Recurso 37/2023
Resolución 44/2023
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 27 de enero de 2023.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO DE GEÓGRAFOS** contra el anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicios para redacción del Plan de Básico de Ordenación Municipal del municipio de las Navas de la Concepción» (Expediente P4106600B-2022/000020-PEA) convocado por el Ayuntamiento de Las Navas de la Concepción (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 20 de diciembre de 2022 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. El mismo día se publicaron en la referida plataforma de contratación los pliegos y demás documentación contractual, poniéndose a disposición de los interesados a partir de dicha fecha. El valor estimado del contrato asciende a 107.935,2 euros.

La licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Igualmente, le es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la nueva LCSP.

SEGUNDO. El 13 de enero 2023, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente arriba citada. El día 18 de enero de 2023 se remite a este Tribunal.

La Secretaria del Tribunal confirió trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles, el día 18 de enero de 2023, con traslado del escrito de recurso, habiéndose presentado las de la entidad SPANIARQ T10 SERVICIOS DE ARQUITECTURA S.L.P.

Dada la pronta resolución de este recurso no ha sido necesario pronunciarse sobre la medida cautelar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de Las Navas de la Concepción no ha manifestado que dispone de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del Colegio recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que «*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que

«*Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados*».

Sobre la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, que resulta aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos reside en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16/2009, viene a señalar que «*constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que declara que los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de*

colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia a favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de la actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general, equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud sólo reservada a la acción popular».

La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el supuesto analizado se impugna el anuncio de licitación y los pliegos de la contratación ya referida por entender que no se incluye la titulación de Geografía, lo que supone una discriminación para dichos titulados, por lo que resulta evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el Colegio recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la presente impugnación son el anuncio de licitación y los pliegos que rigen un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por una Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto analizado el recurso se ha interpuesto dentro de los plazos legales recogidos en los apartados a) y b) del artículo 50.1 de la LCSP.

QUINTO. Alegaciones de las partes.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.

El Colegio recurrente interpone el presente recurso contra el PCAP que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación solicitando que, con estimación del mismo, se proceda a la anulación del apartado del Anexo I del pliego -que regula la solvencia- y, con ello, se declare la nulidad de la licitación convocada.

1. Alegaciones de la recurrente.

El único motivo esgrimido se articula en torno a la infracción del artículo 90.1 LCSP, con relación a los artículos 14 de la Constitución, 103.3, y 23.2. Alega que, dada la naturaleza intelectual de las prestaciones que se licitan, en cuanto a la solvencia exigida se estaría injustificadamente omitiendo la figura profesional del geógrafo *"como profesionales aptos para ocupar alguno de los puestos ofertados, sino que dicha posibilidad se les impide puesto que la convocatoria limita y reserva el mismo de manera exclusiva a los titulados en arquitectura, ingeniería de caminos, canales y puertos, o equivalentes y, para la categoría de técnico medioambiental"*.

No obstante, señala igualmente, reconociendo lo que alega el órgano de contratación, que el pliego recoge que también se permite a cualesquiera otros profesionales con capacidad técnica suficiente.

Dice expresamente la recurrente:

"De manera que no solo se omite la figura profesional del Geógrafo como profesionales aptos para ocupar alguno de los puestos ofertados, sino que dicha posibilidad se les impide puesto que la convocatoria limita y reserva el mismo de manera exclusiva a los titulados en arquitectura, ingeniería de caminos, canales y puertos, o equivalentes y, para la categoría de técnico medioambiental, s a cualesquiera otros profesionales con capacidad técnica suficiente. Si bien el Geógrafo tiene encaje profesional, para desempeñar las labores especificadas en los pliegos, llama mucho la atención su no inclusión junto a los restantes profesionales que se mencionan, dado que en que los geógrafos tienen más que acreditada su competencia en otras parcelas profesionales objeto de la presente licitación, como veremos. Solo no se exigen unas expresas titulaciones para ocupar los distintos puestos que componen el equipo redactor; y es así como debería haber sido para las demás aéreas de conocimiento que concurren en la licitación, siguiendo la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al principio de concurrencia de libertad con idoneidad, en el que luego profundizaremos, y frontalmente opuesto a los monopolios competenciales.
Dicho lo anterior, vaya por delante que los geógrafos tienen acreditada aptitud profesional para desarrollar las funciones objeto del contrato, esto es, la Redacción del Plan Básico de Ordenación Municipal de Alanís, tal y como se expresa en sendos Pliegos ahora recurridos."

