



Exp. Junta Consultiva: RES 7/2021

Resolución del recurso especial en materia de contratación

Exp. de origen: contrato de servicios para la redacción del proyecto de recuperación del sistema playa-duna del Parque Natural Marítimo-terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (Exp. 3025/2021)

Órgano de contratación: Consejería de Medio Ambiente y Territorio

Recurrente: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (demarcación Illes Balears)

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 23 de junio de 2021

Dado el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios para la redacción del proyecto de recuperación del sistema playa-duna del Parque Natural Marítimo-terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos (Exp. 3025/2021), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 23 de junio de 2021, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 16 de marzo de 2021, el consejero de Medio Ambiente y Territorio dictó Resolución de aprobación del expediente de contratación, el gasto y los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) para la licitación del contrato de servicios para la redacción del proyecto de recuperación del sistema playa-duna del Parque Natural Marítimo-terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.
2. El 22 de marzo de 2021, se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los pliegos del contrato, de procedimiento abierto y tramitación ordinaria y con un valor estimado de 45.754,76 euros.
3. El 7 de abril de 2021, finalizó el plazo de presentación de proposiciones a la licitación, a la que se presentaron dos licitadoras, por un lado, la UTE formada por el empresa GRAM Illes Balears 21, SL, y la empresa ELITTORAL,

Estudios de ingeniería costa y oceanográfica, SLNE, y por el otro, la empresa SOTASOL-AT, Servicios de Geología, SLP.

4. El 22 de abril de 2021, el representante del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos presentó en el Registro Electrónico General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, ante el órgano de contratación, un recurso especial en materia de contratación —que calificó como recurso de reposición— contra los pliegos y el anuncio de licitación del contrato.

El recurso se fundamenta, esencialmente, en los siguientes motivos:

— Alegación primera. Vulneración de los principios de libre concurrencia, de igualdad y de no discriminación, porque los medios humanos a adscribir a la ejecución del contrato no incluyen a los titulados en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

— Alegación segunda. Capacidad de los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para formar parte del equipo que llevará a cabo el contrato; concurrencia del principio de igualdad con idoneidad para el ejercicio profesional y ausencia de monopolio legal profesional.

— Alegación tercera. Vulneración de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

5. El 18 de mayo de 2021, el órgano de contratación ha remitido el expediente administrativo, junto con un informe técnico y con el preceptivo informe jurídico en relación con el recurso. Ambos informes se oponen al recurso interpuesto.
6. En la tramitación del recurso, de acuerdo con el artículo 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha dado audiencia a las empresas licitadoras.

Fundamentos de derecho

1. Los actos objeto del recurso especial son el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es inferior a cien mil euros, tramitado por la Consejería de Medio Ambiente y Territorio.

El artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (LRJCAIB), prevé un recurso especial en materia de contratación, que sustituye en esta materia, al recurso de reposición y puede interponerse contra los actos que dicten los órganos de contratación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que tengan la consideración de administración pública, cuando pongan fin a la vía administrativa, excepto cuando sean actos susceptibles del recurso especial en materia de contratación que prevé el artículo 44 de la LCSP.

El artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que:

El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Así, a pesar de que el recurrente calificó el recurso como recurso de reposición, debe tramitarse como recurso especial en materia de contratación del artículo 66 LRJCAIB.

La competencia para resolver este recurso corresponde en la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con la letra *m* del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

2. El régimen jurídico aplicable al contrato es el previsto en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).
3. El recurrente se encuentra legitimado para interponer el recurso especial en materia de contratación y lo ha interpuesto mediante representante acreditado y dentro de plazo adecuado.

La reclamación la ha interpuesto una persona legitimada del Colegio Profesional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. En estos casos, el *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (en adelante, el TACRC), reconoce legitimación a estas entidades (entre otras, en la Resolución 889/2019, de 25 de julio), en el siguiente sentido:

“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. Para poder analizar las alegaciones del recurrente, debe revisarse lo que prevén los pliegos (PCAP y PPT) en relación con el objeto del contrato y los medios personales exigidos para prestar el servicio objeto de contratación.

