

**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
ARAGON**

Proc.: **RECURSO DE APELACIÓN**

Nº: **000016/2021**

NIG: 5029745320190001923

Resolución: Sentencia 000136/2023

C/ Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350

Email.:

tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@

justicia.aragon.es

Modelo: AP050

Procedimiento Ordinario 0000384/2019 - 00

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón.
a través de la sede electrónica (personas jurídicas)

<https://sedejudicial.aragon.es/>

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCIA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfdadfbuPBEAQ==

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Apelante	COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS CANALES Y PUERTOS	JUAN FERNANDO TERROBA MELA	PEDRO JOSÉ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Apelado	AYUNTAMIENTO DE NOVALLAS	ISAAC JOSE GIMENEZ LOPEZ	LETRADO DIPUTACION PROVINCIAL DE ZARAGOZA
Apelado	COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS	BEGOÑA URIARTE GONZALEZ	MARIA PALOMA RADOS MARTIN DEL RIO

SENTENCIA DE APELACIÓN Nº 000136/2023

ILTMOS. SRES.:

Presidente

D. JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR

Magistrados

D. JAVIER ALBAR GARCIA

D. JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

(Ponente)

En Zaragoza, a 10 de abril de 2023.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, en grado de apelación, el recurso número 384/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://pspj.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBBAQ==

Administrativo número Dos de Zaragoza, rollo de apelación número 16/2021, a instancia del **COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS**, representada por el Procurador D. Juan Fernando Terroba Mela y asistido por el Letrado D. Pedro José Hernández Hernández, siendo parte apelada el **AYUNTAMIENTO DE NOVALLAS (ZARAGOZA)** representado por el Procurador D. Isaac José Giménez López y asistido por la Letrada Asesora de la Diputación Provincial de Zaragoza, Dña. Noemí Negrodo Coscolín, así como frente al **COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS**, representado por Procuradora Dña. Begoña Uriarte González y asistido de Letrada Dña. María Paloma Rados Martín del Río, según los siguientes,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza, dictó sentencia de fecha 6 de noviembre de 2020, desestimatoria del recurso, sin expresa condena en costas a ninguna de las partes.

SEGUNDO.- Contra la anterior sentencia, interpuso recurso de apelación, el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, a través de su representación procesal, suplicando de esta Sala la estimación del recurso de apelación, revocando la sentencia del Juzgado, estimando íntegramente el recurso y su demanda, y, por consiguiente, anule la resolución administrativa impugnada, con imposición de costas a la parte demandada. Admitido dicho recurso, se dio traslado a la representación de la Administración demandada, el AYUNTAMIENTO DE NOVALLAS (ZARAGOZA), así como a la del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS DE OBRAS PÚBLICAS, para que pudieran formalizar su oposición al mismo, lo que así hicieron mediante sendos escritos; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró votación y fallo el día señalado, 1 de febrero de 2023.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Juan José Carbonero Redondo.





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBEAQ==

PRIMERO.- Por la representación procesal del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, se impugna mediante el presente recurso de apelación la sentencia nº 210/2020, dictada con fecha de 6 de noviembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 384/2019.

La sentencia recaída en la instancia desestima el recurso contencioso-administrativo deducido frente a la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Novallas (Zaragoza) de 9 de octubre de 2019, estimatoria del recurso de reposición interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra la Resolución del Alcalde de 10 de julio de 2019, por la que se resuelve aprobar el expediente de contratación.

La Juez de instancia, en esencia, razona que ha de partirse de la libertad de acceso en el ejercicio de actividades, conforme dispone el artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, así como de la jurisprudencia de la Sala Tercera, relativa a las competencias de las profesiones tituladas, donde ha de prevalecer el principio de libertad de acceso con idoneidad, sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Y de la misma manera, indica, siguiendo la doctrina de la Sala Tercera que deben tenerse en cuenta la importancia de las obras y la envergadura de los proyectos. De la prueba practicada, concluye dando por acreditado que el contenido de los conocimientos de Ingenieros Civiles y de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas está dentro del ámbito del trabajo licitado. Y que el hecho de que se trate de un contrato de enorme presupuesto no justifica la exclusión de unos o de otros. En el caso concreto, concluye que atendido el proyecto para la dirección de proyecto de abastecimiento, no se aprecia una especial complejidad en el mismo que exija la presencia en la dirección de las obras de Ingenieros de Caminos, y excluya de la misma a los Técnicos de Obras Públicas, pues, sostiene, que no se refiere a obra o instalaciones exclusivas de los Ingenieros de caminos Canales y Puertos. Por otra parte, la diferencia entre unos y otros –Ingenieros de Caminos e Ingenieros Técnicos de Obras Públicas-,





ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

a estos efectos, se encuentra en la aptitud de proyectar, de planificar que poseen los de Caminos, respecto de los Técnicos de Obras Públicas.