(…)
"entrando en el tema de la competencia material y, a la vista de los requisitos de formación y experiencia que se exige en ambos pliegos a los profesionales concurrentes a la licitación, así como a los trabajos a desarrollar necesarios para desarrollar el servicio licitado, fundamentalmente a la materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo asi como al medio ambiente, tenemos que indicar que, también en ese punto son contrarias a derecho pues, no se entiende por qué la licitación y pliegos recurridos, reservan ese puesto únicamente a los titulados en arquitectura, ingeniería de caminos, canales y puertos, u otros profesionales del medio ambiente, sin especificar, pues, teniendo en cuenta la legislación relativa a la citada materia, así como a la jurisprudencia que la desarrolla, resulta notorio que los titulados en geografía reúnen todas las aptitudes necesarias para acometer labores propias de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico".
(…)

Por último, añade que *"esa omisión, trasgrede frontalmente no uno, sino varios derechos constitucionales* (igualdad, igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, y que dicho acceso sea conforme a los principios de mérito y capacidad e interdicción de la arbitrariedad).

Aparte de estas consideraciones, completa su recurso con una amplia referencia a determinados criterios jurisprudenciales que estima que avalan la condición e idoneidad de la titulación de geógrafo para desarrollar las funciones objeto del contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso solicita la desestimación del mismo, y se pronuncia sobre el fondo del mismo en los siguientes términos:

"(…) La presente licitación tiene por objeto la contratación de los servicios profesionales necesarios para la redacción del PBOM, no ofertándose, en consecuencia, ningún puesto tal y como se argumenta en el recurso. Los pliegos no establecen ninguna limitación ni reserva exclusiva, tal y como se alega en el recurso, en cuanto a la titulación de los miembros del equipo multidisciplinar que conforme el licitador. Frente a lo expuesto por el recurrente, los pliegos en ningún caso impiden que puedan formar parte de dicho Equipo personas con la titulación en Geografía, cumpliendo con el perfil de Técnico-a Medioambiental previsto en el Pliego o formando parte del equipo con otro cometido. Los pliegos únicamente contemplan la necesidad de que exista en el equipo multidisciplinar redactor del PBOM una persona con la titulación de Arquitectura o Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o equivalente con funciones de dirección y coordinación del equipo.

Y es que en ningún caso se excluye la participación del colectivo de Geógrafos como profesionales integrantes del Equipo Redactor del Plan, y ello por partida doble, por un lado de forma implícita como "Técnico Medioambiental" integrante de la composición mínima del Equipo Redactor (apartado 6.1 del PPT), y por otro específicamente dentro de los profesionales que pueden incorporarse al mismo al margen de aquellos que constituyen el mínimo exigido (apartado 9.2.2.B del Anexo I del PCAP).

De modo que no solo no puede extraerse otra conclusión que no sea el hecho de que no existe discriminación alguna, sino que dentro del Equipo Redactor del Plan podrán integrarse más de un profesional de dicho colectivo.

En este sentido, el Órgano de Contratación considera necesario que la prestación del servicio la lleve a cabo un Equipo Disciplinar, en el que lógicamente incluye a ese colectivo, junto a otros, no poniendo en duda la calificación profesional de estos titulados como parte integrante de un Equipo redactor del instrumento de ordenación urbanística, más bien al contrario, la incluye dentro de las personas que conforman su composición mínima como Técnico Medioambiental, habiéndose optado en este caso por una cualificación genérica para incluir junto a los geógrafos otras cualificaciones profesionales en pro de la libre concurrencia.

El problema de fondo parece ser que se interpreta la exclusión de ese colectivo al no haberse recogido de forma expresa en dicho apartado 6.1 del PPT, lo cual como se ha apuntado se hizo con la intención de no dejar fuera otros posibles profesionales que acrediten sus competencias en la materia, por lo que podemos afirmar que se incluye la titulación de Geografía entre las requeridas como mínimas, y en consecuencia, se les considera aptos al igual que otros profesionales.
El propio Recurso en su Motivo Tercero reconoce que se les incluye cuando establece "y, para la categoría de técnico medioambiental, a cualesquiera otros profesionales con capacidad técnica suficiente. Si bien el Geógrafo tiene

encaje profesional, para desempeñar las labores especificadas en los pliegos, llama mucho la atención su no inclusión junto a los restantes profesionales que se mencionan".

"Lo que se alega así es su no previsión expresa, pero se reconoce por el propio Colegio que pueden formar parte como "Técnicos Medioambientales".

"Asimismo, ya sí de forma expresa en el PCAP, se recoge la posibilidad que el licitador incluya a titulados en Geografía como parte del Equipo redactor, cuyo apartado 9.2.2.B del Anexo I prevé: "Mejora del Equipo mínimo requerido: En este apartado se tendrá en cuenta la mejora cuantitativa que se ofrezca en relación con la composición del Equipo redactor, mediante la incorporación al mismo de otros profesionales o titulados al margen de aquéllos que constituyen el mínimo exigido: Titulados con competencias en ordenación del territorio y urbanismo, como titulados en arquitectura, ingeniería en caminos, canales y puertos o geografía: máximo 1 punto/persona". En este sentido, llama la atención el "olvido" de esta posibilidad prevista en el PCAP en el Recurso especial interpuesto.

Es por todo ello que se puede concluir que los pliegos que rigen la licitación, lejos de restringir la concurrencia con la imposición de ninguna titulación académica, posibilita a los licitadores la libre conformación de los Equipos encargados de la redacción del PBOM, con las únicas exigencias de la existencia de una persona con funciones de dirección y coordinación con las titulaciones mencionadas o la exigencia de una persona con la titulación de Arquitectura cuando aquella no tengo dicha titulación.

En contra de lo aducido por el recurrente, tanto el anuncio como los pliegos se ajustan a los principios de libertad de acceso a los licitadores y de no discriminación e igualdad de trato, toda vez que en ningún caso cabe afirmar la exclusión del colectivo referido".

(…)

"Entendiendo ya suficientemente fundamentada la legalidad del anuncio y pliegos, se quiere dejar de manifiesto que no se discute por este Órgano la aptitud de estos profesionales para formar parte de Equipos multidisciplinares redactores de planeamiento urbanístico, por lo que nada hay nada que objetar a lo señalado en los Motivos Octavo, Décimo, Décimo primero, Décimo segundo y Décimo tercero), pudiéndose considerar argumentos que apoyan la inclusión, como así se ha hecho, de este colectivo. No obstante, sí debemos dejar constancia la inaplicación para el caso que nos ocupa de gran parte del resto de argumentos esgrimidos en el Recurso, que entendemos que no deberían tenerse en consideración por dicho Tribunal, por lo siguiente:

- En el presente caso se está ante una relación contractual al amparo de la LCSP, por lo que las alusiones en los Motivos Quinto y Sexto a "los principios de mérito y capacidad que vienen recogidos en el artículo 23.2 y también en el 103.3 de la Constitución Española" no deben tenerse en consideración al ser previsiones referidas a funciones y cargos públicos y al acceso a la función pública respectivamente.

- Lo mismo puede predicarse de las referencias al Estatuto Básico del Empleado Público (Motivo Sexto) y en el Motivo Séptimo a las Encomiendas de gestión (Documento n.º 5) y a las RPT y puestos de trabajo (Documento n.º 6), por no ser aplicables al caso que nos ocupa (contrato de servicios) y por ser expresamente excluidas de la aplicación de la LCSP en los arts. 6.3 (encomiendas de gestión) y 11.1 (relación de servicio de funcionarios y contratos regulados en la legislación laboral).