4.1 Por un lado, el objeto del contrato se describe en el cuadro resumen del PCAP, en el que consta que las necesidades administrativas a satisfacer son:

[...] 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 mismo sentido, se describe el objeto del contrato en la cláusula 1 del PPT; y en la cláusula 3 del PPT se detalla el contenido del proyecto a redactar, que deberá incluir, como mínimo, lo siguiente:

- a. Análisis evolutivo de los periodos 1956-2019 y de su uso a lo largo de las últimas décadas.
- b. Diagnóstico de la situación actual. Se establecerá cuál es el estado de conservación/ degradación y cuáles son los factores que lo han llevado a esta situación. Por ello se hará un estudio detallado de los elementos físicos y biológicos, así como de los procesos y relaciones que los mantienen en el espacio y en el tiempo (procesos geomorfológicos y ecológicos). En concreto se hará:
 - b.1. Análisis del estado geomorfológico de la playa emergida y de los sistemas dunares asociados. El estudio técnico debe incluir al menos una campaña de levantamiento topográfico del sistema dunar [...] y la valoración del estado actual de los sistema para disponer de datos para hacer un seguimiento de la dinámica entre la playa y la duna. Se analizarán factores morfosedimentarios o indicadores como por ejemplo: superficie del sistema dunar (has); longitud del sistema dunar activo (en km); anchura del sistema dunar activo (en km); altura modal de las dunas del sistema dunar costero (en m); altura máxima de las dunas del sistema dunar costero (en m); número de cordones dunares paralelos; grado de fragmentación del sistema dunar.
 - b.2 Análisis del estado ecológico. [...]
 - b.3 Identificación de las zonas degradadas. [...]
- c. Propuesta de ordenación de los caminos del área dunar. Tendrá al menos, los siguientes apartados:

c.1. Diagnóstico de la red actual de caminos, especificando la propiedad de cada uno de ellos y su funcionalidad, si son para emergencias, para servicios, si se trata de tránsito rodado y/o peatonal, etc.

c.2 Propuesta de ordenación de caminos. A partir del diagnóstico anterior, se hará una propuesta de ordenación de caminos, especificando aquellos que deben eliminarse o cerrarse y los caminos que deben quedarse. De los caminos que deban quedarse se especificará: la anchura que tendría que tener, si deben ser peatonales o para acceso rodado, su función y si el acceso debe ser restringido o no.

Esta propuesta se cartografiará [...].

d. Definición y propuesta de medidas correctoras para la recuperación del equilibrio morfodinámico natural del sistema playa-duna, teniendo en cuenta que la restauración de los sistemas dunares que han sido alterados se consigue mediante la eliminación de las causas que han conducido a su alteración y empleando técnicas de reconstrucción topográfica y repoblación con vegetación autóctona. [...]

4.2 Por otro lado, la solvencia técnica o profesional exigida es la que consta en el cuadro F3. No obstante, la cuestión controvertida es la concreción de esta solvencia, mediante la exigencia de la adscripción de medios personales, que consta en el cuadro F5 del PCAP, en el siguiente sentido:

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 relación con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo el servicio, en la cláusula 7 del PPT también consta que:

Dado que los trabajos que quieren desarrollarse son muy específicos y requieren de un profundo conocimiento del medio, el equipo técnico que realizará el estudio será multidisciplinar y estará constituido al menos por tres personas con las titulaciones siguientes: geología, geografía y biología, experto en botánica.

El equipo deberá tener conocimientos en materia de ordenación y restauración de sistemas dunares litorales, de comunidades vegetales (fitosociología), de hábitats y especies de interés comunitario (Red Natura 2000) y de sistemas de información geográfica (SIG).

5. En relación con las alegaciones del recurrente, debe decirse lo siguiente:

5.1 Alegación primera. El recurrente alega que los pliegos y el anuncio de licitación vulneran los principios de libre concurrencia, de igualdad y de no discriminación, porque los medios humanos a adscribir a la ejecución del contrato no incluyen a los titulados en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

El recurrente expone que los requisitos mínimos de solvencia deben estar vinculados con el objeto del contrato y deben ser proporcionales. Y que la solvencia técnica o profesional debe apreciarse teniendo en cuenta los conocimientos técnicos, la eficiencia, la experiencia y la fiabilidad.

En relación con esta alegación, debe decirse lo siguiente:

En el supuesto que nos ocupa, el órgano de contratación concretó en los pliegos las condiciones de solvencia profesional exigiendo expresamente, como mínimo, un equipo de tres personas con las cualificaciones profesionales de geología, geografía y biología (experto en botánica). Además, exigió que estos profesionales quedasen adscritos a la ejecución del contrato y atribuyó a esta obligación el carácter de esencial, por lo que, el incumplimiento sería causa de resolución del contrato, de acuerdo con lo que establece el artículo 211.1.f) LCSP.

Dicho esto, la cuestión que debe resolverse es si los pliegos vulneran los principios de libre concurrencia, de igualdad y de no discriminación, por no haber incluido dentro del equipo mínimo a los ingenieros de caminos, canales y puertos. Es decir, por no haberlos considerado imprescindibles para formar parte del equipo mínimo de trabajo.

