



Roj: **STS 892/2012 - ECLI:ES:TS:2012:892**

Id Cendoj: **28079130072012100094**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **20/02/2012**

Nº de Recurso: **2208/2010**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 5260/2009,**
STS 892/2012

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Febrero de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Séptima) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso de casación número 2208/2010, que pende ante ella de resolución, interpuesto por la Procuradora Doña Olga Rodríguez Herranz, en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra la sentencia de fecha diez de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo Audiencia Nacional, recaída en el recurso número 360/2008 .

Ha sido parte recurrida ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo Audiencia Nacional, en el recurso número 360/2008, con fecha diez de noviembre de dos mil nueve, dictó sentencia , cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«1- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS contra la Resolución adoptada con fecha de 30 de abril de 2008 por la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, por delegación del Ministro de Cultura, en relación con el recurso de reposición formulado por dicha Corporación frente al anuncio del **concurso** 080048, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 54, de 3 de marzo, ya descrita. Y, en consecuencia, confirmamos la mencionada Resolución, como ajustada a Derecho.

2.- Sin imposición de las costas procesales causadas en esta instancia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación que contra la misma puede prepararse recurso de casación ante esta Sección, en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente al de su notificación y para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Previamente deberá constituir un depósito por importe de 50 euros que ingresará en la cuenta de esta Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, abierta en BANESTO número 2856 0000 24, e indicando en los siguientes dígitos el número y año del presente procedimiento. Se aportará el correspondiente resguardo en el momento de su preparación de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Decimoquinta de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial . Una vez firme devuélvase el expediente al órgano de procedencia con testimonio de la misma.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos».



SEGUNDO. - Contra la citada sentencia anunció recurso de casación la Procuradora Doña Olga Rodríguez Herranz, en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, que la Sala de instancia tuvo por preparado por providencia de 11 de febrero de 2010, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por la recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación anunciado, en el que, después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala que «(...)dicte sentencia por la que, casando la resolución que se recurre, estime las pretensiones del escrito de demanda ».

CUARTO.- Comparecido el recurrido, se admitió a trámite el recurso por providencia de 17 de junio de 2010, concediéndose, por providencia de 12 de julio de 2010, un plazo de treinta días al recurrido para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 22 de septiembre de 2010, y en el que se suplicaba a la Sala que dicte sentencia «(...)dicte sentencia por la que lo desestime con confirmación de la sentencia recurrida. ».

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 8 de febrero de 2012, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso de casación la sentencia de fecha diez de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo Audiencia Nacional, recaída en el recurso número 360/2008 , que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra la Resolución de 30 de abril de 2008, dictada por la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, por delegación del Ministro de Cultura [O. M. 22 julio 2004; B. O. E. del 31], por la que se desestimaba el recurso de reposición contra la Resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de 18 de febrero de 2008, por la que se procedió al anuncio de **concurso** para la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo en León [**Concurso**: 080048].

El recurso de casación interpuesto por la Procuradora Doña Olga Rodríguez Herranz, en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contiene un único motivo de casación, formulado al amparo del artículo 88.1º, letra d) de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables al caso en el que denuncia que la sentencia de instancia infringe:

1º.- Lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación , en la medida en que afirma, de manera injustificada y frontalmente opuesta a la correcta interpretación de lo establecido en el apartado 1 del artículo 2 de dicha Ley , la aplicabilidad de dicho texto legal a un **proyecto** de consolidación y restauración de una obra como la controvertida.

2º.- Lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el artículo 15 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y el 36 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, en la medida en que respalda una reserva de intervención profesional, a favor de los Arquitectos, que no aparece reconocida en Ley alguna, y pone en entredicho, sin base alguna que lo fundamente, que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos sean competentes y capaces técnicamente para intervenir, como directores de obra, en un **concurso** relativo a la redacción de un **proyecto** para el que dicho colectivo cuenta con una probada habilitación técnica y profesional.

3º.- Lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación .

4º.- La doctrina jurisprudencial, decantada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones legales anteriormente citadas, conforme a la cual se rechaza, con carácter general, y salvo previsión legal que expresamente disponga lo contrario, el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos que se correspondan con la clase y categoría de **proyectos** que suscriba su autor, con cita de las sentencias de 21 de abril de 1989 (RJ 1989\3221), de 28 de abril de 2004 (RJ 2004\3762), 25 de enero de 2006 (RJ 2006\1 928), y de 22 de abril de 2009 (JUR 2009\205847).

Por su parte ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado se opone al único motivo en los términos que luego se dirá.



SEGUNDO.- La base de la fundamentación de la Sentencia recurrida se contiene en los fundamentos de derecho primero a tercero; del siguiente tenor literal:

«(...) PRIMERO: Objeto del recurso contencioso-administrativo.

1. Es objeto de impugnación [art 25, Ley 29/1998, de 13 de julio] la Resolución adoptada con fecha de 30 de abril de 2008 por la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, por delegación del Ministro de Cultura [O. M. 22 julio 2004; B. O. E. del 31], desestimatoria del recurso de reposición planteado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos frente a Resolución de fecha 18 de febrero de 2008, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales [B. O. E. núm. 54, de 3 de marzo de 2008], por la que se procede al anuncio de **concurso** para la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo en León [**Concurso**: 080048].

2. La Resolución de 18 de febrero de 2008.

El expediente aparece encabezado por la Memoria Justificativa sobre la necesidad de efectuar el contrato, la que pone de manifiesto que el puente de Hospital de Órbigo es un "edificio declarado Monumento Nacional por Orden de 24 de octubre de 1939 (BOE de 28-10-1939), y que constituye un hito importante en el Camino de Santiago. La actuación queda definida y especificada en el Pliego de Prescripciones Técnicas adjunto". Y se pone de manifiesto, asimismo, que a falta de personal suficiente para realizar el trabajo, se propone efectuar la contratación de la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, como objeto principal, y la dirección de las obras -Arquitecto y Arquitecto Técnico- como objeto condicionado.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas se definen los objetivos del **proyecto** ["Restaurar el puente, que por su antigüedad e historia constituye un hito importante en el Camino de Santiago"], los principales aspectos que comprenderá la intervención propuesta ["Análisis geotécnico del BIC. Restauración de arcos, pavimentos, bajamares, pretilas y paramentos. Propuesta de soluciones para sustituir o eliminar las actuaciones actuales bajo el pavimento, ya que se deterioran con motivo de los diferentes asentamientos que tienen las pilas del puente. Iluminación monumental"] y la incidencia arqueológica de la intervención ["Seguimiento arqueológico de toda la intervención"]. Asimismo se indica que el **proyecto** deberá especificar el cumplimiento que se da al Código Técnico de la Edificación [Real Decreto 314/2006] y que, al respecto, "en cualquier caso deberá prevalecer la conservación del bien de interés cultural (BIC) de acuerdo a los principios de mínima intervención y de respeto a las aportaciones de todas las épocas históricas que emanan de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, condición principal que deberá tenerse en cuenta a la hora de evaluar si dichas medidas son viables o no. Dado que se pretende conservar y restaurar la concepción y materialidad original del BIC, el mantenimiento de sus características morfológicas, artísticas y constructivas históricas debe prevalecer sobre la consecución de estándares actuales de construcción". Determinación reiterada en el apartado dedicado al cumplimiento de la normativa vigente y, más concretamente, del Código Técnico de la Edificación ["Justificación de las prestaciones del puente por requisitos básicos y en relación con las exigencias básicas del CTE, teniendo en cuenta las premisas expresadas al comienzo del apartado 3 de este Pliego, donde se establecen las condiciones singulares de las obras de restauración de edificios declarados Bien de Interés Cultural..."]. Finalmente, en su apartado 11, este Pliego establece que: "Estarán facultados para contratar la persona, personas o entidades que se establezcan en el correspondiente Pliego de prescripciones administrativas, siempre que al menos una de ellas ostente la titulación de Arquitecto Superior, quien actuará como principal responsable y director del trabajo y validará con su firma todos y cada uno de los documentos integrantes del trabajo".