No cabe afirmar en modo alguno, por ser del todo improcedente en el contexto de una contratación del sector público, lo señalado en el Motivo Décimo cuarto, según el cual "Lo anterior tiene, pues, su piedra angular en el principio de capacidad y aptitud para el desempeño de las funciones que se traten. Así que los únicos criterios que deben ser tenidos en cuenta, para la selección del personal técnico a que se refieren las bases impugnadas son los de mérito y capacidad. Y ello no es más que el reflejo del derecho a la igualdad a que se refiere el artículo 23 de la Constitución Española, el cual obliga a la Administración a convocar a todos cuantos ostentan un título que capacita, según norma, para el desempeño del puesto en cuestión, sin que quede margen alguno para la libre potestad de auto organización. El análisis de la cuestión controvertida se centra en dirimir si la omisión en la

presente convocatoria de la Licenciatura o Grado en Geografía atenta contra los principios de igualdad, mérito y capacidad consagrados en la Constitución Española y demás Leyes".

Como se ha señalado, no se está ante un proceso selectivo de acceso al servicio de las Administraciones Públicas, no existe puesto de trabajo, y la capacidad, en este caso, debe acreditarse en los términos previstos en el art. 65 y siguientes de la LCSP. Es palmaria, por improcedente, la alusión recogida en el último párrafo del citado Motivo, según el cual "Lo anterior es doctrina del Tribunal Constitucional y no sólo es aplicable a la Función Pública, sino que, como el citado Tribunal tiene declarado, es predicable también del nombramiento de personal interino y de personal contratado por las Administración Públicas".

- El Motivo Noveno y Documentos n.º 8 a 12 hacen referencia a la redacción de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, que conforme a la legislación vigente en ningún caso tienen la consideración de Planes de Ordenación Urbanística (objeto del contrato que nos ocupa). En este sentido la vigente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio (LISTA) no recoge a los Planes Municipales de Vivienda y Suelo entre los instrumentos de ordenación urbanística en su art. 60, por lo que se está acreditando una aptitud profesional para un tipo de plan que no es urbanístico (ni de ordenación territorial ex art. 34). Es por ello por lo que la figura encuentra su encaje legal en la legislación en materia de vivienda, más concretamente en el art. 13 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía."

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Se han recibido alegaciones de la entidad interesada, que vienen a reproducir las mismas alegaciones del órgano de contratación si bien va más allá en cuanto a la consideración del urbanismo como materia multidisciplinar, pues sugiere que la coordinación no podrían llevarla a cabo quien poseyere únicamente la titulación de geógrafo. De este modo señala que *"el urbanismo sea una materia multidisciplinar no implica que el geógrafo pueda ser el profesional competente para dirigir al conjunto de los mismos sería una clara disonancia en la propia multidisciplinariedad que un profesional con formación sectorial pueda abarcar la completa complejidad que conlleva un planeamiento urbanístico".*

Prosigue señalando que "*El RECURRENTE confunde en el punto SEXTO del recurso, el acceso a la función pública con la solvencia técnica y profesional para suscribir un contrato de servicios y confunde la Constitución con la Ley de Contrato del Sector Público, y hace referencias y paralelismos entre ésta y la Constitución, cuando el mismo precepto de la LCSP, el art. 90.1 establece bien claro: "1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad," y el graduado en Geografía nunca iba a poder demostrar los conocimientos técnicos para redactar instrumentos de planificación urbanística por carecer de ellos y en cambio sí puede demostrar los conocimientos en el campo de la evaluación ambiental".*

(…) "*vuelve a confundir puesto que, entre la documentación aportada, por ejemplo:(DOC 3) la Sentencia 391/2014 del TS J de Galicia establece a competencia del geógrafo en la Evaluación Ambiental pero no en la redacción de instrumentos de ordenación urbanística, y por tanto pretende hacer ver que es lo mismo una tramitación ambiental de un plan general que un plan general, pretende confundir la instalación eléctrica de un edificio con el edificio".*

Señala además que comete "*el mismo error, por desconocimiento o a sabiendas, de igualar la planificación territorial con la urbanística, metiendo en el mismo campo de estudios a los geógrafos cuando está perfectamente delimitado no sólo por el contenido de los programas formativos sino por la propia jurisprudencia. Que el urbanismo sea una materia multidisciplinar no implica que el geógrafo pueda ser el profesional competente para*

dirigir al conjunto de los mismos sería una clara disonancia en la propia multidisciplinariedad que un profesional con formación sectorial pueda abarcar la completa complejidad que conlleva un planeamiento urbanístico.".