Efectivamente, como alega el recurrente, los órganos de contratación deben dar a los licitadores un tratamiento igualitario y no discriminatorio y deben ajustar su actuación a los principios de transparencia y

proporcionalidad. La contratación, no debe concebirse con la intención de restringir artificialmente la competencia, favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios y debe velarse en todo el procedimiento por la salvaguarda de la libre competencia (artículo 132 LCSP).

No obstante, a todos los efectos, la Jurisprudencia y la doctrina han considerado que el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos deben cumplir los licitadores, siempre que la determinación de estas condiciones mínimas de solvencia, esté vinculada al objeto del contrato y sea proporcional, tal como dispone el artículo 74 LCSP. También se exige que la adscripción de los medios sea razonable, justificada y proporcional a la entidad y a las características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación (el artículo 76 LCSP).

La interpretación de la doctrina y de los tribunales administrativos en relación con los principios de libre concurrencia, de igualdad y de no discriminación a la hora de establecer los requisitos técnicos de un contrato concede al órgano de contratación amplia discrecionalidad, siempre que no se caiga en la irracionalidad.

Entre otros, debería mencionarse la Resolución 809/2017, de 22 de septiembre, del TACRC, en la que consta lo siguiente:

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 aquella.

En consecuencia, en el supuesto que nos ocupa, el órgano de contratación, ejerciendo su libertad de determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los licitadores, consideró necesario que el equipo mínimo de adscripción al contrato esté formado por geólogos, geógrafos y biólogos, lo cual razonó y justificó, entre otros informes del expediente de contratación, en la cláusula 7 del PPT, en la que consta que:

Los trabajos que quieren desarrollarse son muy específicas y requieren de un profundo conocimiento del medio, por lo que el equipo técnico debe realizar el estudio debe ser multidisciplinar y está constituido al menos por tres personas con las siguientes titulaciones: geología, geografía y biología, experto en botánica. El equipo deberá tener conocimientos en materia de ordenación y restauración de sistemas dunares litorales, de comunidades vegetales (fitosociología), de hábitats y especies de interés comunitario (Red Natura 2000) [...]

En este sentido, el 12 de mayo de 2021, la jefa del Servicio de Espacios Naturales, — responsable del contrato —, y la técnica del Parque Natural Marítimo -terrestre des Trenc-Salobrar de Campos, han emitido un informe técnico en el que han informado de lo siguiente:

Teniendo en cuenta las características de la prestación que se ha de ejecutar, se ha considerado que es importante que el equipo sea multidisciplinar y que esté formado por un mínimo de tres personas con un perfil técnico ambiental con formaciones académicas diferentes para tener una visión global e integral.

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 evolución histórica de la línea de 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 y sostenibles.

Uno de los trabajos incluidos en el pliego de prescripciones técnicas es la realización de un análisis del estado ecológico. Una de las metodologías para llevarlo a cabo se basa en la caracterización y valoración de las unidades de vegetación. Por ello, debe realizarse un trabajo de campo de observación y reconocimiento de las comunidades vegetales y de los hábitats de interés comunitario de la zona, y analizar su estado de conservación. Otros factores a estudiar para realizar el análisis ecológico son, entre otros, la presencia de invertebrados y reptiles o la presencia de nidos de aves costeras en el sistema dunar.

Se considera que la titulación en biología, experta en botánica, proporciona los conocimientos sobre las comunidades vegetales, fitosociología y hábitats y especies de interés comunitario propias de los sistemas dunares para realizar el análisis ecológico

mencionado. Asimismo, también es idónea para proponer la re-vegetación del frente dunar, definir las especies, cantidades, zonas y marco de plantación. Y es adecuada para estudiar otros factores ecológicos que resulten relevantes para conocer el estado de conservación del sistema dunar.

El recurrente ha alegado que la solvencia técnica o profesional debe apreciarse teniendo en cuenta los conocimientos técnicos, la eficiencia, la experiencia y la fiabilidad. Al respecto, debe decirse que es precisamente atendiendo a estos conocimientos, experiencia y fiabilidad, que el órgano de contratación exigió las titulaciones requeridas, que consideró las más adecuadas para ejecutar el contrato. En este sentido consta también en el informe técnico de la responsable del contrato y de la técnica del Parque Natural mencionado, en el cual informan que:

Los autores de publicaciones científicas relacionadas con la materia y de estudios de referencia consultados para la elaboración del pliego de prescripciones técnicas tienen perfiles similares a los solicitados. En el anexo 1 puede verse bibliografía de referencia relacionada con la temática objeto de estudio.
[...]

Los perfiles de las personas que han realizado estudios análogos para la Consejería de Medioambiente para diferentes espacios naturales protegidos durante los últimos años coinciden con los requisitos para la realización del estudio objeto del contrato. En el anexo 2 se incluye una recopilación de estudios similares realizados para diferentes espacios naturales protegidos de las Illes Balears.

Las técnicas que han justificado la necesidad de contratar y han redactado el informe técnico transcrito son, sin lugar a dudas, las personas que mejor conocen las necesidades públicas a satisfacer y los medios de que disponen en el Parque Natural donde debe ejecutarse el contrato. Cuentan con el conocimiento científico y técnico necesario para concretar los medios que consideran más adecuados y que el órgano de contratación ha exigido en lo cuadro F5 del PCAP.

Además, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa no ha advertido error alguno ni irracionalidad manifiesta en la concreción de estos medios personales, que resulta razonable, proporcional y adecuada a las características del objeto del contrato. En consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia y doctrina mencionada, en opinión de esta Junta Consultiva, los pliegos que se impugnan no vulneran ninguno de los principios que alega el recurrente. Al contrario, el órgano de contratación los han aprobado en ejercicio de la discrecionalidad y libertad técnica que le corresponde.

Finalmente, en el informe jurídico preceptivo emitido por la jefa del Servicio de contratación de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, también se ha mencionado que:

Además, si bien los criterios de solvencia se circunscriben a uno 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 amplío que lo que constituye propiamente el equipo mínimo previsto en los pliegos.

Comprobada la documentación del expediente, debe tenerse en cuenta que en el presupuesto detallado y desglosado en la cláusula 9 del PPT, se ha previsto que el equipo completo estará formado por un total de cuatro personas. Esto, como se menciona en el informe de la jefa del Servicio de contratación, permite que otros profesionales, como por ejemplo los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, tengan cabida también en la ejecución del contrato. En conclusión, a pesar de que el órgano de contratación no consideró imprescindibles que estos queden adscritos al equipo mínimo de trabajo, nada les impide que puedan concurrir a la licitación para completar el equipo que debe llevar a cabo el contrato. En este sentido, por tanto, la licitación tampoco puede considerarse discriminatoria ni limitadora de la libre concurrencia.

Por todo ello, la alegación primera debe rechazarse.

— Alegación segunda. El recurrente alega que los ingenieros de caminos, canales y puertos tienen capacidad suficiente para formar parte del equipo que llevará a cabo el contrato, y alega la concurrencia del principio de igualdad con idoneidad para el ejercicio profesional y la ausencia de monopolio legal profesional.

En prueba de ello, la recurrente aporta el plan de estudios del título universitario oficial de ingeniería de caminos, canales y puertos; concretamente, tanto la formación pre-Bolonia (Real decreto 1425/1991, de 30 de agosto), como la formación post-Bolonia (orden CIN/309/2009, de 9 de febrero).

El recurrente expone que con estos estudios se adquieren competencias profesionales relacionadas con el objeto del contrato y que los ingenieros de caminos, canales y puertos conservan, de acuerdo con el principio de

idoneidad, una competencia extensa y global en materia de ordenación y en materia de costas.

En relación con esta alegación, debe decirse lo siguiente:

De los planes de estudio aportados se desprende que los ingenieros de caminos, canales y puertos tienen que superar, efectivamente, varias asignaturas relacionadas con el objeto del contrato. En los planes de estudios, se prevé, entre otros la asignatura de *ingeniería marítima, puertos y costas*, en la que consta que se estudia por ejemplo la mecánica y modificaciones de las olas, descripción del oleaje, procesos litorales (características del sedimento litoral, transporte de sedimentos: oleaje, viento, a salto de mata y mareas), alimentación artificial: compatibilidad de los materiales sedimentarios, secciones y plantas de relleno; restauración dunar y el tratamiento de fachadas litorales: paseos, senderos, parques de ribera.

Respecto a la capacitación de estos profesionales para formar parte del equipo mínimo a adscribir a la ejecución, en el informe jurídico emitido en relación con el recurso interpuesto, la jefa del Servicio de contratación informado 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 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.

Dicho esto, en el mismo sentido que se ha expuesto en la contestación a la alegación primera, la decisión sobre cuál es la titulación más adecuada al objeto del contrato también entra dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración, siempre que no sea arbitraria ni contraria a las previsiones del Ordenamiento jurídico en materia de atribuciones profesionales.

Así lo ha considerado el TACRC, entre otros, en la Resolución 1388/2020, de 23 de diciembre, que recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con las titulaciones y la discrecionalidad técnica de la Administración en el siguiente sentido:

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 previsiones 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.