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBBAQ==

SEGUNDO.- No conforme el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, entidad recurrente, con tal fallo y los razonamientos en que se sostiene, interpuso el presente recurso de apelación, en el que critica la sentencia de primera instancia, alegando, en primer lugar, que no es un problema de libre ejercicio de actividad económica, y, por consiguiente, resulta indiferente el tratamiento y aplicación del artículo 9 de la Ley 17/09 que se realiza, pues, dice, de lo que se trata en realidad es de la capacidad y competencia de dos profesiones que han sido siempre distintas, pues el nivel curricular y de exigencia técnica de la Ingeniería de Caminos ha sido siempre superior a la propia de la Ingeniería Técnica, como tampoco el Plan Bolonia ha establecido que todos los títulos tengan el mismo valor, siendo difícil que hubiera un Ingeniero Técnico de Obras Públicas o Graduado en Ingeniería Civil, tras Bolonia con cinco años de experiencia, como exigía el pliego de condiciones. No es un problema de falta de proporcionalidad ni de restricción, sino de diferente contenido curricular y mayor exigencia en ese ámbito para la Ingeniería de Caminos. No ignora la apelante la Jurisprudencia de la Sala Tercera en esta cuestión, pero, dice, que dicha doctrina se establece siempre entre titulados superiores. En definitiva, sostiene que el principio de libertad con idoneidad, frente al de exclusividad, se da entre titulados superiores en confrontación horizontal y no vertical. Por otra parte, sostiene que nos hallamos ante un proyecto de complejidad y envergadura, vedado a la dirección por parte de los Ingenieros Técnicos, y por otra parte, considera que si el proyecto debe ser redactado por Ingeniero de Caminos, porque los Ingenieros Técnicos carecen de aptitud de planificación, tampoco estos estarán habilitados para la dirección de las obras, más allá de la asistencia técnica al redactor del proyecto. Considera que si el proyecto ha sido redactado por Ingeniero de caminos, cualquier variación, modificación, incidencia, adición, omisión, complemento o reconsideración parcial del proyecto técnico de la obra, deberá ser resuelto por técnico de la misma categoría académica de la autora del mismo. Considera que es posible que la dirección de la obra pueda ser asignada a profesional diferente del redactor del proyecto, pero siempre que sean del mismo nivel académico. Considera que el colegio codemandado, en ningún momento ha justificado que las obras sean de escasa entidad y presupuesto.



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBEAQ==

Por la representación procesal del Ayuntamiento de Novallas (Zaragoza), se formuló escrito de oposición al recurso de apelación interpuesto de contrario, sosteniendo, en primer lugar, que la licitación lo era del contrato de servicios para la asistencia técnica en la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras de mejora de abastecimiento de agua para consumo humano de la referida localidad. Sostiene que la complejidad técnica de un proyecto no va asociada al presupuesto de la obra, a lo que añade que los trabajos licitados consisten en la dirección de obra y la coordinación de seguridad y salud, no la ejecución de la obra propiamente dicha. Entiende que la exigencia de titulaciones como la de Ingeniero de Caminos, no presupone, sin más, una competencia superior, pues ello supondría una posición de reserva de actividad, que no puede vincularse a titulaciones concretas, sino a capacidades técnicas concretas de los profesionales que las llevan a cabo. Por todo ello, sostiene el acierto de los fundamentos en que se sustenta el fallo de primera instancia, interesando la desestimación del recurso de apelación interpuesto.

La representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, del mismo modo, mostro su oposición al recurso de apelación interpuesto de contrario, sosteniendo el acuerdo de los fundamentos de la sentencia de primera instancia, negando por otra parte que haya habido prueba sobre la complejidad del proyecto, que, en esencia y en realidad, consiste en la sustitución de las conducciones de abastecimiento hasta el municipio, obras que forman parte de las competencias básicas de la Ingeniería Civil, sin una dificultad especial para un titulado con formación en infraestructuras civiles. Lo que se pretende de contrario es una reserva de actividad que está vedada por la normativa aplicable a partir de la Directiva de Servicios y añade que no es problema de competencias diferentes entre técnicos superiores y de grado medio, pues todos ostentan una titulación universitaria superior.

TERCERO.- Atendidos los términos en que ha quedado definido el debate, anticiparemos que no han sido desvirtuados los razonamientos contenidos en la sentencia de instancia que, pues ningún error en la interpretación de la normativa aplicable o en la valoración de la prueba han sido puestos de manifiesto por la entidad apelante, de suerte que, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, los asumamos ahora como propios.