SEXTO. - Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto:

Debemos hacer referencia a que el recurso tiene por objeto la redacción del plan básico de ordenación municipal, es decir una prestación de servicios que requiere el conocimiento en materia de urbanismo.

Es cierto que, en este ámbito, como apunta la entidad recurrente, la jurisprudencia ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos urbanísticos o técnicos en general, etc., que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscriba su autor (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004, entre otras); y, es que no puede afirmarse la existencia de un monopolio a favor de una determinada profesión liberal en la redacción de los instrumentos de planeamiento (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2.003). Por lo que, puede desprenderse la existencia de reiterada jurisprudencia que determinaría que, es pacífico estimar la naturaleza esencialmente interdisciplinar de la ciencia del urbanismo, por confluir en ella conocimientos procedentes de variadas ramas del conocimiento hasta el punto de que se considera idóneo que dicha actividad sea realizada por un conjunto de profesionales: arquitectos, ingenieros, juristas, sociólogos, geógrafos, e incluso artistas, etc., que, sin orden de preferencia y bajo una única dirección unitaria, colaboren en equipo aportando los conocimiento propios de sus respectivas especialidades.

En este sentido, y al respecto, abordando la cláusula 6ª del pliego de prescripciones técnicas (PPT), sobre la que se centraría el debate, la misma dispone:

"6. MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DEL EQUIPO REDACTOR DEL PLAN 6.1 COMPOSICIÓN MÍNIMA DEL EQUIPO REDACTOR.

El equipo redactor deberá disponer de conocimientos contrastados en la planificación y gestión urbanística, con tal fin se valorará la riqueza pluridisciplinar del equipo redactor.
Sin perjuicio de las demás condiciones que contenga el pliego de cláusulas administrativas particulares, la composición mínima exigida al equipo redactor tendrá carácter multidisciplinar, compuesto por un mínimo de los especialistas con titulación universitaria, de la forma y manera que se identifica a continuación, fijándose entre paréntesis el número de personas:

- DIRECTOR/A-COORDINADOR/A DEL EQUIPO (1): persona con titulación habilitante en Arquitectura o Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, o equivalente en el espacio Europeo de Educación Superior.
- ARQUITECTOS/AS (1): persona con titulación habilitante en Arquitectura, en el caso de que no tenga dicha titulación la persona directora-coordinadora.
- TÉCNICO/A MEDIOAMBIENTAL (1): con la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, tal y como señala el artículo 16 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.".

Pues bien, vemos como el pliego habla de composición mínima sin limitar su integración con otros miembros.

En este sentido se pronuncia el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). En su cláusula 1.2 señala que : *"La elaboración de un documento de estas características, que comprende no solo su propia*

redacción sino la confección del conjunto de estudios y documentación complementaria exigible por la legislación urbanística y sectorial, requiere de un equipo multidisciplinar que pueda abarcar con garantías de eficacia y calidad la realización de las actuaciones objeto del presente contrato, no pudiéndose asumir con medios propios las mismas con la actual configuración de la plantilla del personal municipal".

El Tribunal Supremo[1] al respecto ha venido a considerar que lo procedente es configurar la realización de lo proyectado desde el punto de vista de una competencia compartida, pues hacerlo de otra forma solamente supondría pretender trasladar un concepto monopolístico de las funciones y capacidades propias de las distintas titulaciones técnicas. El Tribunal coincide con la proyección urbanística de algunas de las atribuciones que corresponden a los geógrafos.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 4 de marzo de 2008 de la Sala de Sevilla, [2] ha venido a señalar que en aquel caso la demanda presentada por la entidad aquí recurrente, acompañaba, la propuesta de Estatutos y Reglamento interno del Colegio de Geógrafos y señalaba que permitía deducir el reconocimiento legal de sus competencias dado que la normativa autonómica incluía a los geógrafos en la composición del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, con arreglo al artículo 16.1 del Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo .

Sin embargo, el pliego impugnado no excluye de modo tajante o absoluto la posible participación de los geógrafos en dicho proceso, pues en la cláusula denunciada no cercena la posibilidad de presentación de los aspirantes a título individual o constituidos en empresas o formando equipo que puede ser multidisciplinar, en cuyo caso, sólo se exigiría alguna de las titulaciones citadas para el representante o cabeza de equipo. Es más, ni siquiera en el requisito de director- coordinador del equipo se aprecia esa restricción.

Señala la cláusula 4.3 del Anexo I del PCAP:

"Solvencia técnica o profesional.

Los requisitos mínimos de solvencia técnica o profesional exigidos para el presente contrato y los medios admitidos para su acreditación son los siguientes:

Medio de acreditación: Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato, así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación (artículo 90.1.e) de LCSP).

Requisito mínimo de solvencia: Se debe acreditar la adscripción a la ejecución del contrato de los medios personales que conformarán el Equipo redactor, para lo que se exige la composición mínima, titulaciones académicas o profesionales y experiencia siguientes:

"- DIRECTOR/A-COORDINADOR/A DEL EQUIPO: persona con titulación en Arquitectura, en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o titulación académica equivalente en el Espacio Europeo de Educación Superior, como técnico competente responsable de los trabajos, que debe acreditar a la fecha de presentación de proposiciones haber realizado en los últimos quince (15) años en calidad de Director/a responsable del Equipo redactor de un (1) Plan

1 Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 16 Feb. 2005, rec. 1318/2001
2 Sec. 1ª, S 04-03-2008, rec. 1028/2003.

General de Ordenación Urbanística (en adelante, PGOU) aprobado definitivamente, o dos (2) PGOU que hubieran alcanzado al menos la aprobación inicial.
No obstante, atendiendo a la escasa actividad en esta materia en los últimos años y a la significativa simplificación que ha introducido el nuevo marco normativo para las nuevas figuras de planeamiento urbanístico general, de forma alternativa podrá acreditarse como experiencia mínima la realización en los últimos cinco (5) años en calidad de Director/a responsable del Equipo redactor de tres (3) de los siguientes instrumentos de planeamiento, siempre que hubieran alcanzado al menos la aprobación inicial: planes de sectorización, modificaciones de planeamiento urbanístico general de carácter estructural, planes parciales de ordenación o planes especiales.
- TÉCNICA/O MEDIOAMBIENTAL: persona con la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior, tal y como señala el artículo 16 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, que acredite haber realizado en los últimos diez (10) años un (1) Estudio Ambiental Estratégico o Estudio de Impacto Ambiental de un PGOU.
- ARQUITECTA/O: persona con titulación en Arquitectura o titulación académica equivalente en el Espacio Europeo de Educación Superior, que acredite haber formado parte en los últimos diez (10) años de un Equipo redactor de un (1) PGOU que hubiera alcanzado al menos la aprobación inicial.
Este tercer integrante no es exigible en el caso de que la persona directora-coordinadora del Equipo tenga dicha titulación.".
La composición mínima se mantendrá durante la vigencia del contrato, en la forma y condiciones fijadas en el presente pliego, sin perjuicio de que en la oferta la persona licitadora proponga un equipo conformado por un número mayor de profesionales. Dicha composición tiene la consideración de condición esencial del contrato cuyo incumplimiento conllevará la resolución del mismo.
En todo caso, cualquier cambio de componente deberá ser justificado y aceptado por el Ayuntamiento, debiendo el nuevo componente entrante acreditar tener al menos los mismos méritos que el saliente".

Se hace necesaria, por tanto, la exigencia de una aptitud para la elaboración de proyectos arquitectónicos, o de evaluaciones ambientales, y lógicamente, por tanto, igualmente se hace necesaria por otro lado la exigencia de un mínimo en las condiciones del equipo que se vaya a proponer.

No obstante, estimamos la existencia de un error de planteamiento en las alegaciones del recurso, pues nos encontramos, respecto a la forma de acreditar la solvencia técnica, que una empresa que concurra a esta licitación, a la que se exige un mínimo de titulaciones (que el Ayuntamiento considera necesarias como mínimo) para la ejecución de los servicios a contratar, no excluye otras, que también podrán valorarse si se aportan. Es decir, el pliego cuando exige titulaciones establece unos mínimos, pero no pretende ser exhaustivo.