Por otro lado, la Resolución del TACRC 517/2017, de 8 de junio, contiene la recopilación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el principio de libertad con idoneidad:

“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”.

Así, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia mencionada, en la determinación de los técnicos el órgano de contratación debe tener en cuenta el objeto del contrato y el nivel de conocimientos correspondientes a cada profesión; tan solo es posible exigir una determinada profesión técnica si una norma con rango de ley reconoce expresamente y explícitamente su intervención exclusiva, — que no es caso que en ocupa—. Por el contrario, en el supuesto de que no haya esta exclusividad, debe permitirse la intervención de toda profesión titulada que tenga el nivel de conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo la prestación de que se trate, es decir, que tenga capacidad técnica real y conocimientos académicos y profesionales suficientes y adecuados para ejercer estas funciones.

Ahora bien, en relación con esta cuestión, debe subrayarse que el principio de libertad con idoneidad no debe entenderse como un derecho a la igualdad de todos los profesionales. La idoneidad debe determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, por la naturaleza y entidad del proyecto.

Así lo ha considerado, por ejemplo, entre otros el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en el Acuerdo 50/2020, de 29 de junio, que pone de manifiesto 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 supuesto que nos ocupa, el órgano de contratación hizo constar en la cláusula 7 del PPT que los trabajos a desarrollar eran muy específicos y requerían de un profundo conocimiento del medio, por lo que el equipo técnico mínimo debía tener un perfil técnico ambiental, propio de las titulaciones de geología, geografía y biología (botánica).

En opinión de la Junta Consultiva de Contratación, tratándose de la redacción de un proyecto de recuperación ambiental de un Parque Natural de inmenso valor ecológico, no puede ponerse en entredicho que las titulaciones con perfiles ambientales que se exigen se encuentran directamente relacionadas con el objeto del contrato y son las idóneas dada la naturaleza y entidad del proyecto, lo cual puede garantizar, sin duda, mayor eficiencia y eficacia en la ejecución del contrato en cuestión. La discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de definir las necesidades a satisfacer y la mejor manera de satisfacerlas, siempre dentro del respecto a los principios y requisitos de la LCSP, no puede sustituirse por la voluntad de los licitadores.

Por todo ello, esta alegación también debe rechazarse.

— Alegación tercera. Vulneración de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El recurrente alega que en la licitación se ha vulnerado el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que recoge el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes en el siguiente sentido:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En relación con esta alegación, debe decirse lo siguiente:

La garantía de la unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía y se encuentra recogido en el artículo 139 de la Constitución, que impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes por todo el territorio español.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), tiene como objetivo establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad de mercado, para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, a favor de la creación de ocupación y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad.

Los mecanismos de impugnación de actuaciones de las Administraciones públicas que vulneren la unidad de mercado se encuentran previstos en los artículos 26 y siguientes de LGUM, que ha creado un sistema de impugnación especial contra actuaciones administrativas que puedan vulnerar la unidad de mercado.

Cuando no se invoca la vulneración de la legislación de contratos públicos, sino la hipotética vulneración de la normativa de libre y leal competencia y de garantía de la unidad de mercado, el Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales ha establecido, con ocasión del análisis de recursos similares (entre otros, la Resolución TACRC nº 314/2017 o la Resolución TACRC 735/2019), lo siguiente:

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 lo 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, tiene que desestimarse, por carecer de todo fundamento en el ámbito de competencias de este Tribunal el recurso presentado.

En este mismo sentido, esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa tampoco puede decidir sobre esta tercera alegación, puesto que no invoca la vulneración de normas o principios regulados en la normativa de contratación pública, único ámbito de actuación de nuestra competencia.

Así, el recurrente puede plantear las vulneraciones de la LGUM, en vía administrativa, mediante la presentación de una reclamación por la unidad

de mercado o el procedimiento de información previsto ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado; y posteriormente, mediante solicitud a la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, legitimada para interponer recurso contencioso-administrativo especial contra actuaciones administrativas que considere que vulneran la unidad de mercado.

Por todo esto, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso que ha interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (demarcación Illes Balears) contra el anuncio de la licitación y los pliegos del contrato de servicios para la redacción del proyecto de recuperación del sistema playa-duna del Parque Natural Marítimo-terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos.
2. Notificar este Acuerdo a las personas interesadas y a la Consejería de Medio Ambiente y Territorio.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo —que agota la vía administrativa— puede interponerse un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a aquel en que se reciba la notificación, de acuerdo con los artículos 10.1 *a* y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.