En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, aprobado mediante acuerdo del Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales de fecha 06 de febrero de 2008, se establece la naturaleza administrativa del contrato, sometido a Real Decreto Legislativo 2/2000 y al Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001, y se delimita su objeto, señalando que viene constituido por "la contratación de la redacción del **proyecto** y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo", y especificando que la redacción del **proyecto** comprende también la realización del estudio de Seguridad y Salud para la Prevención de Riesgos Laborales, y que el contrato "tiende a satisfacer las siguientes necesidades administrativas: Consolidación y restauración del Puente que por su antigüedad e historia constituye un hito importante en el Camino de Santiago". Y dentro del procedimiento de adjudicación y, más concretamente, de la documentación administrativa a presentar por los licitadores, el Pliego, en su cláusula 7.3, establece que: "4. Los licitadores deberán acreditar ante la Mesa de Contratación su solvencia económica-financiera y técnica o profesional mediante la presentación de los siguientes documentos: (...) Titulación académica de Arquitecto Superior para el personal responsable de la ejecución del contrato, que será el titular de la contratación (...) 5. Cuando la proposición se presente por una unión temporal de empresas que se constituyan temporalmente al efecto, deberán acreditar individualizadamente su solvencia económica y técnica conforme a lo indicado en el apartado anterior. 6. Cuando la proposición se presente por una unión de personas físicas que se constituyan temporalmente al efecto, todas ellas deberán presentar la documentación demostrativa de la titulación académica y la inscripción en el colegio



profesional correspondiente conforme a la cláusula 7.3.1 de este Pliego, y su solvencia económica, financiera y técnica conforme al apartado 7.3.4 anterior".

La Resolución de 18 de febrero de 2008 vino precedida del acuerdo adoptado con fecha de 14 de febrero de 2008 por el propio Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, por delegación del titular del Departamento [Orden CUL/2591/22004, de 22 de julio], por el que aprueba la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo, y se dispone el inicio de la apertura de procedimiento de adjudicación mediante el sistema de **concurso** procedimiento abierto. Es así como se publicó la expresada Resolución de 18 de febrero de 2008, en cuyo apartado 7 se indica: "7. Requisitos específicos del contratista: b) Solvencia económica y financiera y solvencia técnica y profesional: Solvencia según Pliego de Cláusulas Administrativas".

3. La Resolución adoptada con fecha de 30 de abril de 2008.

Teniendo en cuenta que no concurren las causas de nulidad alegadas en el recurso de reposición, a través de esta resolución se procedió a desestimar dicho recurso administrativo y a confirmar las actuaciones del procedimiento administrativo de contratación objeto del mismo. Para lo cual se hacen en dicha resolución las siguientes consideraciones:

3.1. Que a la Administración corresponde garantizar la solvencia técnica y profesional de los contratos de consultoría y asistencia, como es el objeto del expediente de contratación de referencia, de acuerdo con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme a la cual, la acreditación de la solvencia técnica para aquellos contratos que no sean de obras ni de suministro, podrá realizarse, según el objeto del contrato, por "las titulaciones académicas y profesionales de los empresarios y del personal de dirección de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato" [art 19 a), Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio]. Y la exigencia de una titulación determinada, como requisito de solvencia técnica, deberá realizarse, en todo caso, respetando el principio de igualdad y no discriminación [art. 11.1, *idem*].

3.2. Que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, determina el tipo de técnico que ha de elaborar el **proyecto** o dirigir la obra en función del tipo de obra a realizar. En este caso, al tratarse de la restauración de un Bien de Interés Cultural, la obra queda encuadrada en el art. 2 c). Y, conforme a sus arts. 10.2 a) y 12.3a), la titulación del proyectista y del director de obra viene determinada por las especialidades y competencias específicas, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

3.3. Que analizando la normativa reguladora de la actividad profesional de los Arquitectos, e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, no se encuentra precepto alguno que establezca, con carácter general, la competencia de una u otra titulación para la elaboración de **proyectos** y dirección de obras, más allá de las obras del art. 2.1 a) de la Ley de Ordenación de la Edificación . En los restantes casos, la jurisprudencia viene a afirmar la existencia de concurrencia competencial entre las habilitaciones de las distintas profesiones, sin otra limitación que la que se desprende de la formación y conocimientos propios de cada una de ellas en función del tipo de obra a realizar [SSTS de 28 abril 2004 y 30 noviembre 2001].

3.4. Que, en consecuencia, para determinar si la exigencia del título de Arquitecto Superior, establecida en los Pliegos, es ajustada a derecho, o no, se deberá tener en cuenta tanto la formación académica exigida en cada titulación, como las características del **proyecto** en cuestión.

3.4.1. En cuanto a las características del **proyecto**. El **proyecto** de que se trata se refiere a una intervención sobre un Bien de Interés Cultural, en el que, por tanto, cobran especial relevancia, además de los conocimientos de índole técnica respecto a materiales y cálculo de estructuras, los de tipo histórico a nivel artístico, arquitectónico y constructivo, así como los relativos a la restauración [Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, Cláusulas Segunda y Tercera].

3.4.2. En cuanto a la formación académica. Analizando la formación en estas áreas temáticas de ambas titulaciones [Real Decreto 1425/1991, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; Real Decreto 4/1994, Arquitecto], encontramos que si bien ambas titulaciones garantizan un sobrado conocimiento de los aspectos técnicos de la edificación, el título de Ingeniero técnico carece de formación específica en los aspectos histórico, artísticos y relativos a la restauración", mientras que "la regulación de la titulación de Arquitecto, además de contemplar expresamente como objetivos de la misma " un conocimiento adecuado de la historia y de las teorías de la arquitectura, así como de las artes, tecnologías y ciencias humanas relacionadas y un conocimiento de las bellas artes en tanto que factor susceptible de influir en la calidad de la concepción arquitectónica", comprende asignaturas troncales relativas a la historia de la arquitectura, historia del arte o estética, tal y como indica en su informe el Instituto del Patrimonio Histórico Español.

3.5. Que de todo esto se deduce, dada la singularidad artística e histórica del Bien de Interés Cultural objeto de intervención, que no solo es razonable sino exigible la limitación que se establece en los Pliegos en cuanto



a la exigencia de la titulación de Arquitecto Superior, como única que garantiza una formación adecuada en los aspectos históricos, artísticos y culturales de la intervención, y ello sin olvidar que dicha limitación no es excluyente en relación con el resto de los miembros del equipo, en el que pueden figurar otros profesionales colaboradores, y en este sentido cabe citar la STS de 15 de septiembre de 1993 .

SEGUNDO: Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.

1. La pretensión procesal de la entidad demandante [art 31, Ley 29/1998] está dirigida a la declaración de nulidad o, en su caso, de anulabilidad del anuncio de **concurso** para redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, y dirección de las obras de consolidación y restauración del Puente de Hospital de Órbigo, en razón de que, para acreditar la solvencia técnica del personal responsable de la ejecución del contrato, exige la presentación de la titulación de Arquitecto Superior, determinación que es la que se considera incurso en causa de nulidad o anulabilidad, por considerar la parte actora que la competencia para realizar el objetivo del contrato corresponde a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Y los motivos de impugnación que, frente a las actuaciones administrativas impugnadas, formula la parte actora en la demanda [art. 56.1, idem], y que guardan relación con las pretensiones deducidas en la misma, son:

1.1. "Carácter de obra pública. Normativa aplicable a las mismas. Normas reguladoras del contrato de obras públicas y legislación sobre el patrimonio histórico español".

1.1.1. A través de este motivo, la parte actora sostiene, en primer término, la inaplicabilidad de la Ley de Ordenación de la Edificación. Al respecto, considera que por razón de la naturaleza de la obra en cuestión, obra pública, no es dicha ley la aplicable. Agrega que el concepto de obra pública se establece en el art. 120 del Real Decreto Legislativo 2/2000 , que esta Ley enumera algunas de las construcciones que se integran en tal concepto y que tienen como denominador común el ser obras de ingeniería civil, y que según dicho precepto el puente es una construcción diferenciada de los edificios, a cuyo efecto subraya el término "fortificaciones" incluido en el apartado a) del referido precepto. En consecuencia, mantiene que el puente es una obra pública de las previstas en dicho precepto legal y que por ello queda sujeto en todo lo que afecta a su construcción, reparación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición a lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, dado su carácter de Bien de Interés Cultural, a la Ley 16/1985. Ello así, tras reseñar lo dispuesto en los arts. 15 y 17 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas , concluye que la citada Ley reconoce competencia en relación con las obras que son objeto de la misma a todos aquellos profesionales que acrediten tener la formación y, por tanto, la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo la misma. Y tras referirse a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 16/1985 , y más concretamente a la definición de "monumento", concluye que serán competentes para desarrollar actuaciones profesionales en relación con los bienes de interés cultural los Arquitectos, cuando se trate de realizaciones arquitectónicas, y los Ingenieros, cuando se trate de obras reingeniería civil, "obras entre las que se incluyen, tal y como ha quedado expuesto, una obra de infraestructura vial perteneciente a la ingeniería del transporte, como son los puentes". Con ello, considera que, tanto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como la Ley 16/1985, coinciden con la línea jurisprudencial que recoge la propia resolución impugnada, y que restringe el monopolio competencial de los Arquitectos a las construcciones destinadas a vivienda humana, es decir, a los edificios [sentencia de 25 de enero de 2006]. Finalmente, señala que la reserva de ley ex art. 36 CE supone que solamente mediante una norma con rango de ley que así lo estableciera, puede reservarse el ejercicio de determinada actividad profesional a una específica titulación, y que la resolución que motiva el recurso vulnera lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en la Ley 16/1985, al establecer una reserva de intervención profesional a favor de los Arquitectos, que no aparece reconocida en Ley alguna, y al negar la competencia de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, cuando tienen capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el **proyecto** de que se trata.