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://pspj.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBBAQ==

Eso sí, diciendo previamente que, en primer lugar, no es la recurrente y apelante, como debió haberlo hecho, quien ha acreditado la complejidad de la obra en cuestión, que consiste, en esencia, en la renovación de la conducción de agua de boca para suministro al municipio de Novallas. Ciertamente, no tenemos un informe de academia, pero sin embargo el Colegio codemandado, sí ha aportado informe sobre la cuestión que permite su valoración, sin perjuicio de que no tuviera en cuenta los concretos trabajos de que se trata en este caso.

Pero es que en segundo lugar, diremos que tampoco podemos compartir la tesis de la entidad apelante por la que viene a sostener que el principio de libertad con idoneidad rija en un plano de confrontación horizontal, es decir, entre técnicos superiores. Para empezar, las alegaciones que realiza a propósito de la aplicabilidad de la Ley 12/1986 y la posterior 33/1992, se refieren a una cuestión que ya fue tratada en su momento por la Sala Tercera en su ya relativamente lejana sentencia de 6 de julio de 2004, de la sección 7ª (rec. 3370/1999), relativa a la existencia de una exclusividad competencial favorable a los Ingenieros de Caminos, respecto de los Técnicos de Obras Públicas, en ese caso concreto, en materia de redacción y firma de proyectos –no de dirección de obras-, en ese caso de aprovechamiento de agua para riego, y en ella se decía que *“no existe en esta ley, ni en ninguna otra, una delimitación clara de los criterios para diferenciar las atribuciones de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en proyectos de aprovechamientos de agua para riego, que por ello habrá de decidirse en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate.”*. En este caso, debe advertirse la aptitud de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas para la dirección de actividades relacionadas con proyectos, aun redactados por terceros en el ámbito de su competencia y con sujeción a legislación de obras públicas, tal y como se deduce de lo que establece el apartado 1º b) del artículo 2 de la Ley 12/1986 –adviértase al respecto que la Ley 33/1992, de 9 de diciembre, supone la plena aplicabilidad a los ITOP de la Ley 12/1986, por la discriminación que suponía el no desarrollo precisamente del artículo 2.3 en relación con la D.F. Segunda de la misma. Otro tanto cabe decir, pues no encontramos motivos para lo contrario, respecto de proyectos de renovación de red de abastecimiento de agua, al menos no los encontramos en el caso concreto por referencia a la especial complejidad del mismo.

Como tampoco la referencia que la entidad apelante hace a doctrina de la Sala Tercera, de la que no hace indicación de cita concreta, pero sí reproduce



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0ebc7a3cfadfbuPBEAQ==

en extracto, cuando habla de titulados superiores, no se está refiriendo a la diferenciación entre Ingenieros Superiores e Ingenieros Técnicos, sino en realidad, ambos, unos y otros son titulados superiores, y a ello es a lo que se refiere por la Sala Tercera, sin perjuicio de que, para determinados tipos de trabajos y materias, debamos atender a las concretas competencias en una y otra titulación, dotadas de unas competencias comunes, y diferenciadas, las propias de los Ingenieros de Caminos, por la necesidad de cursar el correspondiente máster al efecto.

En definitiva, no es un problema de competencias superiores vinculadas a titulaciones concretas, sino de las concretas capacidades técnicas de unas y otras titulaciones, como alega la representación procesal del Ayuntamiento coapelado. En el presente supuesto no se justifica por quien discute y combate el acto administrativo impugnado una especial complejidad del proyecto en cuestión, como tampoco, conforme a lo que dice la Sala Tercera en su sentencia de 14 de marzo de 2022, sec. 3ª (rec. 2470/19), la concurrencia, a la luz de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, de alguna razón imperiosa de interés general de las definidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/09 que justifiquen la exclusividad de la Ingeniería de Caminos para la dirección de obras y coordinación de seguridad que constituye el objeto del contrato combatido.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición, si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas, por cada una de las partes apeladas que se hubieran opuesto a la apelación, no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

Por todo lo cual,

F A LLAMOS

QUE **DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS** el recurso de apelación nº 16/2021 interpuesto por la representación procesal del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra la

7



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

sentencia nº 210/2020, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza, el 6 de noviembre de 2020, en el Procedimiento Ordinario nº 384/19, con expresa condena en costas a la apelante, en los términos contenidos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Firmado por:
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR

Fecha: 19/04/2023 17:49

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-a1a7141162624ea0e0e0ebc7a3cfadfbuPBEAQ==

La difusión del texto de este documento a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en este documento no podrán ser cedidos ni comunicados a terceros. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.