

RESUMEN (26) CONTRATACIÓN PÚBLICA – Geólogos Asturias

El Colegio Oficial de Geólogos presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (SECUM) reclamación contra los Pliegos de la licitación convocada por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico para la contratación de los "Servicios de Asistencia Técnica para la Elaboración del Proyecto de defensa frente a las avenidas en Trubia. T.M. de Oviedo (Asturias)". Considera que se vulnera el principio de necesidad y proporcionalidad proclamado en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) al no incluir la participación de licenciados o graduados en Geología o Ingeniería Geológica en los trabajos relacionados con estudios geológicos y geotécnicos, pese a contar con plenos conocimientos y capacidades para ello.

La SECUM considera que la Autoridad competente, a la hora de valorar la competencia técnica de un profesional para la elaboración de un proyecto como el que es objeto de este informe, debe hacerlo de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM (artículo 5), teniendo en cuenta las condiciones concretas del proyecto, en conjunción con la capacitación acreditada por las distintas titulaciones o acreditaciones.

La exigencia de unas titulaciones concretas por parte de un órgano de contratación en el marco de la exigencia de un equipo multidisciplinar mínimo podría derivarse de la amplitud de funciones que aunarían determinados profesionales en particular.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)



26/20026

I. INTRODUCCIÓN

El 2 de julio de 2020, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación de D. Manuel Regueiro González-Barros, en nombre y representación del Colegio Oficial de Geólogos, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rigen la licitación publicada por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (CHC) para la contratación de los "Servicios de Asistencia Técnica para la Elaboración del Proyecto de defensa frente a las avenidas en Trubia. T.M. de Oviedo (Asturias)" vulnera los derechos e intereses legítimos de los geólogos.

En concreto, el interesado considera que se vulnera el principio de necesidad y proporcionalidad al no incluir la participación de licenciados o graduados en Geología o Ingeniería Geológica en los trabajos relacionados con estudios geológicos y geotécnicos, pese a contar con plenos conocimientos y capacidades para ello.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- **Enseñanzas y titulaciones**

A falta de la correspondiente Orden Ministerial que establezca las condiciones a las que han de adecuarse los planes de estudios para ejercer la profesión de geólogo como profesión regulada, las competencias técnicas que se adquieren con la licenciatura de Geología quedan reflejadas en el anexo del **Real Decreto 1415/1990 de 26 de octubre, por el que se establece el título universitario oficial de Licenciado en Geología y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.**

Sin ser exhaustivos en la descripción de las materias y áreas de conocimiento adquiridas en los estudios de los licenciados en geología, cabe destacar, entre las materias troncales, la geología aplicada (recursos minerales y energéticos, hidrogeología, ingeniería geológica, prospección geofísica y geoquímica).

De igual modo, a falta de la correspondiente Orden Ministerial que establezca las condiciones a las que han de adecuarse los planes de estudios para ejercer la profesión de geólogo como profesión regulada, las competencias técnicas que se adquieren con la titulación de Ingeniero Geólogo pueden ser valoradas mediante el análisis del anexo del **Real Decreto 666/1999, de 23 de abril, por el que se establece el título universitario oficial de Ingeniero Geólogo y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél.**

En este Grado destacan como materias troncales:

- Proyectos (Metodología. Organización y gestión de proyectos y obras).
- Geología Aplicada a la Ingeniería (Propiedades geomecánicas de las formaciones superficiales y macizos rocosos. Reconocimiento del terreno. Geología aplicada a la ingeniería civil y de minas).
- Técnicas constructivas en Ingeniería Geológica (Excavaciones. Cimentaciones y estructuras de contención del terreno. Obras subterráneas. Tecnología de refuerzo y mejora del terreno).

Por lo que respecta al **grado de geología**, las competencias técnicas que adquieren los graduados en geología pueden ser valoradas mediante el análisis de los planes de estudios de una universidad, en concreto, se ha elegido la Universidad Complutense de Madrid.

Entre las asignaturas que deben superar estos graduados se señalan: geología estructural, hidrogeología, cartografía geológica, prospección geofísica, sondeos, e ingeniería geológica.

Asimismo, el **Real Decreto 1378/2001, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos** incluye, entre las funciones de los profesionales colegiados:

- Dirección técnica y supervisión de sondeos de reconocimiento, muestreo, ensayos «in situ» y ensayos de laboratorio.
- Proyectos y dirección de trabajos de exploración e investigación de recursos geomíneros.
- Estudios y análisis geológicos, geoquímicos, petrográficos, mineralógicos espectrográficos y demás técnicas aplicables a los materiales geológicos.