1.1.2. Y para el caso de que el puente de Hospital de Órbigo fuera considerado como una edificación y, por consiguiente, tratado en el marco de la Ley de Ordenación de la Edificación, admite la parte actora que nos encontraríamos ante uno de los supuestos comprendidos en el art. 2.1 c) de dicha Ley , para los cuales el art. 12.3 de la misma reconduce al principio general de habilitación profesional en función de la capacidad técnica de los afectados. Y agrega que un puente es una infraestructura viaria en cuyo diseño y construcción han intervenido siempre ingenieros militares o civiles, que en ningún caso puede confundirse con los edificios de uso administrativo, sanitario, religioso, residencial, docente o cultural.

1.1.3. Como conclusión respecto al criterio determinante de la habilitación para la intervención profesional en la obra de que se trata, mantiene la parte actora que cualquiera que sea el marco legal que se utilice, la habilitación profesional para intervenir en la restauración del puente de que se trata, vendrá determinada por la capacidad técnica necesaria para ello.



1.2. "Competencia de los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos para proyectar y dirigir las obras de restauración y consolidación del puente de Hospital de Órbigo conforme a su capacitación técnica".

Se refiere la parte actora, en primer lugar, a los "Antecedentes históricos de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos"

Y seguidamente examina la parte actora la "Formación técnica de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos", haciendo referencia al marco normativo de la misma, así como a las materias de estudio, subrayando la existencia de determinadas asignaturas cuyo contenido se relaciona directamente con los trabajos objeto de **concurso**, y resaltando al mismo tiempo la formación estética, artística e histórica que reciben los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, para concluir que, por todo ello, los mismos reciben la formación necesaria para llevar a cabo la proyección y dirección de obras de restauración y consolidación de un Bien de Interés Cultural, por lo que negar la competencia de los mismos supone, a su juicio, extender el monopolio competencial de los Arquitectos a un ámbito respecto del cual no hay norma que lo justifique, no concurriendo tampoco para la actora las condiciones bajo las cuales dicha competencia se encuentra normativamente establecida. A lo que agrega que al tener relación directa el **proyecto** objeto de **concurso** con un cauce de dominio público, como es el río Órbigo, la competencia profesional viene atribuida en exclusiva a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Cita al respecto el Decreto de 23 de diciembre de 1956, el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y las SSTS de 16 diciembre 2002, 30 diciembre 1989 y 30 junio 2004.

2. La parte demandada se opone al recurso contencioso-administrativo por considerar que la resolución impugnada es conforme a derecho, en cuanto que la limitación de la contratación a las personas que cuenten con la titulación de Arquitecto Superior se encuentra, a su juicio, justificada. Y al respecto, opone: 1) Que no hay razón alguna para excluir la restauración del puente objeto del **concurso** del ámbito de la Ley 38/1999, puesto que tal obra es incardinable en el rt. 2 c) de dicha Ley, lo que no impide la aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000y de la Ley 16/1985. 2) Que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha permitido la concurrencia competencial con la limitación derivada de los conocimientos específicos de cada titulación y de que los mismos sean los requeridos para la obra a realizar [sentencia de 28 abril 2004]. 3) Que existen razones justificadas que exigen restringir la convocatoria para la contratación a una persona que ostente la titulación académica de Arquitecto Superior, y así resulta del informe del Instituto del Patrimonio Histórico Español de 18 de abril de 2008. 4) Que el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, si bien está dotado de un fuerte componente técnico, adolece de la vertiente histórica y artística requerida para las obras de restauración del puente, que sí aparece incluida, sin embargo, en la titulación de Arquitecto Superior. 5) Que este valor histórico-artístico de la obra ha sido empleado, asimismo, por el Tribunal Supremo para delimitar los supuestos en que ha de intervenir un Arquitecto frente a aquellos en los que se precisa la participación de un Ingeniero [sentencia de 15 septiembre 1993]. 6) Que en el caso de que se trata, no se está excluyendo la intervención de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, puesto que únicamente se está exigiendo la titulación de Arquitecto Superior para la persona que actúe como responsable y director del trabajo, lo que no impide la participación de otros profesionales, mas no en las funciones de dirección, y así resulta de los Pliegos de contratación.

TERCERO: Planteado en tales términos el recurso jurisdiccional, y atendiendo al objeto del mismo y a los antecedentes obrantes en el expediente e incorporados al proceso contencioso-administrativo, cabe hacer las siguientes consideraciones.

1ª) En principio, la parte actora cuestiona la aplicación al caso de la Ley de Ordenación de la Edificación. Sin embargo, como pone de manifiesto la contestación a la demanda, no existe razón que determine la inaplicación de aquella Ley, que ya en su Exposición de Motivos señala que:

"1. El objetivo prioritario es regular el proceso de la edificación actualizando y completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, fijando sus obligaciones para así establecer las responsabilidades y cubrir las garantías a los usuarios, en base a una definición de los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios. 2. Para ello, se define técnicamente el concepto jurídico de la edificación y los principios esenciales que han de presidir esta actividad y se delimita el ámbito de la Ley, precisando aquellas obras, tanto de nueva construcción como en edificios existentes, a las que debe aplicarse."

Y al respecto, su art .1 dispone que: "3. Cuando las Administraciones públicas y los organismos y entidades sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas actúen como agentes del proceso de la edificación se regirán por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y en lo no contemplado en la misma por las disposiciones de esta Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria." Y el art. 2, agrega:

«1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:



a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural. b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación. c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un **proyecto** según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio»

2ª) Por tanto, la aplicación de la ley 38/1999 no excluye la de las normas reguladoras de la contratación administrativa, ni las reguladoras del Patrimonio Histórico. Con todo, la parte actora admite que, cualquiera que sea el marco normativo que se utilice, la habilitación profesional para intervenir en la restauración del Bien de Interés Cultural de que se trata, vendrá determinada por la capacidad técnica necesaria para ello.

3ª) Al respecto, en la resolución administrativa inmediatamente impugnada, partiendo que la normativa de la contratación administrativa refiere la acreditación de la solvencia técnica y profesional a la ostentación de la titulación académica y profesional correspondiente, se apunta que la concreta titulación específica exigible en cada caso vendrá determinada por las especialidades y competencias específicas de cada uno de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, las cuales no defieren la competencia específica a una titulación determinada, más allá de los supuestos comprendidos en el art. 2.1 a) de la referida Ley de ordenación de la Edificación, por lo que en los restantes supuestos se produce una concurrencia competencial entre las habilitaciones de las distintas profesiones, sin otra limitación que la que se desprende de la formación propia de cada una de ellas en función del tipo de obra a realizar. Y entonces, tras el examen del objeto del **proyecto** de que se trata, así como de la formación deparada por los títulos puestos en comparación, concluye que la limitación que, respecto del requisito de solvencia técnica, se establece en el expediente de contratación es conforme a derecho.

4ª) Frente a ello, la parte actora mantiene la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para intervenir en "obras de rehabilitación en general y, en mayor medida, cuando las obras objeto de dicha rehabilitación estructural tienen la naturaleza propia de una obra de ingeniería civil". E incluso mantiene que, ante la relación del **proyecto** con un cauce de dominio público, "la competencia profesional para su realización viene atribuida normativa y jurisprudencialmente con carácter exclusivo a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos".

5ª) Sin embargo, la propia parte actora admite también que la doctrina jurisprudencial "viene manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos en general que se correspondan con la clase y categoría de los **proyectos** que suscribe su autor". Y así se establece, efectivamente, en la sentencia de la Sala Tercera de Tribunal Supremo de 10 de julio de 2007, recurso de casación núm. 11542/2004 ["...esta Sala ha autorizado y admitido la intervención de distintos profesionales en concurrencia de acuerdo con la naturaleza y contenido de los **proyectos** a realizar, así en las sentencias de 25 de enero de 1999 y de 31 de diciembre de 1973, citadas en la 16 de febrero de 2005, y confirmadas por la 16 de febrero de 2002 ..."].

Y partiendo de dicha base, la determinación de la concreta titulación exigible para acreditar la solvencia técnica en el procedimiento de licitación vendrá dada por las características del **proyecto** a realizar, como asimismo admite la parte actora, al señalar que "La ausencia de norma legal que de forma expresa establezca una reserva de intervención profesional a favor de un determinado colectivo (...) impone que, tratándose de Bienes de Interés Cultural, la determinación del profesional competente para obras relativas a los mismos deba realizarse, de manera individual, para cada Bien de Interés Cultural, en función de sus características concretas".

6ª) Ello así, tras la realización de la prueba articulada en el proceso, la parte actora establece en su escrito de conclusiones, las siguientes:



a) Que el objeto del contrato impugnado es la consolidación y restauración del Puente de Hospital de Órbigo, desde una perspectiva principal de aseguramiento de su estructura y asentamiento del terreno sobre el que se alza.

b) Que al estar comprendidos los arcos del puente en la consolidación de la estructura del mismo, y estos estar asentados en un cauce de dominio hidráulico público, la competencia viene atribuida a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

c) Que cualquiera que sea el marco legal que se utilice de referencia, la habilitación profesional para intervenir en la restauración del Puente de Hospital de Órbigo, vendrá determinada por la capacidad técnica necesaria para ello.

d) Que es obvio que un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos tiene la formación necesarias para llevar a cabo la proyección y dirección de obras de restauración y consolidación estructural de un bien de Interés Cultural, porque su formación técnica es indudable, y porque su formación en los aspectos históricos, artísticos y relativos a restauración es sobradamente suficiente para obras de restauración y consolidación de una estructura diseñada y construida con un fin defensivo y, por lo tanto, con unas características peculiares, propias de una obra de ingeniería civil.

7ª) Sin embargo, al referirse a las obras de consolidación de la estructura y asentamiento del terreno, viene a resaltar la parte actora uno de los aspectos del **proyecto** sacado a **concurso**, tal y como aparece definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, que asimismo contempla la incidencia arqueológica de la intervención, precisando, además, que "en cualquier caso deberá prevalecer la conservación del bien de interés cultural (BIC) de acuerdo a los principios de mínima intervención y de respeto a las aportaciones de todas las épocas históricas que emanan de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, condición principal que deberá tenerse en cuenta a la hora de evaluar si dichas medidas son viables o no. Dado que se pretende conservar y restaurar la concepción y materialidad original del BIC, el mantenimiento de sus características morfológicas, artísticas y constructivas históricas debe prevalecer sobre la consecución de estándares actuales de construcción". Y, en función de lo cual, el Pliego de Prescripciones Técnicas establece que: "Estarán facultados para contratar la persona, personas o entidades que se establezcan en el correspondiente Pliego de prescripciones administrativas, siempre que al menos una de ellas ostente la titulación de Arquitecto Superior, quien actuará como principal responsable y director del trabajo y validará con su firma todos y cada uno de los documentos integrantes del trabajo". Con lo que viene a delimitarse el requisito de solvencia técnica y profesional mediante la acreditación de la titulación de Arquitecto por parte del director del trabajo, sin perjuicio de la colaboración en el **proyecto** de otros titulados. Lo que impide considerar que la actuación administrativa impugnada venga a establecer lo que la parte actora denomina una "reserva de intervención profesional a favor de los Arquitectos".

Y, por otra parte, al concluir la parte actora que la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos comporta la formación necesaria "para llevar a cabo la proyección y dirección de obras de restauración y consolidación estructural de un Bien de Interés Cultural", por sumar a la "formación técnica" la "formación en los aspectos históricos, artísticos y relativos a restauración", trata de restar virtualidad a la existencia del aspecto diferencial de la formación deparada por uno y otro título, al que hace referencia en la resolución administrativa inmediatamente impugnada para justificar la exigencia de solvencia técnica y profesional objeto de controversia. Pero la prueba articulada para ello por la parte actora no permite considerar destruida, a través de la misma, la presunción iuris tantum de legalidad de que goza el acto administrativo impugnado [art. 57.1, Ley 30/1992], si se tiene en cuenta que:

a) Además del expediente administrativo y los documentos adjuntados con la demanda actora propuso como prueba la emisión de certificación por parte de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de la Universidad Politécnica de Madrid sobre los siguientes extremos: 1) "Sobre si el programa de asignaturas del plan de estudios contiene formación necesaria y habilitante para otorgar capacidad a los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, para la redacción de cualquier **proyecto** relativo a la realización de todo tipo de trabajo (construcción, remodelación o restauración y consolidación) en puentes". 2) "Se detalle qué materias troncales y asignaturas son relativas y tienen directamente que ver con la formación necesaria para la redacción de cualquier **proyecto** relacionado con construcción, remodelación o restauración y consolidación de puentes, poniéndose de manifiesto, sobre cada una de ellas, los créditos y horas lectivas que las mismas representan". 3) "Se detalle qué materias troncales y asignaturas son relativas y tienen directamente que ver con la faceta estética y artística de la formación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos".

b) Dicho medio de prueba ha sido cumplimentado mediante certificación del Secretario de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de la Universidad Politécnica de Madrid, de 09 de febrero de 2009, en la que además de enumerar las materias y sus correspondientes créditos relacionadas con la



formación general y que otorgan la capacidad técnica necesaria para la realización de **proyectos** relacionados con puentes, especifica las materias troncales y asignaturas que son relativas y tienen directamente que ver con la faceta estética y artística de la formación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos [Arte y Estética en la Ingeniería: 60 horas anuales, 6 créditos; El Paisaje en la Ingeniería, 45 horas anuales, 4,5 créditos].

c) De manera que la prueba comentada se limita a reseñar las materias del programa de estudios relacionadas con la realización de **proyectos** sobre puentes, y a precisar aquellas concretas materias que abordan la faceta estética y artística de la formación general del discente. Pero sin poner en relación dicha formación con la de la titulación de Arquitectura, ni sobre todo con el **proyecto** objeto de **concurso**. Lo que condiciona su relevancia como medio de prueba para tratar de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo impugnado, que viene, además, apoyado sobre el informe emitido por el Instituto del Patrimonio Histórico Español, organismo especializado de la Administración, en cuyo informe, partiendo de la singularidad del bien objeto de intervención, hace una comparación entre la formación deparada por una y otra titulación, detallando las materias del programa de Arquitectura directamente relacionadas con las áreas temáticas sujetas a intervención, y estableciendo como conclusión que:

«Es esta claramente especial formación del arquitecto, tan singular y característica (con una notable cantidad de asignaturas específicas al caso no contenidas en la formación de la ingeniería citada), la que consideramos adecuada para el tratamiento de una edificación histórica tan singular y especialmente protegida por la legislación, como es un monumento declarado Bien de Interés Cultural. Por ello el Pliego de Prescripciones Técnicas para el **concurso** que nos ocupa, contenía el siguiente epígrafe: "II.- Capacidad para contratar.- Estarán facultados para contratar la persona, personas o entidades que se establezcan en el correspondiente Pliego de prescripciones administrativas, siempre que al menos una de ellas ostente la titulación de Arquitecto Superior, quien actuará como principal responsable y director del trabajo y validará con su firma todos y cada uno de los documentos integrantes del trabajo". Con ello, la Administración garantiza que, al menos, el director principal del trabajo cuente con la titulación que se ha considerado adecuada, como se ha explicado más arriba, por la especial significación del monumento declarado BIC, máximo grado de protección de nuestro patrimonio histórico. Esta condición no excluye, como se expresa claramente en el Pliego, que en el equipo puedan figurar otros profesionales colaboradores, como de hecho ocurre en casi todos los casos.»

d) Tampoco puede otorgarse relevancia probatoria a la certificación del Secretario General del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos aportada con la demanda [Documento 3], a la que se acompaña una relación de **proyectos** de restauración de puentes y de construcción y rehabilitación de Edificios Históricos de Bienes de Interés Cultural, visados colegialmente, con indicación de su fecha, número de referencia, localización geográfica y objeto. Pues queda por determinar que los **proyectos** relacionados tuvieran por objeto una intervención de las mismas características que las establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas del expediente de contratación de que aquí se trata».

TERCERO.- El recurso contiene, como ya se dijo, un único motivos de casación formulado al amparo del artículo 88.1º, letra d) de la LJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables al caso, motivo que la parte subdivide en cuatro apartados.

En el primer apartado denuncia que la sentencia de instancia infringe lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en la medida en que afirma, de manera injustificada y frontalmente opuesta a la correcta interpretación de lo establecido en el apartado 1 del artículo 2 de dicha Ley, la aplicabilidad de dicho texto legal a la "Redacción del **Proyecto** Básico y de Ejecución, Estudio de Seguridad y Salud y Dirección de las Obras de Consolidación y Restauración del Puente de Hospital de Órbigo (León)".

