconoce que el pliego recoge en la adscripción de medios el requisito de titulación de Arquitecto y Arquitecto técnico, si bien informa a este Tribunal que, durante el plazo de presentación de ofertas, se presentaron dos preguntas en relación a las dudas que pudo generar en los licitadores la citada cláusula, transcribiéndolas en su informe del siguiente modo:

“PREGUNTA 1:

Buenas tardes.

¿Nos pueden aclarar la figura del arquitecto técnico como técnico necesario en la solvencia? Nos podrían confirmar que los técnicos necesarios para acreditar solvencia técnica son 4: arquitecto, arquitecto técnico, profesional 1 planeamiento urbanístico y profesional 2 de derecho.

Muchas gracias”

“RESPUESTA PREGUNTA 1:

Buenos días:

en relación a su consulta le indicamos que:

La solvencia técnica y profesional vendrá justificada por el cumplimiento de los personales adscritos, según el PCAP:

Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios (personales) y/o materiales:

Si

- Este compromiso se concretará con una o varias declaraciones sobre la dedicación a adscripción de los medios personales y materiales suficientes para la ejecución del contrato y como mínimo indicación de los nombres, cualificación y experiencia profesional, del personal que se adscribe, en las siguientes condiciones:

- Adscripción, al menos.

o Profesional 1: estará en posesión de titulación habilitante para la redacción de figuras de planeamiento urbanístico, mínimo nivel máster (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales

anteriores. Habrá de estar colegiado en el correspondiente colegio oficial. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la relación de 3 figuras de planeamiento similares.

o Profesional n º 2: un/a profesional de derecho especializado/a en derecho urbanístico (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales anteriores. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la participación de tres tramitaciones finalizadas en figuras de planeamiento similares.”

“**PREGUNTA 2:**

Buenas tardes, tenemos alguna pregunta que realizar:
(...)
Sobre la solvencia técnica y profesional

En la página 39 se solicita para justificar la solvencia técnica y profesional acreditación “que el personal responsable de la ejecución del servicio está en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de Arquitecto y Arquitecto Técnico”.

No nos queda claro si hay que acreditar la inclusión en el equipo técnico de uno de esos perfiles, de ambos o de una persona con ambas titulaciones,

Tampoco nos queda claro si esto es compatible con la adscripción de profesionales, donde no se solicita arquitecto técnico, o si se realiza una distinción entre el personal responsable de la ejecución del servicio y los profesionales adscritos.

Muchas gracias y un saludo.”

“**RESPUESTA PREGUNTA 2:**

La solvencia técnica y profesional vendrá justificada por el cumplimiento de los personales adscritos, según el PCAP:

Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios (personales) y/o materiales:

Si

- Este compromiso se concretará con una o varias declaraciones sobre la dedicación a adscripción de los medios personales y materiales suficientes para la ejecución del contrato y como mínimo indicación de los nombres, cualificación y experiencia profesional, del personal que se adscribe, en las siguientes condiciones:

- Adscripción, al menos.

o Profesional 1: estará en posesión de titulación habilitante para la redacción de figuras de planeamiento urbanístico, mínimo nivel máster (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales anteriores. Habrá de estar colegiado en el correspondiente colegio oficial. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la relación de 3 figuras de planeamiento similares.

o Profesional n º 2: un/a profesional de derecho especializado/a en derecho urbanístico (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la

educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales anteriores. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la participación de tres tramitaciones finalizadas en figuras de planeamiento similares.

Un saludo”.

A partir de las respuestas dadas a las consultas efectuadas, extrae el órgano de contratación la conclusión de haber clarificado que el único requisito de solvencia técnica que se va a exigir sobre el compromiso de personal a aportar va referido a los requisitos de los profesionales 1 y 2 que se citan, teniendo por no puesto el párrafo en que se citan las titulaciones de arquitecto y arquitecto técnico, dado que se incluyeron por un error de transcripción.