Téngase en cuenta que en algunos de los perfiles como el de director coordinador permiten opciones, entre ellas la de geógrafo. No se discute, ni constituye objeto del presente recurso la competencia profesional de los geógrafos, que se da por supuesta pero tampoco se aclara si su concurrencia podría sustituir a alguno de los titulados que ya se incluyen o por el contrario, debería incluirse como titulación obligatoria junto a las restantes sin permitir opciones. Téngase en cuenta que los requisitos de solvencia técnica que se exijan deben ser proporcionados, de tal manera que, por un lado, garantice la competencia profesional del licitador pero que al mismo tiempo permita una amplia concurrencia de empresas interesadas.

Por las similitudes que presenta con el caso enjuiciado conviene traer a colación la sentencia de 24 de abril de 2015[3] de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, en cuyo fundamento segundo incide sobre

3Sentencia Sección 1 ª nº 190/2015 de 24 Abr. 2015 (Rec. 62/2014).

la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Por otro lado, la Sentencia[4] del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012 señala:

"Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003),10 de abril de 2006 (casación 2390/2001),16 de abril de 2007 (casación 1961/2002),16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002),7 de abril de 2008 (casación 7657/2003),10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004)".

De esta última sentencia resaltamos el siguiente párrafo: *«(...)con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene 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, como se recoge en aquella sentencia, 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 situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido»".*

Dicho esto, es evidente que para determinar si las exigencias de titulación contenidas en el pliego, en orden a acreditar la solvencia técnica del empresario, dan prevalencia al principio de exclusividad sobre el principio de libertad de acceso con idoneidad. Para ello es preciso atender al contenido y objeto del contrato.

Precisamente, en la cláusula Primera se remite en cuanto al "*objeto del Contrato"* al anexo I, el cual señala que el contrato tiene por objeto la contratación del servicio de *"redacción del plan básico de ordenación municipal de Guadalcanal"*, "*con estricta sujeción a las condiciones y requisitos expresados en el Pliego de Prescripciones Técnicas".*

En este sentido, la elaboración de los documentos que sean necesarios para la confección del plan, así como cuantos estudios y documentos sean necesarios deberá formularse de acuerdo con las exigencias que para estos instrumentos de planeamiento establece su marco normativo, según se establece en el apartado 2.1 del pliego de prescripciones técnicas, es decir, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante LISTA), en concordancia con el régimen de suelo establecido en el RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, así como su desarrollo reglamentario. Asimismo, se tendrá en consideración la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante GICA), los restantes textos legales vigentes de contenido urbanístico, territorial y ambiental y el resto de la normativa sectorial con incidencia directa o indirecta en el contenido del Plan, además de las especificaciones del presente Pliego.

Conforme a lo expuesto, la decisión de acreditar la solvencia técnica del empresario mediante la adscripción al equipo responsable de la ejecución del proyecto, como mínimo, a los titulados que en la cláusula 4.3 del pliego, es acorde con el objeto del servicio a contratar, teniendo en cuenta que ello no excluye la posibilidad de que concurran otros profesionales, que coadyuven a la más correcta ejecución del proyecto. Ni se ha demostrado la

4Recurso nº. 2208/2010-

falta de adecuación de las titulaciones exigidas, ni se ha puesto de manifiesto la absoluta necesidad de contar en el equipo con un geógrafo, cuando, como ya hemos señalado en las exigencias técnicas debe buscarse el equilibrio entre las garantías de profesionalidad y facilitar la máxima concurrencia de licitadores.

El que un geógrafo pueda desarrollar competencias en materia de urbanismo, y que, efectivamente la empresa que cuente con uno en su equipo pueda suponer un plus de calidad (nada impide que así se valore) no significa que siempre y en todo caso, deba incluirse como obligatorio, sobre todo cuando no se concreta si el mismo podrá concurrir en sustitución del Arquitecto o Ingeniero de Caminos, o como técnico medioambiental. El listado de titulados no es exhaustivo ni cerrado, señalando en algunos casos varias titulaciones como opcionales, y resulta adecuado al objeto del contrato, sin que se aprecie una exclusión discriminatoria respecto de otras titulaciones, que nada impide que puedan concurrir.

Con arreglo a lo expuesto, no puede afirmarse que se haya generado desigualdad o producido arbitrariedad en el actuar de la Administración en el presente supuesto, pues si bien es indudable el carácter multidisciplinar del ámbito en el que se desenvuelve aquélla, tampoco ello descarta la posibilidad de que la Administración discrimine lícitamente y de modo objetivo o en función de las características de la actividad a desarrollar.

Por lo tanto, debe ser desestimado el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Multa por temeridad.

La recurrente ha interpuesto este recurso, que con pretensiones sustancialmente idénticas se formulan contra pliegos que obedecen a una redacción similar en las últimas fechas, conociendo además el sentido desestimatorio de sus pretensiones. Es decir, las pretensiones y argumentos jurídicos de fondos son las mismos, y la entidad recurrente ya conoce el sentido desestimatorio de resoluciones anteriores como son las resoluciones 583/2022, recurso 474/2022, así como la 585/2022, recurso 469/2022.[5]

El órgano de contratación solicita además multa estimando la existencia de temeridad y mala fe, sin embargo no viene a acreditar económicamente el perjuicio que le ha causado la interposición del recurso.

A su vez este Tribunal tiene en cuenta que la entidad recurrente ha vuelto a solicitar medida cautelar, la cual no se ha otorgado por la ponderación del Tribunal a no perjudicar el interés público que supone la necesidad administrativa a satisfacer por la ejecución del presente contrato, así como por la pronta resolución del recurso.

Dado el desarrollo de los acontecimientos se constata por este Tribunal una notoria falta de rigor en la interposición del recurso especial, donde después de no mostrar especialidades los recursos, ni motivos nuevos insiste en el recurso no desistiéndose de los ya interpuestos, ni cuestionándose no presentar nuevos recursos. Si bien en las primeras resoluciones este Tribunal no ha considerado la imposición de la multa, la reiteración, ante el conocimiento del sentido desestimatorio de un recurso sustancialmente idéntico se constata que una conducta prudente de un recurrente habría hecho que se cuestionara la necesidad de su interposición ante este órgano, para acudir directamente el orden jurisdiccional contencioso administrativo, al menos desistiéndose del recurso.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: «*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una*

5 En el mismo sentido, se resuelve la resolución 4/2023, recurso 539/22; la resolución 5/2023, recurso 548/2022; la resolución 37/2023, recurso 25/2023 o la resolución 609/2022, recurso 499/2022, este último inadmitido por extemporáneo.

multa al responsable de la misma», en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

"Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)".

En este supuesto, el Tribunal tras el análisis del contenido del presente recurso aprecia que el mismo adolece de una falta clara de viabilidad jurídica en los términos analizados. A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano. Más aún cuando además se ha solicitado medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con una manifiesta temeridad, si bien, no podemos presumir la mala fe en este caso, pues no puede serle atribuida una finalidad torticera en el recurso, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debería haberle hecho presumir la probable desestimación de su recurso.

Sobre lo anterior, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que "*puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»".*

En cuanto al importe de la multa, el citado artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(…) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos».*

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, pero por las circunstancias expuestas de temeridad determinan que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, cuantía encuadrable un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado art.58.2 LCSP, dada la temeridad manifiesta ante la posibilidad que tenía de haber configurado con mayor rigor el recurso ante las desestimaciones de recursos anteriormente resueltos en donde las circunstancias del PCAP y los términos del recurso eran idénticos a pesar de la motivación argumentada y contenida en dicho recurso por este Tribunal.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO DE GEÓGRAFOS** contra el anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios para redacción del Plan de Básico de Ordenación Municipal del municipio de las Navas de la Concepción» (Expediente P4106600B-2022/000020-PEA), convocado por el Ayuntamiento de Las Navas de la Concepción (Sevilla).

SEGUNDO. Declarar que se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en cuantía máxima de 1.500 euros en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.