Afirma que el Tribunal de instancia rechaza un razonamiento tan evidente como básico: que el concepto de construcción es un concepto mucho más amplio que el concepto de edificación, de tal manera que, si bien toda edificación puede ser calificada como construcción, no toda construcción puede calificarse como edificación. En el sentir del recurrente mientras la construcción es el género, la edificación es una especie del mismo, pero no la única, e indica que junto a las edificaciones, y como otra especie dentro del género de las construcciones, aparecen, por lo menos, las denominadas obras públicas, obras cuyo concepto es distinto y más amplio que el de edificación.

Alega que si bien la Ley 38/1.999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación no define lo que debe entenderse por edificación, los elementos configuradores de este concepto resultan de su artículo 3, que reproduce.

Con apoyo en dicho precepto concluye el recurrente que únicamente quedarán comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOE las construcciones cerradas que tengan una estructura susceptible de proporcionar



las condiciones de funcionalidad, seguridad, habitabilidad, higiene y protección contra los accidentes atmosféricos que el artículo detalla.

Sostiene el Colegio de Ingenieros que un puente ni es una construcción cerrada, ni es una estructura que pueda considerarse susceptible de proporcionar las condiciones que el artículo 3 de la LOE establece, y como consecuencia de ello, un puente no puede integrarse en el concepto de edificación que la citada Ley recoge, sino que se integra en el concepto más amplio de obra pública, por lo que en la demanda, como primer fundamento de Derecho, se invocó la inaplicabilidad de la LOE al **concurso** controvertido.

En el segundo apartado denuncia que la Sentencia de instancia vulnera lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el artículo 15 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y EN el 36 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, en la medida en que respalda una reserva de intervención profesional, a favor de los Arquitectos, que no aparece reconocida en Ley alguna, y pone en entredicho, sin base alguna que lo fundamente, que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos sean competentes y capaces técnicamente para intervenir, como directores de obra, en un **concurso** relativo a la redacción de un **proyecto** para el que dicho colectivo cuenta con una probada habilitación técnica y profesional.

Afirma el recurrente que un puente, es una estructura que se sitúa extramuros del ámbito de aplicación de la LOE, y que se integra en el concepto más amplio de obra pública, a que expresamente se refiere el artículo 120 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que transcribe.

Alega el Colegio recurrente que, quedando una obra pública como la que nos ocupa fuera del ámbito de aplicación de la LOE, se ve sometida en todo aquello que pueda afectar a su construcción, reparación, conservación, mantenimiento, reparación y/o demolición a lo dispuesto en la LCAP, así como en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico, dado su carácter de Bien de Interés Cultural que la propia sentencia impugnada destaca; disposiciones normativas, ambas, a las que debería haberse ajustado el pliego administrativo de condiciones particulares correspondiente al **concurso** controvertido.

Destaca el recurrente que no se encuentra ningún artículo en la LPHE que determine cuál es la titulación que es necesario poseer para llevar a cabo la dirección de la ejecución de obras de restauración de los bienes que integran el Patrimonio Histórico, sostiene que lo que se viene a reconocer implícitamente es la competencia tanto de Arquitectos como de Ingenieros, toda vez que en su artículo 15, al definir los monumentos, prevé que son "aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social".

Alega que por mor de la LPHE serán competentes los Arquitectos cuando se trate de realizaciones arquitectónicas y los Ingenieros cuando se trate de obras de ingeniería civil, obras entre las que se incluyen, evidentemente, los puentes.

Y que en aplicación del artículo 15 y 17 de la LCAP los ingenieros tienen solvencia técnica o profesional para el contrato de autos.

Concluye afirmando que a la vista de los preceptos transcritos, cabe entender que tanto la LPHE como la LCAP respetan, como no podía ser de otra manera, la previsión contenida en el artículo 36 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 ("CE"), cuyo primer inciso establece textualmente que "ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas". La reserva de Ley que impone el artículo 36 de la CE supone, según el recurrente que, sólo mediante una norma con rango de Ley que así lo establezca pueda reservarse el ejercicio de determinada actividad profesional a una específica titulación, inspirándose la Ley en el criterio de interés público, y teniendo como límite "el respeto del contenido esencial de la libertad profesional" (Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986, fundamento de Derecho primero). Y todo ello porque "el principio general de libertad que consagra la Constitución en sus artículos 1.1º y 10.1º autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas" (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2005, RJ 2005/41 75, Fundamento de Derecho Sexto).

Pone de relieve el recurrente que con fundamento en dicho precepto constitucional se ha desarrollado una línea jurisprudencial, por cuya virtud la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y el propio Tribunal Constitucional, entienden que tras la entrada en vigor de la CE rige el principio general en materia de competencias asociadas al ejercicio de profesiones tituladas de libertad con idoneidad, y en palabras del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos tal principio implica, por un lado, que los miembros de las profesiones tituladas podrán ejercer las atribuciones profesionales que entren dentro de su ámbito de



competencias de acuerdo con su capacidad técnica, y, por otro, que sólo la Ley podrá establecer atribuciones competenciales específicas en materia de ejercicio de competencias profesionales.

Alega el recurrente que en el caso que nos ocupa no puede discutirse la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para asumir la dirección de las obras objeto del **concurso** controvertido habida cuenta de que:

- El objeto del **concurso** era la consolidación y restauración del Puente de Hospital de Órbigo, desde una perspectiva principal de aseguramiento de su estructura, y asentamiento al terreno sobre el que se alza. De ahí que entre los aspectos que debían desarrollar los licitadores en sus propuestas se incluyese un análisis geotécnico, así como un análisis y definición del estado estructural del puente. Es decir, dicha restauración, lejos de ser meramente estética u ornamental, se acometería fundamentalmente con un objetivo de consolidación del puente, tal y como se infería del Pliego de Prescripciones Técnicas realizado para el **concurso**.

- Al estar comprendidos los arcos del puente en cuestión en la consolidación de la estructura del mismo, y éstos estar asentados en un cauce de dominio público hidráulico, la competencia de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos resulta incontestable.

- Un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos tiene la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo la dirección de las obras objeto del **concurso** controvertido, dado que su formación en los aspectos históricos, artísticos y relativos a la restauración es sobradamente suficiente para obras de consolidación y restauración de una estructura de ingeniería civil como es el Puente de Hospital de Órbigo. Afirma que ya aludía en la demanda de manera pormenorizada a las asignaturas que ampararían tal capacitación técnica, destacando, a título meramente enunciativo, las relativas a "Arte y Estética de la Ingeniería Civil", que incluyen específicamente en el temario el estudio dedicado a los puentes y caminos medievales, entroncado directamente con el objeto del **concurso**.

Sostiene el recurrente que no cabe admitir, por tanto, que la sentencia que se recurra aluda al carácter de Bien de Interés Cultural del puente como único argumento para amparar el establecimiento de un monopolio extra legem a favor de los Arquitectos; argumento que, además, habría quedado sobradamente desvirtuado en fase probatoria.

Añade que la condición de Bien de Interés Cultural no modifica la naturaleza propia de la obra en cuestión, pudiendo ésta consistir, como la propia LPHE reconoce (artículo 15), en una obra de arquitectura o de ingeniería, por lo que consecuentemente, la capacidad técnica para una intervención profesional en una obra de estas características tendrá que atender a esa naturaleza propia, y no a la mera condición de Bien de Interés Cultural.

Indica que no resulta admisible que en la sentencia se acoja la errónea y engañosa tesis de la Administración demandada, que insinúa que no se estaría reconociendo en el caso controvertido una ilegítima competencia exclusiva de los Arquitectos, desde el momento en que, bajo la dirección de un Arquitecto Superior, cabría la intervención de otros profesionales, y ello porque lo que reivindica el recurrente es, precisamente, la competencia legal y la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para asumir la dirección de las obras objeto del **concurso** controvertido, con independencia de que pueda también intervenir en otros aspectos.

Por último concluye afirmando que la sentencia, cuya casación se insta, infringe de manera palmaria lo dispuesto en el artículo 15 de la LCAP, el 15 de la LPHE y el 36 de la CE en la medida en que respalda una reserva de intervención profesional, a favor de los Arquitectos, que no aparece reconocida en Ley alguna, y pone en entredicho que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos sean competentes y capaces técnicamente para intervenir, como directores responsables, en un **concurso** relativo a la redacción de un **proyecto** para el que dicho colectivo cuenta con una probada habilitación técnica y profesional.

En el tercer apartado reprocha a la sentencia de instancia infracción de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación .

En el desarrollo argumental de dicho apartado alega el recurrente que sin perjuicio de lo expresado en el punto precedente acerca de la inaplicabilidad de la LOE al caso controvertido, también la LOE se asienta sobre la base del principio de libertad con idoneidad derivado del artículo 36 de la CE ; principio que no respeta la sentencia que se impugna.

Afirma el recurrente que lo que se ha venido a denominar por la jurisprudencia competencia exclusiva de los Arquitectos queda limitada a las edificaciones del grupo a) del artículo 2, en relación con el artículo 12.3º,



mientras que respecto del resto de las edificaciones la competencia para intervenir es compartida entre Arquitectos e Ingenieros, en función de sus especialidades y competencias específicas.

Por último afirma que, dado que no es posible encuadrar un puente, como el que es objeto del **concurso** controvertido, entre las edificaciones mencionadas en el artículo 2.1.a) de la LOE, sino, en su caso, en las mencionadas en el artículo 2.1 c) de la misma (como así queda recogido en los fundamentos de Derecho primero y segundo de la sentencia recurrida, y como expresamente se reconoció en su día por la Administración demandada), carece de cobertura legal excluir de la licitación al que, como director responsable del **proyecto**, no ostente el título de Arquitecto Superior, siempre que se disponga, como es el caso de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de titulación y formación suficientes para el desarrollo de la actividad objeto de contratación.

En el cuarto apartado reprocha a la sentencia de instancia infracción de la doctrina jurisprudencial, decantada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones legales anteriormente citadas, conforme a la cual se rechaza, con carácter general, y salvo previsión legal que expresamente disponga lo contrario, el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos que se correspondan con la clase y categoría de **proyectos** que suscriba su autor.

Cita el recurrente como infringidas, entre otras, las sentencias de 21 de abril de 1989 (RJ 1989\3221), de 28 de abril de 2004 (RJ 2004\3762), 25 de enero de 2006 (RJ 2006\1 928), y de 22 de abril de 2009 (JUR 2009\205847), y concluye que la sentencia infringe la doctrina jurisprudencial consolidada, conforme a la cual se rechaza, con carácter general, y salvo previsión legal que expresamente disponga lo contrario, el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos que se correspondan con la clase y categoría de **proyectos** que suscriba su autor, añade que en supuestos análogos al que nos ocupa, vienen siendo frecuentes los pronunciamientos judiciales en los que, a diferencia de la resolución impugnada, se reconoce ampliamente, e incluso con exclusión de los propios Arquitectos, la competencia y la capacidad técnica de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para dirigir obras de características y naturaleza similares al puente de Hospital de Órbigo.

CUARTO.- La Administración General del Estado se opone al recurso deducido de contrario con apoyo en los siguientes argumentos.

Afirma la Administración del Estado que el Colegio recurrente considera que la exigencia del título de Arquitecto Superior en el principal responsable y director del trabajo, hecha en los pliegos de una licitación referida a la restauración de un Bien de Interés Cultural, es ilegal y que argumenta que no existe una reserva legal de ese tipo de trabajos a favor de los Arquitectos y que, legalmente, los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos pueden también asumirlos legalmente.

Sostiene que la cuestión que se plantea en el pleito es otra bien diferente, pues no se trata de determinar si el Ingeniero de Caminos está legalmente habilitado para proyectar y dirigir trabajos como los contemplados, sino de establecer si la Administración puede legal y razonablemente exigir una determinada titulación por considerarla más idónea, aun cuando legalmente el trabajo pudiera igualmente ser realizado por quien ostente otra titulación.

Indica la Administración que esta diferenciación resulta relevante, pues la condición impuesta podría subsistir, con independencia de que sea aplicable o no a los trabajos la Ley de Ordenación de la Edificación o de las habilitaciones profesionales propias de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Alega que se trata en definitiva de saber si la Administración puede integrar la idea de idoneidad, o de especial idoneidad, si se quiere o, por el contrario, está obligada a atenerse estrictamente a la pura habilitación legal.

Destaca que, dado que la contratación se dirige a la intervención sobre un Bien de Interés Cultural, la Administración ha entendido razonablemente que cobran especial relevancia, además de los conocimientos de índole técnica respecto a materiales y cálculo de estructuras, los de tipo histórico a nivel artístico, arquitectónico y constructivo, así como los relativos a la restauración (Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, Cláusulas Segunda y Tercera).

Sostiene la Administración que, analizada la formación en estas áreas temáticas de ambas titulaciones (Decreto 1425/1991, Ingeniero de Caminos, Canales y Puerto y Real Decreto 4/1994, Arquitecto), encontramos que si bien ambas titulaciones garantizan un sobrado conocimiento de los aspectos técnicos de la edificación, el título de Ingeniero carece de formación específica en los aspectos históricos, artísticos y relativos a la restauración, mientras que la regulación de la titulación de Arquitecto, además de contemplar expresamente como objetivos de la misma un conocimiento adecuado de la historia y de las teorías de la arquitectura, así



como de las artes, tecnologías y ciencias humanas relacionadas, y un conocimiento de las bellas artes en tanto que factor susceptible de influir en la calidad de la concepción arquitectónica, comprende asignaturas troncales relativas a la historia de la arquitectura, historia del arte o estética, tal y como indica en su informe el Instituto del Patrimonio Histórico Español.

Concluye la Administración que, dada la singularidad artística e histórica del Bien de Interés Cultural objeto de intervención, no solo era razonable, sino exigible la limitación que se establece en los Pliegos en cuanto al requisito de la titulación de Arquitecto Superior, por garantizar una formación más adecuada en los aspectos históricos, artísticos y culturales de la intervención, y ello sin olvidar que dicha limitación no es excluyente en relación con el resto de los miembros del equipo, en el que pueden figurar otros profesionales colaboradores, y en este sentido cita la Administración la STS de 15 de septiembre de 1993 .

Añade que la Administración sobre la base de un detenido informe emitido por el Instituto del Patrimonio Histórico Español, organismo especializado de la Administración, en el que, partiendo de la singularidad del bien objeto de intervención, se hace una comparación entre la formación deparada por una y otra titulación, se concluye así que <<Es esta claramente especial formación del arquitecto, tan singular y característica (con una notable cantidad de asignaturas específicas al caso no contenidas en la formación de la ingeniería citada), la que consideramos adecuada para el tratamiento de una edificación histórica tan singular y especialmente protegida por la legislación, como es un monumento declarado Bien de Interés Cultural>>.

En palabras de la Administración, de ningún precepto legal puede derivarse que la Administración está obligada a no exigir en el adjudicatario la formación que considera más idónea para realizar la prestación demandada.

QUINTO.- Expuestas las tesis contrapuestas de las partes en esta casación, se ha de comenzar por dar respuesta al primer apartado del único motivo de casación, indicando como punto de partida que el problema que se planteaba en la instancia, y que se reproduce en esta casación, consiste en cuál sea la capacidad profesional necesaria para ser Director de un **curso** para la redacción de un **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del Puente de Hospital de Órbigo de León, puente que está declarado bien de interés cultural, y que se sitúa en el margen de un río.

La sentencia de instancia así como la resolución recurrida entendieron aplicables a un puente declarado bien de interés cultural la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y con fundamento en los artículos 2.2º. c) y 12 de la citada norma , y en atención a que era un bien catalogado y al tipo de trabajo que se debía de realizar, entendieron que el Arquitecto superior era el único técnico capacitado para dirigir las obras.

El Artículo 1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación , se intitula " Objeto" y señala que «1. Esta Ley tiene por objeto regular en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios. 2. Las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica. 3. Cuando las Administraciones públicas y los organismos y entidades sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas actúen como agentes del proceso de la edificación se regirán por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y en lo no contemplado en la misma por las disposiciones de esta Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria».

El artículo 2 bajo el epígrafe "Ámbito de aplicación" dispone que: «1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos: a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural. b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación. c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores».

Por último el artículo 3 relativo a los "Requisitos básicos de la edificación que dispone que « 1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos siguientes:

a) Relativos a la funcionalidad:

a.1) Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.



a.2) *Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.*

a.3) *Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.*

a.4) *Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.*

b) *Relativos a la seguridad:*

b.1) *Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.*

b.2) *Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.*

b.3) *Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.*

c) *Relativos a la habitabilidad:*

c.1) *Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.*

c.2) *Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.*

c.3) *Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.*

c.4) *Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.»*

De la dicción literal de dichos preceptos podemos concluir que la ley se dirige a regular el proceso de edificación, entendido como acción de edificar o hacer un edificio, y que un edificio en el concepto de la ley 38/1999, derivada de la interpretación conjunta de sus artículos 2 y 3, es una construcción u obra construida con fines residenciales o para otros usos análogos como religiosos, sanitarios docentes, y una construcción cerrada que tiene una estructura susceptible de proporcionar las condiciones de funcionalidad, seguridad, habitabilidad, que el propio artículo 3 detalla.

Por lo que debemos dar la razón al recurrente, cuando afirma que la construcción es el género y la edificación es una especie del mismo, pero no la única, y junto a las edificaciones, y como otra especie dentro del género de las construcciones, aparecen, por lo menos, las denominadas obras públicas, obras cuyo concepto es distinto y más amplio que el de edificación.

La distinción entre los distintos tipos de construcciones, entre los que se encuentran los edificios, está presente en el artículo 120 de la LCAP, que cita en recurrente, precepto que establece la posibilidad de que los contratos de obra tengan por objeto la construcción de edificios y otras construcciones como puentes, canales..., y solo a los edificios les será aplicable la Ley 38/1999.

Debemos concluir que un puente es una construcción, pero no un edificio, por lo que no le es aplicable la Ley 38/1999, como sostiene la sentencia de instancia.

Este criterio fue recogido en la Sentencia de fecha veintiocho de Marzo de dos mil tres, dicta en el Recurso contencioso administrativo nº 515/2001, que tenía por objeto la impugnación del el R.D. 1098/2002, de 12 de Octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su Fundamento de Derecho Segundo se indicaba que:

«Varias son las razones que apoyan la desestimación del recurso. En primer lugar, para apreciar si se da la vulneración jurídica que se imputa al Real Decreto recurrido, y visto que se trata de un reglamento ejecutivo, deberá contrastarse con la Ley que desarrolla y complementa. En este caso el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el real Decreto Legislativo, 2/2000, de 16 de Junio, y no con la Ley de Ordenación de la Edificación, 38/1999, que persigue una finalidad distinta a la del Reglamento cuestionado. No solo porque, como el propio actor reconoce en la demanda, hay numerosas obras que contrata



la Administración que no se ven afectadas por la Ley de Ordenación de la Edificación, al no ser edificios, en el sentido legal (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos etc...), sino también porque aún en el caso de edificios, la citada Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), según su artículo 1º p 3º, no es aplicable a las Administraciones Públicas, que, en la terminología de la LOE, actúan como agentes del proceso de la edificación, pues deberán regirse, en primer termino, por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, estando a la LOE, solo en lo que la primera no contemple o regule. Siendo de observar que, en contra de lo que afirma el demandante, aunque lo sea de modo somero, el Texto Refundido de la Ley Contencioso-Administrativa, RD, 2/2000, sí contiene en los artículos 142 y 147, dentro de la regulación del contrato de obra, referencias a los técnicos que actúan por la Administración contratante, aludiendo el primero a «el servicio de la Administración» y a su intervención en la ejecución del replanteo, y, el segundo con ocasión de la recepción de las obras al funcionario técnico designado por la Administración, «...director de los mismos», «director facultativo de la obra», usando una terminología del tipo de la que era propia del Pliego de Condiciones Generales de la Contratación, Decreto 3854/1970, de 31 de Diciembre, en las que desde luego, no se trataba de hacer una regulación específica de las competencias y cometidos de esos técnicos, que luego pudieran ser desconocidas por el Reglamento de Contratación, al desarrollar los preceptos legales, o, puedan entrar en colisión con las de la LOE, aunque obviamente, en este caso, según la previsión antes reseñada del art. 1º.3, de esta Ley, serían las del TR, LCAP, las que deberían prevalecer».

Procede estimar el primer apartado del único motivo al declarar la sentencia de instancia que a los puentes les es aplicable la Ley 38/1999.

SEXTO.- La estimación del primer apartado del único motivo comporta haber lugar al recurso de casación, lo que nos releva de examinar el resto de los apartados del motivo. Por lo que nos corresponde seguidamente el deber de resolver sobre el objeto del proceso en los precisos términos en que había sido planteado en la instancia, ex artículo 95.2.d) de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa .

El objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto en la instancia era la Resolución de 30 de abril de 2008, dictada por la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, por delegación del Ministro de Cultura [O. M. 22 julio 2004; B. O. E. del 31], por la que se desestimaba el recurso de reposición contra la Resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de 18 de febrero de 2008, por la que se procedió al anuncio de **concurso** para la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo en León [**Concurso**: 080048], en el particular relativo a la capacidad profesional necesaria para ser Director de la obra. El recurrente sostenía que la competencia correspondía en exclusiva a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, o subsidiariamente la competencia era compartida con los Arquitectos Superiores.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas se definen los objetivos del **proyecto** "Restaurar el puente, que por su antigüedad e historia constituye un hito importante en el Camino de Santiago", los principales aspectos que comprenderá la intervención propuesta "Análisis geotécnico del BIC. Restauración de arcos, pavimentos, bajamares, pretilas y paramentos. Propuesta de soluciones para sustituir o eliminar las actuaciones actuales bajo el pavimento, ya que se deterioran con motivo de los diferentes asentamientos que tienen las pilas del puente. Iluminación monumental" y la incidencia arqueológica de la intervención "Seguimiento arqueológico de toda la intervención". Asimismo se indica que el **proyecto** deberá especificar el cumplimiento que se da al Código Técnico de la Edificación Real Decreto 314/2006 y que, al respecto, "en cualquier caso deberá prevalecer la conservación del bien de interés cultural (BIC) de acuerdo a los principios de mínima intervención y de respeto a las aportaciones de todas las épocas históricas que emanan de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, condición principal que deberá tenerse en cuenta a la hora de evaluar si dichas medidas son viables o no. Dado que se pretende conservar y restaurar la concepción y materialidad original del BIC, el mantenimiento de sus características morfológicas, artísticas y constructivas históricas debe prevalecer sobre la consecución de estándares actuales de construcción". Determinación reiterada en el apartado dedicado al cumplimiento de la normativa vigente y, más concretamente, del Código Técnico de la Edificación "Justificación de las prestaciones del puente por requisitos básicos y en relación con las exigencias básicas del CTE, teniendo en cuenta las premisas expresadas al comienzo del apartado 3 de este Pliego, donde se establecen las condiciones singulares de las obras de restauración de edificios declarados Bien de Interés Cultural...". Finalmente, en su apartado 11, este Pliego establece que: "Estarán facultados para contratar la persona, personas o entidades que se establezcan en el correspondiente Pliego de prescripciones administrativas, siempre que al menos una de ellas ostente la titulación de Arquitecto Superior, quien actuará como principal responsable y director del trabajo y validará con su firma todos y cada uno de los documentos integrantes del trabajo".



En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, aprobado mediante acuerdo del Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales de fecha 06 de febrero de 2008, se establece la naturaleza administrativa del contrato, sometido a Real Decreto Legislativo 2/2000 y al Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001, y se delimita su objeto, señalando que viene constituido por "la contratación de la redacción del **proyecto** y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo", y especificando que la redacción del **proyecto** comprende también la realización del estudio de Seguridad y Salud para la Prevención de Riesgos Laborales, y que el contrato "tiende a satisfacer las siguientes necesidades administrativas: Consolidación y restauración del Puente que por su antigüedad e historia constituye un hito importante en el Camino de Santiago". Y dentro del procedimiento de adjudicación y, más concretamente, de la documentación administrativa a presentar por los licitadores, el Pliego, en su cláusula 7.3, establece que: "4. Los licitadores deberán acreditar ante la Mesa de Contratación su solvencia económica-financiera y técnica o profesional mediante la presentación de los siguientes documentos: (...) Titulación académica de Arquitecto Superior para el personal responsable de la ejecución del contrato, que será el titular de la contratación (...) 5. Cuando la proposición se presente por una unión temporal de empresas que se constituyan temporalmente al efecto, deberán acreditar individualizadamente su solvencia económica y técnica conforme a lo indicado en el apartado anterior. 6. Cuando la proposición se presente por una unión de personas físicas que se constituyan temporalmente al efecto, todas ellas deberán presentar la documentación demostrativa de la titulación académica y la inscripción en el colegio profesional correspondiente conforme a la cláusula 7.3.1 de este Pliego, y su solvencia económica, financiera y técnica conforme al apartado 7.3.4 anterior".

De cuanto antecede se desprende que la obra se proyectaba sobre un puente declarado Bien de Interés Cultural, que el puente estaba situado en el margen de un río, y que las obras de restauración comprendían el análisis geotécnico del BIC; restauración de arcos, pavimentos, bajamares, pretiles y paramentos; propuesta de soluciones para sustituir o eliminar las actuaciones actuales bajo el pavimento, ya que se deterioran con motivo de los diferentes asentamientos que tienen las pilas del puente; iluminación monumental; así como la conservación del bien de interés cultural (BIC) de acuerdo a los principios de mínima intervención y de respeto a las aportaciones de todas las épocas históricas.