- La elaboración de estudios, anteproyectos y proyectos de Ingeniería Geológica.
- **Pliego de Prescripciones Técnicas y Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.**

En el Cuadro de Características del PCAP, en el apartado relativo a la solvencia/ compromiso de adscripción de medios materiales y humanos (15.1.2), se exige que el Consultor cuente con personal y medios suficientes para la ejecución de los trabajos descritos, mediante un “equipo humano indispensable dedicado a este proyecto” formado por al menos 2 Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1 Ingeniero Técnico de Obras Públicas, 1 Ingeniero Técnico Topográfico, 1 Arqueólogo y 1 Biólogo.

En la Memoria del PPT, en el apartado relativo al alcance general de los trabajos a realizar (apartado 3.5) se especifica que estos constarán de un estudio geológico – geotécnico.

En el Anejo 2 del PPT relativo a la justificación de precios y partidas, se hace referencia a 8 equipos de trabajo que se han de conformar para las diferentes labores y que se consideran idóneos para cada uno de los trabajos a realizar. La Unidad de redacción Anejo nº 3 Geología y Geotecnia está conformada por equipos en los que no hay participación de titulados en Geología o Ingeniería Geológica.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP), en el artículo 2º relativo a la definición de los trabajos a realizar, se especifica que el consultor debe incluir en su oferta una propuesta de estudio geotécnico que defina y justifique los trabajos de campo y ensayos de laboratorio que pretende llevar a cabo y que deben incluir como mínimo: sondeos, muestras, calicatas, ensayos de permeabilidad, sondeos eléctricos verticales y ensayos de laboratorio. Además, se establece que el proyecto debe incluir al menos 20 anejos, uno de los cuales será de Geología y Geotecnia.

Finalmente, en el Anejo 1 del PPT titulado “Restauración Hidrológica y Protección de cauces. Especificaciones técnicas básicas y criterios de diseño” se indica que se procederá a encuadrar la zona dentro del marco geológico general, que incluirá las características geológicas generales de la zona y la descripción de las grandes unidades estratigráficas. Además el Proyecto deberá incluir un estudio geológico-geotécnico, unos trabajos de campo y un informe con una descripción de los terrenos atravesados y de sus aspectos geomorfológicos y geotécnicos, con recomendaciones y conclusiones sobre aspectos como la estabilidad de las obras de tierra, ejecución de zanjas, profundidades del nivel freático, cimentación de tuberías y estructuras, etc.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

a) Inclusión de la actividad de geología en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de geología que realiza el interesado, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 2 de julio. Se plantea frente a unos Pliegos de licitación que fueron publicados en la Plataforma de Contratos del Sector Público el 4 de junio de 2020.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

Con carácter previo se señala que en este informe únicamente se examina la conformidad con la LGUM de los pliegos de contratación pública relativos al proyecto de “Servicios de Asistencia Técnica para la Elaboración del Proyecto de defensa frente a las avenidas en Trubia. T.M. de Oviedo (Asturias)”, en relación con el requisito reclamado por el interesado: la no inclusión de licenciados o graduados en Geología o Ingeniería Geológica dentro del equipo humano indispensable con el que debe contar el Consultor para resultar adjudicatario de un contrato que incluye trabajos relacionados con estudios geológicos y geotécnicos.

La LGUM establece en su **artículo 9** que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los *principios de garantía de las libertades de los operadores económicos*. En

particular, deben garantizar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los mismos, cumplan dichos principios (artículo 9.2.c).

De entre estos principios, el análisis de este caso se realiza en el marco del principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes que proclama la LGUM en su **artículo 5**.¹

El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio², y que dichos límites sean proporcionados, lo que implica que exista nexo causal entre las razones de interés general que se pretenden proteger y las medidas adoptadas, y que no puedan garantizarse dichos intereses con medidas menos distorsionadoras de la actividad económica.

Requerir una titulación concreta o determinada formación o habilitación al personal adscrito para la realización de un contrato público, podría suponer una barrera para los profesionales que no disponen de esa titulación, que podrían quedar excluidos del mismo si su incorporación en la oferta a presentar fuera redundante para resultar adjudicataria con respecto a otras ofertas competidoras. Es decir, en la práctica, ese requisito podría tener los efectos de

¹ Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

“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.”

² **Artículo 3. Definiciones**

“A los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

11. Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

una reserva de la actividad a los profesionales que sí disponen de la titulación exigida.

En general, las reservas de actividad suponen una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1³ de la Constitución Española y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio, por lo que deberá estar justificada según las consideraciones establecidas en el artículo 5 de la LGUM.

Esta Secretaría entiende, tal y como lo ha expresado en múltiples expedientes⁴, que la determinación de la competencia técnica que permitiría establecer la reserva de actividad ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas del proyecto de que se trate, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto concreto, de forma que la necesidad y proporcionalidad de requerir determinada titulación, o determinadas titulaciones, quede debidamente motivada y justificada conforme a la LGUM.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo que establece la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial⁵: *“Tales pronunciamientos confirman que las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente”*.

³ **Artículo 35.1.** *“Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”*

⁴ Otras reclamaciones del artículo 26 de la LGUM sobre cualificaciones profesionales relacionadas con los geólogos:

[26.0185 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Geólogos. Realización de estudios](#)

[26.0198 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Geólogos - carreteras](#)

[26.0173 CONTRATACIÓN PÚBLICA - Adif](#)

[26.0203 ACTIVIDADES PROFESIONALES – Proyecto Geólogos Granada](#)

[26.0215 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Geólogos puertos de A Coruña](#)

⁵ Por ejemplo: STS de 17-10-2003 (casación 8872/1999); STS de 31-10-2010 (casación 4476/1999); STS de 3-12-2010 (casación 5467/2006) y STS de 21-12-2010 (casación 1360/2008).

En esta línea se señala igualmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, a propósito de las competencias de los profesionales técnicos, declara que si bien cabe *“la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, ya 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”*⁶.

En cuanto a la jurisprudencia más reciente, dictada en aplicación de la LGUM, cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de marzo de 2019 (recurso 110/2016)⁷ en la que se señala la obligación, por parte de la autoridad competente, de atender al principio de necesidad y proporcionalidad a la hora de determinar la competencia de los profesionales.

En el caso que nos ocupa, podría identificarse como razón imperiosa de interés general que justifique la reserva de actividad a determinadas titulaciones la posible afección a la seguridad pública. Además, es preciso realizar el test de proporcionalidad que debe relacionar la exigencia de determinadas titulaciones con la naturaleza de las actuaciones a realizar.

En relación con la complejidad y naturaleza de las actuaciones que exige la realización del contrato, el órgano de contratación ha determinado la exigencia de un equipo mínimo que tiene carácter multidisciplinar. En este sentido, hay que destacar el margen de acción que debe tener el órgano de contratación para la determinación del equipo de trabajo mínimo. En la medida en que se requiera un equipo de trabajo relativamente reducido, podría darse la situación de demandar un perfil con competencias técnicas en distintas áreas de trabajo de las exigidas en el pliego, sin que pueda exigírsele a dicho órgano que determine un técnico competente distinto para cada uno de los trabajos

⁶ Entre otras SSTs de 24 de mayo de 2011 (casación 3997/2007); 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004).

⁷ [Sentencia AN de 21/3/2019 Técnico competente - IEE Santa Pola](#) Esta Sentencia señala que: *“(…) la competencia en cada caso concreto deberá 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. Por esa razón, es necesaria la revisión de la reserva de la actividad de emisión de Informes de Evaluación de Edificios conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 5 de la LGUM. Ello imponía no vincular una reserva de actividad a una titulación o a titulaciones concretas, como hace la resolución recurrida, (...)”*

previstos en los pliegos, que por motivos de costes sería difícilmente justificable y viable. Por lo tanto, la exigencia de unas titulaciones concretas podría derivarse de la amplitud de funciones que aunarían determinados profesionales en particular, si bien deberían evitarse en todo caso reservas de actividad excesivamente restrictivas.

IV CONCLUSIONES

La Autoridad competente, a la hora de valorar la competencia técnica de un profesional para la elaboración de un proyecto como el que es objeto de este informe, debe hacerlo de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM (artículo 5), teniendo en cuenta las condiciones concretas del proyecto, en conjunción con la capacitación acreditada por las distintas titulaciones o acreditaciones.

La exigencia de unas titulaciones concretas por parte de un órgano de contratación en el marco de la exigencia de un equipo multidisciplinar mínimo podría derivarse de la amplitud de funciones que aunarían determinados profesionales en particular.

Madrid, 16 de julio de 2020

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO