



G CONSELLERIA  
O HISENDA I RELACIONS  
I EXTERIORS  
B JUNTA CONSULTIVA  
/ CONTRACTACIÓ  
ADMINISTRATIVA

Exp. Junta Consultiva: RES 7/2021

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte de serveis per a la redacció del projecte de recuperació del sistema platja-duna del Parc Natural Maritimoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (Exp. 3025/2021)

Òrgan de contractació: Conselleria de Medi Ambient i Territori

Recurrent: Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports (demarcació Illes Balears)

### **Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 23 de juny de 2021**

Atès el recurs especial en matèria de contractació interposat pel Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports, contra l'anunci de la licitació i els plecs del contracte de serveis per a la redacció del projecte de recuperació del sistema platja-duna del Parc Natural Maritimoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (Exp. 3025/2021), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en sessió de 23 de juny de 2021, ha adoptat l'Acord següent:

#### **Fets**

1. El 16 de març de 2021, el conseller de Medi Ambient i Territori va dictar Resolució d'aprovació de l'expedient de contractació, la despesa i els plecs de clàusules administratives particulars (PCAP) i de prescripcions tècniques (PPT) per a la licitació del contracte de serveis per a la redacció del projecte de recuperació del sistema platja-duna del Parc Natural Maritimoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.
2. El 22 de març de 2021, es varen publicar en la Plataforma de Contractació del Sector Públic l'anunci de licitació i els plecs del contracte, de procediment obert i tramitació ordinària i amb un valor estimat de 45.754,76 euros.
3. El 7 d'abril de 2021, va finalitzar el termini de presentació de proposicions a la licitació, a la qual es varen presentar dues licitadores, d'una banda, la UTE formada per l'empresa GRAM Illes Balears 21, SL, i l'empresa ELITTORAL,

Estudios de ingeniería costera y oceanográfica, SLNE, i de l'altra, l'empresa SOTASOL-AT, Serveis de Geologia, SLP.

4. El 22 d'abril de 2021, el representant del Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports va presentar en el Registre electrònic general de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, davant l'òrgan de contractació, un recurs especial en matèria de contractació —el qual va qualificar com a recurs de reposició— contra els plecs i l'anunci de licitació del contracte.

El recurs es fonamenta, essencialment, en els motius següents:

— Al·legació primera. Vulneració dels principis de lliure concurrència, d'igualtat i de no discriminació, perquè els mitjans humans a adscriure a l'execució del contracte no inclouen als titulats en Enginyeria de Camins, Canals i Ports.

— Al·legació segona. Capacitat dels enginyers Camins, Canals i Ports per formar part de l'equip que durà a terme el contracte; concurrència del principi de igualtat amb idoneïtat per a l'exercici professional i absència de monopoli legal professional.

— Al·legació tercera. Vulneració de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

5. El 18 de maig de 2021, l'òrgan de contractació ha tramès l'expedient administratiu, juntament amb un informe tècnic i amb el preceptiu informe jurídic en relació amb el recurs. Ambdós informes s'oposen al recurs interposat.
6. En la tramitació del recurs, d'acord amb l'article 118 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, s'ha donat audiència a les empreses licitadores.

### **Fonaments de dret**

1. Els actes objecte del recurs especial són l'anunci de licitació i els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques d'un contracte de serveis, el valor estimat del qual és inferior a cent mil euros, tramitat per la Conselleria de Medi Ambient i Territori.

L'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (LRJCAIB),

preveu un recurs especial en matèria de contractació, que substitueix en aquesta matèria, al recurs de reposició i es pot interposar contra els actes que dictin els òrgans de contractació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que tinguin la consideració d'administració pública, quan posin fi a la via administrativa, excepte quan siguin actes susceptibles del recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 44 de la LCSP.

L'article 115.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix que:

L'error o l'absència de la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per tramitar-lo, sempre que es dedueixi el seu caràcter vertader.

Així, malgrat El recurrent va qualificar el recurs com a recurs de reposició, s'ha de tramitar com a recurs especial en matèria de contractació de l'article 66 LRJCAIB.

La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra m de l'article 2 i l'article 7 del text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

2. El règim jurídic aplicable al contracte és el previst en la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (en endavant, LCSP).
3. El recurrent es troba legitimat per interposar el recurs especial en matèria de contractació i l'ha interposat mitjançant representant acreditat i dins termini adequat.

La reclamació l'ha interposada una persona legitimada del Col·legi Professional d'Enginyers de Camins, Canals i Ports. En aquests casos, el *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (en endavant, el TACRC), reconeix legitimació a aquestes entitats (entre d'altres, en la Resolució 889/2019, de 25 de juliol), en el sentit següent:

“En efecto, la entidad reclamante es un Colegio Profesional que, en su condición de tal, tiene por objetivo velar por la defensa de los intereses profesionales del colectivo que agrupa (Arquitectos), no sólo (según reiterada jurisprudencia) de los intereses de sus colegiados, en particular, sino también los de la profesión, en general, estando, en

consecuencia, facultados para actuar en su defensa tanto en vía administrativa como en sede judicial, cuando los intereses de la profesión pueden resultar directamente afectados”.

4. Per poder analitzar les alegacions del recurrent, cal revisar el que preveuen els plecs (PCAP i PPT) en relació amb l'objecte del contracte i els mitjans personals exigits per prestar el servei objecte de contractació.

4.1 D'una banda, l'objecte del contracte es descriu en el quadre resum del PCAP, en el qual consta que les necessitats administratives a satisfer són:

[...] La redacción de un proyecto de recuperación del sistema playa –duna del tramo comprendido entre el núcleo urbano de ses Covetes hasta la playa del Marqués en el Parque Natural marítimo terrestre Trenc – Salobrar de Campos, para ello deberán realizarse toda una serie de propuestas técnicas para llevar a cabo la recuperación del sistema playa alta y las morfologías dunares, así como los hábitats y las especies que le son propias y la mejora paisajística del conjunto playa-duna, sus entornos y los accesos a la playa.

En el mateix sentit, es descriu l'objecte del contracte en la clàusula 1 del PPT; i en la clàusula 3 del PPT es detalla el contingut del projecte a redactar, que haurà d'incloure, com a mínim, el següent:

- a. Anàlisi evolutiva dels períodes 1956-2019 i del seu ús al llarg de les darreres dècades.
- b. Diagnòstic de la situació actual. S'establirà quin és l'estat de conservació/degradació i quins són els factors que l'han duit a aquesta situació. Per això es farà un estudi detallat dels elements físics i biològics, així com dels processos i relacions que els mantenen en l'espai i en el temps (processos geomorfològics i ecològics). En concret es farà:
  - b.1. Anàlisi de l'estat geomorfològic de la platja emergida i dels sistemes dunars associats. L'estudi tècnic ha d'incloure almenys una campanya d'aixecament topogràfic del sistema dunar [...] i la valoració de l'estat actual dels sistema per tal de disposar de dades per fer un seguiment de la dinàmica entre la platja i la duna. S'analitzaran factors morfosedimentaris o indicadors com ara: superfície del sistema dunar (en has); longitud del sistema dunar actiu (en km); amplada del sistema dunar actiu (en km); altura modal de les dunes del sistema dunar costaner (en m); altura màxima de les dunes del sistema dunar costaner (en m); nombre de cordons dunars paral·lels; grau de fragmentació del sistema dunar.
  - b.2 Anàlisi de l'estat ecològic. [...]
  - b.3 Identificació de les zones degradades. [...]
- c. Proposta d'ordenació dels camins de l'àrea dunar. Tendrà almenys, els següents apartats:
  - c.1. Diagnòstic de la xarxa actual de camins, especificant la propietat de cadascun d'ells i la seva funcionalitat, si són per emergències, per serveis, si es tracta de trànsit rodat i/o peatonal, etc.
  - c.2 Proposta d'ordenació de camins. A partir del diagnòstic anterior, es farà una proposta d'ordenació de camins, especificant aquells que s'han d'eliminar o tancar i els camins que han de quedar. Dels camins que hagin de quedar

s'especificarà: l'amplada que hauria de tenir, si han de ser peatonals o per accés rodat, la seva funció i si l'accés ha de ser restringit o no.

Aquesta proposta es cartografiarà [...].

d. Definició i proposta de mesures correctores per la recuperació de l'equilibri morfodinàmic natural del sistema platja-duna, tenint en compte que la restauració dels sistemes dunars que han estat alterats s'aconsegueix mitjançant l'eliminació de les causes que han conduït a la seva alteració i emprant tècniques de reconstrucció topogràfica i repoblació amb vegetació autòctona. [...]

4.2 D'altra banda, la solvència tècnica o professional exigida és la que consta en el quadre F3. No obstant, la qüestió controvertida és la concreció d'aquesta solvència, mitjançant l'exigència de l'adscripció de mitjans personals, que consta en el quadre F5 del PCAP, en el sentit següent:

#### F.5 CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA

Además de la solvencia indicada, se exige la adscripción a la ejecución del contrato, como mínimo, de los medios personales y/o materiales siguientes:

Medios personales: Se exige para la ejecución del contrato un equipo multidisciplinar integrado como mínimo por:

- Una persona titulada en geología
- Una persona titulada en geografía
- Una persona titulada en biología, experta en botánica.

En el equipo deberá haber una persona coordinadora de las tareas a desarrollar.

Además, el equipo deberá acreditar una experiencia previa en al menos dos proyectos de restauración y protección de sistemas dunares.

Así mismo, una de las personas deberá tener experiencia en el manejo de sistemas de información geográfica (GIS) y en el conocimiento de los hábitats de interés comunitario de los sistemas playa-duna y de las comunidades vegetales y especies que le son propias.

[...]

Especificación de los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Art. 76.1 LCSP

SÍ

Compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales indicados. Art. 76.2 LCSP

SÍ

Carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el art. 211.1.f):

SÍ

En relació amb els recursos humans necessaris per dur a terme el servei, en la clàusula 7 del PPT també consta que:

Atès que les feines que es volen desenvolupar són molt específiques i requereixen d'un profund coneixement del medi, l'equip tècnic que realitzarà l'estudi serà multidisciplinar i estarà constituït almenys per tres persones amb les següents titulacions: geologia, geografia i biologia, expert en botànica.

L'equip haurà de tenir coneixements en matèria d'ordenació i restauració de sistemes dunars litorals, de comunitats vegetals (fitosociologia), d'hàbitats i espècies d'interès comunitari (Xarxa Natura 2000) i de sistemes d'informació geogràfica (SIG).

5. En relació amb les al·legacions del recurrent, cal dir el següent:

5.1 Al·legació primera. El recurrent al·lega que els plecs i l'anunci de licitació vulneren els principis de lliure concurrència, d'igualtat i de no discriminació, perquè els mitjans humans a adscriure a l'execució del contracte no inclouen als titulats en Enginyeria de Camins, Canals i Ports.

El recurrent exposa que els requisits mínims de solvència han d'estar vinculats amb l'objecte del contracte i han de ser proporcionals. I que la solvència tècnica o professional s'ha d'apreciar tenint en compte els coneixements tècnics, l'eficiència, l'experiència i la fiabilitat.

En relació amb aquesta al·legació, s'ha de dir el següent:

En el cas que ens ocupa, l'òrgan de contractació va concretar en els plecs les condicions de solvència professional exigint expressament, com a mínim, un equip de tres persones amb les qualificacions professionals de geologia, geografia i biologia (expert en botànica). A més, va exigir que aquests professionals quedassin adscrits a l'execució del contracte i va atribuir a aquesta obligació el caràcter d'essencial, per la qual cosa, l'incompliment seria causa de resolució del contracte, d'acord amb el que estableix l'article 211.1.f) LCSP.

Dit això, la qüestió que s'ha de resoldre és si els plecs vulneren els principis de lliure concurrència, d'igualtat i de no discriminació, per no haver inclòs dins l'equip mínim als enginyers de camins, canals i ports. És a dir, per no haver-los considerat imprescindibles per formar part de l'equip mínim de treball.