SEPTIMO.- Para resolver la cuestión planteada, debemos comenzar recordando la jurisprudencia de Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que de forma reiterada señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las *sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003)*, *10 de abril de 2006 (casación 2390/2001)*, *16 de abril de 2007 (casación 1961/2002)*, *16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002)*, *7 de abril de 2008 (casación 7657/2003)*, *10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006)* y *de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004)*. De esta última sentencia extraemos el siguiente párrafo:

« (...) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».

Debemos rechazar la competencia exclusiva del Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos por el hecho de que el puente esté en el margen de un río. En materia de aguas continentales esta Sala ya se pronunció en sentencia de 15 de octubre de 1990 con motivo del recurso interpuesto por el Colegio de Geólogos de España contra el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. En aquella ocasión el Colegio recurrente cuestionaba la legalidad de diversos preceptos del Reglamento, en los que se utilizan las expresiones "técnico competente" y "técnico superior competente" o "técnico responsable" -así en el *artículo 126.1 .b*)-, por entender que con ello se establecía una injustificada e ilegal atribución de competencias a favor de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en detrimento de las competencias profesionales propias del Colegio recurrente.

Pues bien, en el fundamento de derecho quinto de esa *sentencia de 15 de octubre de 1990* declarábamos que tales expresiones *«...no pueden considerarse como una determinación de competencias, y menos aún como exclusión de éste u otro cuerpo profesional, sino que ha de referirse a la cualificación que se considera necesaria*



en actuaciones administrativas previstas en la Ley de Aguas precisamente a los fines de asegurar la protección de los intereses generales que están en juego en esta materia"; añadiendo la sentencia que "...la pluralidad de los recursos hídricos, las distintas aguas y su naturaleza imponen una aproximación pluridisciplinar de esta materia por la distinta especialización que exige. El personal a que se refiere los artículos impugnados ha de ser técnico por requerirlo así los conocimientos exigidos. En cuanto al requisito de "competencia" hace referencia a la que regula el ejercicio de la profesión titulada de conformidad con el artículo 36 de la Constitución y que se desarrolla en los Estatutos correspondientes. No se trata pues de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino entre aquéllos que tienen la "capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones", "un nivel de conocimiento" técnico a que se refiere la jurisprudencia de esta Sala --Sentencias de 24 de marzo de 1975m 22 de julio de 1983y17 de enero de 1984-la formación que demanda el trabajo a realizar, porque el reparto de competencias no constituye un reparto de privilegios de responsabilidades, de adscripción de los titulados más adecuados a la realización de la respectiva función, sin perjuicio, obviamente de la existencia de competencias concurrentes en las diversas reglamentaciones».

En esa misma sentencia, en el fundamento de derecho sexto, la Sala recuerda que la jurisprudencia sobre competencias profesionales es contraria a «consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado, para asentar los criterios delimitadores de las funciones dichas en la competencia que emane de los estudios que determinan el Título habilitante», y que por ello esta Sala «ha rechazado el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica superior predeterminada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos».

Finalmente, la propia sentencia de 15 de octubre de 1990 (fundamento de derecho octavo), declara que los artículos impugnados "...no atribuyen competencia exclusiva a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, aunque estos titulados por su formación estén especialmente cualificados en materia de aguas, ni a ningún otro cuerpo de titulados que no sean funcionarios públicos, porque en dichos preceptos no se determina quién sea el profesional competente".

Esta interpretación fue luego reiterada en sentencia de 31 de octubre de 2003 (casación 4476/1999) en la que también se abordó la cuestión relativa al sentido de la expresión técnico competente, prevista en diversos preceptos del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Dijimos en esa ocasión que «...la referencia al "técnico competente" que se contiene en ese precepto, así como las relativas al "técnico responsable" o al "técnico superior competente" que se contienen en otros preceptos de dicha disposición legal no puede entenderse como el reconocimiento de un monopolio a favor de un determinado cuerpo profesional, ni el de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ni ningún otro, para proyectar las obras previstas en esos preceptos. No se trata de preceptos de atribución de competencias por lo que la determinación de cuál sea el técnico competente ha de efectuarse en atención al **proyecto** concreto de que se trate, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión»; y señalábamos, en fin, 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".

En sentido análogo, en la sentencia de 17 de octubre de 2003 (casación 8872/1999), esta Sala estimó la competencia del Ingeniero Agrónomo para la redacción de **proyecto** del vertido de los residuos procedentes de una almazara a una balsa de evaporación, porque la "instalación proyectada, si bien independiente de la actividad desarrollada en la almazara, es de carácter complementario a ella, y que, al tratarse de una industria agroalimentaria, los Ingenieros Agrónomos son técnicos competentes en la materia, por lo que tampoco cabe negarles competencia para la elaboración del **proyecto** de construcción de la balsa de almacenamiento de los residuos producidos como consecuencia del funcionamiento de la instalación principal".

Por las razones expuestas en las citadas sentencias debemos desestimar la pretensión del recurrente relativa a que con carácter exclusivo se declare que los únicos profesionales competentes para las obras en el Puente Órbigo eran los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos.

OCTAVO.- Seguidamente debemos analizar si la atribución en exclusiva a los Arquitectos superiores es igualmente contraria al principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencia, y ello en función de la naturaleza y entidad del **proyecto** de que se trata.

El artículo 15 de la Ley 16/1985, de 26 de junio, del Patrimonio Histórico Español declara que «Son monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social».

En el caso de autos, al tratarse de un puente declarado Bien de Interés Cultural ubicado en el Camino de Santiago, confluyen en el mismo el carácter de obra arquitectónica y de ingeniería, y tiene valor de interés histórico, artístico y científico.



Las obras de restauración contemplan en plano de igualdad el análisis geotécnico del BIC y la restauración de arcos, pavimentos, bajamares, pretilos y paramentos, así como el objetivo de preservar las características artísticas, sin que existan bases razonables para que la titulación profesional exigida deba establecerse en función de uno solo de los objetivos de la obra. Debe observarse que los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos cuentan en su Plan de estudios con asignaturas específicas como Arte y Estética en la Ingeniería y El paisaje en la Ingeniería, con lo que la vertiente artística se integra en su función. La ventaja de la titulación de arquitecto respecto a los aspectos artísticos de la obra, no cuestionable, no justifica que pueda prescindirse de los otros elementos de carácter técnico, en los que la formación de los Ingenieros les otorga similar ventaja respecto a la de los Arquitectos. Todo ello nos lleva a concluir que la atribución en exclusiva a los Arquitectos superiores que estableció la Administración es contraria a la primacía del principio de libertad de acceso con idoneidad, sobre el de exclusividad y monopolio competencial.

La primacía del principio de capacidad con idoneidad sobre el de exclusividad para la fijación de la técnica de los licitadores, proclamada en la jurisprudencia de esta Sala (por todas, STS, 3ª, 4ª, de 26 de diciembre de 2007, cas. 634/2002), es coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988, asunto 31/87 y 16 de septiembre de 1999, asunto 27/98). Procede así la estimación del recurso en los términos que hemos establecido.

SÉPTIMO.- No procede imponer las costas procesales del recurso de casación ni del recurso contencioso administrativo (artículo 139.1 y 2 de la LRJCA).

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos declarar, y declaramos, haber lugar al recurso de casación nº 2208/2010, interpuesto por la Procuradora Doña Olga Rodríguez Herranz, en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra la sentencia de fecha diez de noviembre de dos mil nueve, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo Audiencia Nacional, recaída en el recurso número 360/2008. Sentencia que, por tanto, casamos, dejándola sin efecto.

Y, en su lugar, debemos estimar, y estimamos en parte, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra la Resolución de 30 de abril de 2008, dictada por la Subsecretaria del Ministerio de Cultura, por delegación del Ministro de Cultura [O. M. 22 julio 2004; B. O. E. del 31], por la que se desestimaba el recurso de reposición contra la Resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de 18 de febrero de 2008, por la que se procedió al anuncio de **concurso** para la redacción del **proyecto** básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección de las obras de consolidación y restauración del puente de Hospital de Órbigo en León [**Concurso**: 080048], que se anula por no ajustarse al ordenamiento jurídico, en el particular relativo a que el requisito de solvencia técnica y profesional solo lo cumplen los Arquitectos Superiores debiendo de incluir también a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, desestimando la pretensión de que se reconozca la competencia exclusiva de los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos.

No se hace imposición de las costas ocasionadas ni en el presente recurso de casación ni en el recurso contencioso administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.