Añade que las respuestas se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público, garantizando así su publicidad y transparencia. Como resultado de lo anterior, todos los potenciales licitadores podían conocer dicho contenido, sin que se haya visto afectada la concurrencia.

Y cita al respecto la resolución de este Tribunal del recurso nº 457/2022, en que señalábamos lo siguiente: “*En el presente caso el pliego no recoge expresamente mención alguna relativa a las consultas o aclaraciones de los licitadores y a su contestación y por ende a su carácter vinculante, si bien el órgano de contratación ha procedido a publicar en el perfil del contratante las preguntas y respuestas a las mismas, ya que en el anuncio de licitación se determina como órgano proveedor de información adicional.*”

Considera el informe del órgano de contratación que, al igual que en el caso analizado en la resolución del recurso señalado, si bien el pliego no contempla el carácter vinculante de las respuestas, el Ayuntamiento ha procedido a su publicación.

En cuanto al contenido de la modificación de la redacción de la cláusula, no la considera relevante, sino que aprecia un simple error material, “por el que se ha colado

un gazapo” y que ha sido adecuadamente clarificado mediante las respuestas otorgadas y publicadas, por lo que entiende que no debe estimarse el recurso.

3.- Alegaciones de los interesados.

La mercantil ENRIQUE BARDAJÍ Y ASOCIADOS, S.L., se opone en su escrito a la estimación del recurso, sobre la base de las siguientes alegaciones:

- Los pliegos no excluyen a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pues el requisito establecido para el Profesional 1 exige una titulación habilitante para la redacción de figuras de planeamiento urbanístico, sin restringirse exclusivamente a la titulación de Arquitecto o Arquitecto Técnico.
- El proceso de consultas aclaró cualquier posible ambigüedad en la interpretación de los pliegos, pues las respuestas del Ayuntamiento confirmaron expresamente que la solvencia técnica y profesional se acredita conforme a los perfiles descritos en el PCAP, sin imponer la necesidad de que el Profesional 1 deba ser arquitecto y siendo la información accesible a todos los licitadores.
- El argumento del recurso parte de una interpretación errónea de los requisitos de la licitación, pues la exigencia de contar con un arquitecto en el equipo no implica la exclusión de otros profesionales con titulación habilitante para la redacción de planeamiento urbanístico.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, y a efectos de resolver la controversia suscitada, conviene transcribir la cláusula del PCAP que, a juicio del Colegio impone una restricción a la participación de los ingenieros de caminos, canales y puertos en la licitación y que, según informa el órgano de contratación, fue objeto de aclaración en el trámite de respuesta a las consultas de los licitadores.

La cláusula 7.5 del PCAP se remite al apartado 5 del Anexo II en cuanto a los requisitos de solvencia económica y financiera y técnica y profesional.

El apartado 5 del citado Anexo II dispone:

"Los requisitos de solvencia técnica y profesional deberán acreditarse:

(...)

El licitador deberá acreditar mediante copia compulsada que el personal responsable de la ejecución del servicio está en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de Arquitecto y Arquitecto Técnico.

Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios (personales) y/o materiales:

Este compromiso se concretará con una o varias declaraciones sobre la dedicación a adscripción de los medios personales y materiales suficientes para la ejecución del contrato y como mínimo indicación de los nombres, cualificación y experiencia profesional, del personal que se adscribe, en las siguientes condiciones:

- Adscripción, al menos.

o Profesional 1: estará en posesión de titulación habilitante para la redacción de figuras de planeamiento urbanístico, mínimo nivel máster (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales anteriores. Habrá de estar colegiado en el correspondiente colegio oficial. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la relación de 3 figuras de planeamiento similares.
o Profesional n º 2: un/a profesional de derecho especializado/a en derecho urbanístico (nivel 3 establecido en el marco español de cualificaciones para la educación superior. Real Decreto 1027/2011 de 15 de julio) o equivalente según correspondencia de títulos universitarios oficiales anteriores. Experiencia Mínima de 15 años. Experiencia en la participación de tres tramitaciones finalizadas en figuras de planeamiento similares.”