Efectivament, com al·lega el recurrent, els òrgans de contractació han de donar als licitadors un tractament igualitari i no discriminatori i han d'ajustar la seva actuació als principis de transparència i proporcionalitat. La contractació, no s'ha de concebre amb la intenció de restringir artificialment la competència, afavorint o perjudicant indegudament determinats empresaris i s'ha de vetllar en tot el procediment per la salvaguarda de la lliure competència (article 132 LCSP).

No obstant, amb caràcter general, la Jurisprudència i la doctrina han considerat que l'òrgan de contractació és lliure de determinar quins

requisits tècnics han de complir els licitadors, sempre que la determinació d'aquestes condicions mínimes de solvència, estigui vinculada a l'objecte del contracte i sigui proporcional, tal com disposa l'article 74 LCSP. També s'exigeix que l'adscripció dels mitjans sigui raonable, justificada i proporcional a l'entitat i les característiques del contracte, de manera que no limiti la participació de les empreses en la licitació (l'article 76 LCSP).

La interpretació de la doctrina i dels tribunals administratius en relació amb els principis de lliure concurrència, d'igualtat i de no discriminació a l'hora d'establir els requisits tècnics d'un contracte concedeix a l'òrgan de contractació ample discrecionalitat, sempre que no es caigui en la irracionalitat.

Entre d'altres, caldria esmentar la Resolució 809/2017, de 22 de setembre, del TACRC, en la que consta el següent:

Expuestas las alegaciones de las partes, procede recordar que, como ha señalado este tribunal en numerosas ocasiones, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia. En este sentido, en nuestra Resolución 548/2014 señalamos lo siguiente: «... debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad. En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación.»

Por lo tanto, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla.

En conseqüència, en el cas que ens ocupa, l'òrgan de contractació, exercint la seva llibertat de determinar els requisits tècnics que han de complir els licitadors, va considerar necessari que l'equip mínim d'adscripció al contracte estigués format per geòlegs, geògrafs i biòlegs, la qual cosa va

raonar i justificar, entre d'altres informes de l'expedient de contractació, en la clàusula 7 del PPT, en la que consta que:

Les feines que es volen desenvolupar són molt específiques i requereixen d'un profund coneixement del medi, per la qual cosa l'equip tècnic que ha de realitzar l'estudi ha de ser multi disciplinar i esta constituït almenys per tres persones amb les següents titulacions: geologia, geografia i biologia, expert en botànica.  
L'equip haurà de tenir coneixements en matèria d'ordenació i restauració de sistemes dunars litorals, de comunitats vegetals (fitosociologia), d'hàbitats i espècies d'interès comunitari (Xarxa Natura 2000) [...]

En aquest sentit, el 12 de maig de 2021, la cap del Servei d'Espais Naturals, – responsable del contracte –, i la tècnica del Parc Natural Marítim - terrestre des Trenc-Salobrar de Campos, han emès un informe tècnic en el qual han informat del següent:

Tenint en compte les característiques de la prestació que s'ha d'executar, s'ha considerat que és important que l'equip sigui multidisciplinar i que estigui format per un mínim de tres persones amb un perfil tècnic ambiental amb formacions acadèmiques diferents per tenir una visió global integral.

Les titulacions en geografia i geologia proporcionen coneixements específics en temes de geomorfologia dels sistemes dunars litorals, i de dinàmica i gestió litoral que són necessàries per analitzar l'evolució històrica de la línia de costa i determinar el seu procés evolutiu, així com per realitzar un anàlisi de l'estat geomorfològic adequat i una proposta de mesures correctores basada en tècniques toves o sostenibles.

Un des treballs inclosos en el plec de prescripcions tècniques és la realització d'un anàlisi de l'estat ecològic. Una de les metodologies per dur-lo a terme es basa en la caracterització i valoració de les unitats de vegetació. Per això, cal realitzar un treball de camp d'observació i reconeixement de les comunitats vegetals i dels d'hàbitats d'interès comunitari de la zona, i analitzar el seu estat de conservació. Altres factors a estudiar per realitzar l'anàlisi ecològic són, entre d'altres, la presència d'invertebrats i rèptils o la presència de nius d'aus costaneres en el sistema dunar.

Es considera que la titulació en biologia, experta en botànica, proporciona els coneixements sobre comunitats vegetals, fitosociologia i hàbitats i espècies d'interès comunitari pròpies dels sistemes dunars per realitza l'anàlisi ecològic esmentat. Així mateix, també és idònia per proposar la revegetació del front dunar, definir les espècies, quantitats, zones i marc de plantació. I és l'adequada per estudiar altres factors ecològics que resultin rellevants per conèixer l'estat de conservació del sistema dunar.

El recurrent ha al·legat que la solvència tècnica o professional s'ha d'apreciar tenint en compte els coneixements tècnics, l'eficiència, l'experiència i la fiabilitat. Al respecte, s'ha de dir que és precisament atenent a aquests coneixements, experiència i fiabilitat, que l'òrgan de contractació va exigir les titulacions requerides, les qual va considerar les



més adequades per executar el contracte. En aquest sentit consta també en l'informe tècnic de la responsable del contracte i de la tècnica del Parc Natural esmentat, en el qual informen que:

Els autors de publicacions científiques relacionades amb la matèria i d'estudis de referència consultats per l'elaboració del plec de prescripcions tècniques tenen perfils similars al sol·licitats. A l'annex 1 es pot veure bibliografia de referència relacionada amb la temàtica objecte de l'estudi.  
[...]

Els perfils de les persones que han realitzat estudis anàlegs per la Conselleria de Medi Ambient per diferents espais naturals protegits durant el darrers anys coincideixen amb els requisits per la realització de l'estudi objecte del contracte. A l'annex 2 s'inclou una recopilació d'estudis similars realitzats en diferents espais naturals protegits de les Illes Balears.

Les tècniques que han justificat la necessitat de contractar i han redactat l'informe tècnic transcrit són, sense cap dubte, les persones que millor coneixen les necessitats públiques a satisfer i els mitjans de què disposen en el Parc Natural on s'ha d'executar el contracte. Compten amb el coneixement científic i tècnic necessari per concretar els mitjans que consideren més adequats, els quals l'òrgan de contractació ha exigint en el quadre F5 del PCAP.

A més, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa no ha advertit cap errada ni irracionalitat manifesta en la concreció d'aquests mitjans personals, que resulta raonable, proporcional i adequada a les característiques de l'objecte del contracte. En conseqüència, d'acord amb la jurisprudència i doctrina esmentada, en opinió d'aquesta Junta Consultiva, els plecs que s'impugnen no vulneren cap dels principis que al·lega el recurrent. Al contrari, l'òrgan de contractació les han aprovat en exercici de la discrecionalitat i llibertat tècnica que li correspon.

Finalment, en l'informe jurídic preceptiu emès per la cap del Servei de contractació de la Conselleria de Medi Ambient i Territori, també s'ha esmentat que:

Además, si bien los criterios de solvencia se circunscriben a un equipo mínimo de determinados profesionales, se ha de tener en cuenta que nada impide a las empresas que para algunas de las actividades objeto del contrato cuenten con un equipo mayor al mínimo exigido, integrado o no, por ingenieros de caminos, canales y puertos posibilitando que puedan concurrir a la licitación empresas que cuenten con un equipo facultativo en el que se designe a un ingeniero de caminos, canales y puertos formando parte de un equipo más amplio que lo que constituye propiamente el equipo mínimo previsto en los pliegos.

Comprovada la documentació de l'expedient, cal tenir en compte que en el pressupost detallat i desglossat en la clàusula 9 del PPT, s'ha previst que l'equip complet estarà format per un total de quatre persones. Això, com s'esmenta en l'informe de la cap del Servei de contractació, permet que altres professionals, com per exemple els enginyers de Camins, Canals i Ports, tinguin cabuda també en l'execució del contracte. En conclusió, tot i que l'òrgan de contractació no va considerar imprescindibles que aquests quedin adscrits a l'equip mínim de treball, res no els impedeix que puguin concorrer a la licitació per completar l'equip que ha de dur a terme el contracte. En aquest sentit, per tant, la licitació tampoc es pot considerar discriminatòria ni limitadora de la lliure concurrència.

Per tot això, l'al·legació primera s'ha de rebutjar.

— Al·legació segona. El recurrent al·lega que els enginyers de camins, canals i ports tenen capacitat suficient per formar part de l'equip que durà a terme el contracte, i al·lega la concurrència del principi de igualtat amb idoneïtat per a l'exercici professional i l'absència de monopoli legal professional.

En prova d'això, la recurrent aporta el pla d'estudis del títol universitari oficial d'enginyeria de camins, canals i ports; concretament, tant la formació pre-Bolonya (Reial decret 1425/1991, de 30 d'agost), com la formació post-Bolonya (ordre CIN/309/2009, de 9 de febrer).

El recurrent exposa que amb aquests estudis s'adquireixen competències professionals relacionades amb l'objecte del contracte i que els enginyers de camins, canals i ports conserven, d'acord amb el principi d'idoneïtat, una competència extensa i global en matèria d'ordenació i en matèria de costes.

En relació amb aquesta al·legació, s'ha de dir el següent:

Dels plans d'estudi aportats es desprèn que els enginyers de camins, canals i ports han de superar, efectivament, diverses assignatures relacionades amb l'objecte del contracte. En els plans d'estudis, es preveu, entre d'altres l'assignatura d'*enginyeria marítima, ports i costes*, en la qual consta que s'estudia per exemple la mecànica i modificacions de les ones, descripció de l'onatge, processos litorals (característiques del sediment litoral, transport de sediments: onatge, vent, corrents i mareses), alimentació artificial: compatibilitat dels materials sedimentaris, seccions i plantes de farcit; restauració dunar i el tractament de façanes litorals: passejos, senders, parcs de ribera.

Respecte a la capacitació d'aquest professionals per formar part del l'equip mínim a adscriure a l'execució, en l'informe jurídic emès en relació amb el recurs interposat, la cap del Servei de contractació informat que:

[...] si bien puede haber materias comunes en las titulaciones de ingenieros de caminos y geólogos la primera se centraría más en el estudio de las propiedades mecánicas, hidráulicas y de ingeniería de los materiales provenientes del medio geológico aplicados a las obras de ingeniería civil. Se trata más bien del estudio del suelo y las rocas de la superficie para determinar sus propiedades y diseñar las cimentaciones para estructuras (soluciones técnicas).  
 Mientras que los estudios en geología se centran en la evolución histórica de la línea de costa para determinar su proceso evolutivo para establecer unas medidas correctoras basadas en técnicas sostenibles para evitar su degradación.  
 Precisamente en este caso en concreto las titulaciones en geografía y geología proporcionan conocimientos específicos en temas de geomorfología de los sistemas dunares litorales y de dinámica y gestión litoral que son necesarios para analizar la situación histórica de la línea de la costa y determinar su proceso evolutivo, así como para realizar un análisis del estado geomorfológico adecuado y una propuesta de medidas correctoras basada en técnicas blandas o sostenibles.

Dit això, en el mateix sentit que s'ha exposat en la contestació a l'al·legació primera, la decisió sobre quina és la titulació més adequada a l'objecte del contracte també entra dins l'àmbit de la discrecionalitat tècnica de l'Administració, sempre que no sigui arbitrària ni contrària a les previsions de l'Ordenament jurídic en matèria d'atribucions professionals.

Així ho ha considerat el TACRC, entre d'altres, en la Resolució 1388/2020, de 23 de desembre, que recull la jurisprudència del Tribunal Suprem en relació amb les titulacions i la discrecionalitat tècnica de l'Administració en el sentit següent:

Como también ha señalado el Tribunal Supremo en sentencias de 2 de diciembre de 1997 y 7 de febrero de 1998, decisiones como las que se enjuicia se mueven en el ámbito singularmente dominado por la discrecionalidad técnica, en donde el criterio de la Administración acerca de cuál es la titulación más apta (...), deviene merecedor de respeto siempre, claro es, que no sea contrario a las previsions del Ordenamiento Jurídico en materia de atribuciones profesionales, y que no pueda tacharse de arbitrario. Se trata así de una decisión no dominada exclusivamente por el criterio de atención a la capacitación que de modo general y abstracto puedan ofrecer las distintas titulaciones, pues, respetando esa capacitación general y abstracta, admite también la atención de matices o singularidades, siempre relacionadas con el objeto particular del estudio o servicio y para el logro de la mayor eficacia y eficiencia de éste.

D'altra banda, la Resolució del TACRC 517/2017, de 8 de juny, conté la recopilació de la jurisprudència del Tribunal Suprem en relació amb el principi de llibertat amb idoneïtat:

“En efecto, si acudimos a la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, de su examen cabe destacar una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de “libertad con idoneidad” (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693)). En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) se afirma lo siguiente: “[...] 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 [...] 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”.

Així, d'acord amb la doctrina i la jurisprudència esmentada, en la determinació dels tècnics l'òrgan de contractació ha de tenir en compte l'objecte del contracte i el nivell de coneixements corresponents a cada professió; tan sols és possible exigir una determinada professió tècnica si una norma amb rang de llei reconeix expressament i explícitament la seva intervenció exclusiva, – que no és cas que en ocupa—. Per contra, en el cas que no hi hagi aquesta exclusivitat, s'ha de permetre la intervenció de tota professió titulada que tingui el nivell de coneixements tècnics necessaris per dur a terme la prestació de què es tracti, és a dir, que tingui capacitat tècnica real i coneixements acadèmics i professionals suficients i adequats per exercir aquestes funcions.

Ara bé, en relació amb aquesta qüestió, s'ha de subratllar que el principi de llibertat amb idoneïtat no s'ha d'entendre com un dret a la igualtat de tots els professionals. La idoneïtat s'ha de determinar, a més de pel contingut de les disciplines cursades en cada titulació, per la naturalesa i entitat del projecte.

Així ho ha considerat, per exemple, entre d'altres el Tribunal Administratiu de Contractes Públics de Navarra, en l'Acord 50/2020, de 29 de juny, que posa de manifest que:

Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen «la capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones», elemento éste que, a falta de previsión normativa, debe ser objeto de análisis casuístico. Señalando, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, que la competencia, en cada caso concreto, debe determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate.

En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos. Por ello, la reserva competencial a una titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto de cada contrato, [...]

En el cas que ens ocupa, l'òrgan de contractació va fer constar en la clàusula 7 del PPT que les feines a desenvolupar eren molt específiques i requerien d'un profund coneixement del medi, per la qual cosa l'equip tècnic mínim havia de tenir un perfil tècnic ambiental, propi de les titulacions de geologia, geografia i biologia (botànica).

En opinió de la Junta Consultiva de Contractació, tractant-se de la redacció d'un projecte de recuperació ambiental d'un Parc Natural d'immens valor ecològic, no es pot posar en dubte que les titulacions amb perfils ambientals que s'exigeixen es troben directament relacionats amb l'objecte del contracte i són les idònies atesa la naturalesa i entitat del projecte, la qual cosa pot garantir, sens dubte, major eficiència i eficàcia en l'execució del contracte en qüestió. La discrecionalitat tècnica de l'òrgan de contractació a l'hora de definir les necessitats a satisfer i la millor manera de satisfer-les, sempre dins el respecte als principis i requisits de la LCSP, no es pot substituir per la voluntat dels licitadors.

Per tot això, aquesta al·legació també s'ha de rebutjar.

— Al·legació tercera. Vulneració de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

El recurrent al·lega que en la licitació s'ha vulnerat l'article 5 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, que recull el

principi de necessitat i proporcionalitat de les actuacions de les autoritats competents en el sentit següent:

1. Les autoritats competents que en l'exercici de les seves respectives competències estableixin límits a l'accés a una activitat econòmica o el seu exercici de conformitat amb el que preveu l'article 17 d'aquesta Llei o exigeixin el compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat, motivaran la seva necessitat en la salvaguarda alguna raó imperiosa d'interès general d'entre les compreses en l'article 3.11 de la Llei [17/2009, de 23 de novembre](#), sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.
2. Qualsevol límit o requisit establert d'acord amb l'apartat anterior, ha de ser proporcionat a la raó imperiosa d'interès general invocada, i haurà de ser tal que no hi hagi un altre mitjà menys restrictiu o distorsionador per a l'activitat econòmica.

En relació amb aquesta al·legació, s'ha de dir el següent:

La garantia de la unitat de mercat constitueix un principi econòmic essencial per al funcionament competitiu de l'economia i es troba recollit en l'article 139 Constitució, el qual impedeix adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol. La Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM), té com objectiu establir els principis i normes bàsiques que garanteixin la unitat de mercat, per crear un entorn molt més favorable a la competència i a la inversió, facilitant que els agents econòmics puguin beneficiar-se dels guanys d'una major dimensió en termes de productivitat i costos, a favor de la creació d'ocupació i de creixement, i en benefici últim dels consumidors i usuaris que tindran un major accés a productes i serveis de qualitat.

Els mecanismes d'impugnació d'actuacions de les Administracions públiques que vulnerin la unitat de mercat es troben prevists en els articles 26 i següents de LGUM, que ha creat un sistema d'impugnació especial contra actuacions administratives que puguin vulnear la unitat de mercat.

Quan no s'invoca la vulneració de la legislació de contractes públics, sinó la hipotètica vulneració de la normativa de lliure i lleial competència i de garantia de la unitat de mercat, el Tribunal Administratiu Central de Recursos contractuals ha establert, amb ocasió de l'anàlisi de recursos similars (entre d'altres, la Resolució TACRC n° 314/2017 o la Resolució TACRC 735/2019), el següent:

En suma no podemos ni debemos invadir las competencias a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ni de las demás autoridades nacionales y comunitarias en materia de competencia, así como las de las nacionales en materia de unidad de mercado, como tampoco la de los Tribunales de Justicia.”

En consecuencia, este Tribunal carece de facultades para analizar las vulneraciones relativas a la garantía de la unidad de mercado, que deberán ser planteadas ante el correspondiente órgano competente.

[...]

Por ello, toda vez que el recurso no invoca la vulneración de norma o principios regulados en el TRLCSP o en las Directivas de contratación, ha de desestimarse, por carecer de todo fundamento en el ámbito de competencias de este Tribunal el recurso presentado.

En aquest mateix sentit, aquesta Junta Consultiva de Contractació Administrativa tampoc pot decidir sobre aquesta tercera al·legació, ja que no invoca la vulneració de normes o principis regulats en la normativa de contractació pública, únic àmbit d'actuació de la nostra competència.

Així, el recurrent pot plantejar les vulneracions de la LGUM, en via administrativa, mitjançant la presentació d'una reclamació per la unitat de mercat o el procediment d'informació previst davant la Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat; i posteriorment, mitjançant sol·licitud a la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, legitimada per interposar recurs contenciós administratiu especial contra actuacions administratives que consideri que vulneren la unitat de mercat.

Per tot això, dict el següent

### **Acord**

1. Desestimar el recurs que ha interposat pel Col·legi d'Enginyers de Camins, Canals i Ports (demarcació Illes Balears) contra l'anunci de la licitació i els plecs del contracte de serveis per a la redacció del projecte de recuperació del sistema platja-duna del Parc Natural Maritimoterrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.
2. Notificar aquest Acord a les persones interessades i a la Conselleria de Medi Ambient i Territori.

### **Interposició de recursos**

Contra aquest Acord —que esgota la via administrativa— pot interposar-se un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del

Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà a aquell en què es rebi la notificació, d'acord amb els articles 10.1 *a* i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.