A partir de esta redacción del pliego, refiere el órgano de contratación, que se efectuaron dos consultas en relación a este apartado. El contenido de las consultas formuladas y de las respuestas dirigidas por el órgano de contratación a los licitadores no consta en el expediente de contratación remitido por el órgano de contratación, conociendo este Tribunal de su contenido a través del propio informe emitido al recurso.

En las respuestas ofrecidas por el órgano de contratación se señala que el único requisito de solvencia técnica exigible en cuanto a compromiso de medios personales es el de los requisitos de los profesionales 1 y 2 que se citan, de modo que el órgano de contratación tiene por no puesto el párrafo en que se citan las titulaciones de arquitecto y arquitecto técnico, dado que, como alega en su informe, se incluyeron en el pliego por un error de transcripción.

La regulación de la figura de las consultas se encuentra prevista en el artículo 138.3 de la LCSP, que estipula:

"3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido. En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación".

En el caso que nos ocupa, el pliego no recoge mención alguna a las consultas o aclaraciones de los licitadores y a su contestación, pues la Cláusula 12 del PCAP alude simplemente a que los interesados en el procedimiento de licitación podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria con la antelación máxima de 5 días a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas.

De este modo, procede concluir que, pese a que el órgano de contratación informa de la publicación de las consultas y sus respuestas en la PCSP, éstas no tienen carácter

vinculante por no haberlo establecido así los pliegos. Para que la respuesta a la consulta tenga el efecto de vincular a los licitadores deben cumplirse simultáneamente los dos requisitos previstos por el artículo 138 LCSP: que los pliegos expresamente establezcan que tales respuestas tienen el carácter de vinculante y que las respuestas se hayan publicado en el perfil del contratante, de modo que sean accesibles por todos los interesados en condiciones de igualdad.

El párrafo extractado de la resolución de este Tribunal que menciona la recurrente, Resolución 455/2022, de 1 de diciembre, del recurso 457/22, no permitió inferir a este Tribunal que la respuesta fuera vinculante, apreciando además sustanciales modificaciones del pliego a través de la respuesta a las consultas.

En el caso que nos ocupa, sólo se cumple el requisito de publicidad, por lo que no puede inferir el órgano de contratación que la redacción del pliego haya sido aclarada con carácter vinculante para todos los potenciales licitadores a partir de su publicación. Del propio contenido del recurso se desprende que el Colegio no atiende a la aclaración efectuada.

A ello debe añadirse que, el cumplimiento de ambos requisitos previstos por el artículo 138 LCSP, tampoco permitiría al órgano de contratación modificar los pliegos, sino interpretar su contenido en aclaración de lo solicitado por los licitadores.

En la respuesta del órgano de contratación, se suprime uno de los párrafos del PCAP, teniéndolo por no puesto, precisamente el párrafo que entiende el Colegio que introduce una discriminación para los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Ello supone, a juicio de este Tribunal, una modificación del PCAP que no responde a un error material, de hecho o aritmético, de los previstos por el artículo 121 LCSP.

El órgano de contratación se allana a la pretensión del Colegio de permitir la participación de los profesionales a los que defiende, si bien no puede allanarse a esta

pretensión sin anular los pliegos aprobados y publicados y sin proceder a la corrección del error introducido en el apartado impugnado.

A juicio de este Tribunal permitir la titulación de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos en la adscripción de medios, no resulta contrario al ordenamiento jurídico, pues la jurisprudencia es contraria a las reservas de actividad en favor de determinadas profesiones o titulaciones, en lugar de valorar individualmente las competencias concretas de cada uno de los profesionales (Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019, recurso 110/2016 y Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012).

De acuerdo con lo anterior, se estima el recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de redacción del Plan Especial de la Marina en el municipio de San Sebastián de los Reyes*”, licitado por este Ayuntamiento, con número de expediente 02.07.01.01 2025/3-SS_REYES, anulando los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal, mediante la Resolución MMMC 039, de 20 de marzo de 2025, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa prevista en

el artículo 58 de la LCSP.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL