

**Recurso 345/2021**  
**Resolución 34/2022**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 21 de enero de 2022.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES** contra los pliegos que han de regir el acuerdo marco denominado “Servicio de asistencia técnica a obras comprendiendo redacción de proyectos técnicos y servicio de dirección facultativa (incluida coordinación de seguridad y salud)”, convocado por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), (Expte. 2020/30432L )este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 22 de junio de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. El 23 de junio de 2021, el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese mismo día los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 3.104.906,65 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 14 de julio de 2021, tuvo entrada en el Registro electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por el CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES (CACITI, en adelante) contra los pliegos de la contratación referenciada.

El mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, fue recibida en el Tribunal.

El 29 de julio de 2021, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación instada por el CACITI.

Habiéndose conferido por la Secretaría del Tribunal trámite de alegaciones a los interesados en el procedimiento por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, no se ha recibido ninguna en el plazo legal citado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) no ha manifestado que disponga de órgano propio -o a través de la Diputación Provincial respectiva- para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del CACITI para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*

Sobre la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16 de 2009, viene a señalar que *“constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que*



*declara que los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia a favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de la actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general, equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud solo reservada a la acción popular.”*

La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el supuesto analizado, el CACITI impugna los pliegos que rigen el acuerdo marco de servicios por considerar que, en determinados lotes, se excluye del equipo técnico a sus colegiados limitándose la competencia y libre concurrencia en el mercado y protegiéndose a un colectivo profesional frente a la competencia de otros muchos operadores capacitados. Así pues, vista la controversia suscitada, resulta evidente la incidencia que los actos impugnados pueden tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el Consejo Andaluz de Colegios recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

### **TERCERO. Acto recurrible**

El recurso se interpone contra los pliegos que han de regir la licitación de un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante”.*

En el supuesto analizado, los pliegos impugnados fueron puestos a disposición de los interesados en el perfil de contratante el 23 de junio de 2021, por lo que el recurso especial -presentado el 14 de julio de 2021 en el registro electrónico de este Tribunal- se ha formalizado dentro del plazo legal.



## **QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.**

El CACITI solicita la anulación de los pliegos, a fin de que se modifique su contenido y se incluya a «*los Ingenieros Técnicos Industriales dentro de la relación de los Equipos Técnicos cualificados es decir, como titulaciones técnicas principales, donde sea procedente*».

En tal sentido, manifiesta que la exclusión de sus colegiados de los equipos técnicos principales de determinados lotes constituye una reserva de actividad contraria a la Ley, siendo constante la doctrina jurisprudencial que se manifiesta en contra de la exclusividad o monopolio competencial de las distintas profesiones técnicas, salvo que resulte de ley formal expresa; e insiste en que la concurrencia competencial entre diversas titulaciones respecto a una misma actividad profesional es conforme al principio sentado por nuestra jurisprudencia de que la mayor especialización de una determinada profesión no es una razón que por sí misma determine la necesaria restricción de una determinada competencia a la profesión titulada más especializada.

Sobre esta base argumental, centra su impugnación en la definición de diversos lotes efectuada en el apartado 1.3 del pliego de prescripciones técnicas (PPT); en concreto, de los siguientes:

### **1.- «Lote 1. Edificación: Primer establecimiento, Reforma o Gran Reparación.**

*Obras de Edificación (grupo A según apartado 1.a) art.2 Ley 38/99 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) que implican obras de edificación de planta nueva (primer establecimiento), de reforma o gran reparación. (De acuerdo con la LOE, se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio).*

*Servicios a prestar:*

*- Redacción del Proyecto de Obras principal y parciales, y Dirección de Obras. ARQUITECTO. Contratista – Consultor. (...)*»

El recurrente esgrime que el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE, en adelante) señala que tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en dicha ley todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, 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.

Por tanto, sostiene que, *a sensu contrario*, cualquier edificio del Ayuntamiento podría ser reformado por un Ingeniero Técnico Industrial cuando las obras no alteren la configuración arquitectónica del mismo, entendiéndose por tales las obras parciales que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, de la volumetría o del conjunto del sistema estructural y las obras que no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. En este sentido, apunta que el Ayuntamiento tiene diversos tipos de edificios como naves industriales de servicios operativos, naves industriales dedicadas a servicios municipales y naves dedicadas a otras infraestructuras para cuya reforma y reparación son más que competentes los Ingenieros Técnicos Industriales.

### **2. «Lote 2. Edificación: Reparación simple, Conservación y Mantenimiento.**

*Obras de Edificación (grupo C según apartado 1.a) art.2 Ley 38/99 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) en las que dichos técnicos tienen competencias específicas, que implican obras de edificación de reparación simple, conservación y mantenimiento*

*Servicios a prestar:*



- Redacción del Proyecto de Obras principal y parciales, y Dirección de Obras. ARQUITECTO o ARQUITECTO TÉCNICO. Contratista – Consultor. (...)

El CACITI señala que las obras del grupo C pueden ser realizadas por los Ingenieros Técnicos Industriales según se desprende de la propia LOE, por lo que habrá que incluir a los mismos dentro del equipo técnico principal.

3. «**Lote 3: Vías y Obras y Urbanismo: Obras de reordenación, renovación de pavimentos o remodelación.**

(...)

Equipo Técnico principal y cualificación:

- 1 Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o 1 Arquitecto o 1 Ingeniero Técnico de obras públicas/Ingeniero Civil con la especialidad correspondiente para el correcto desempeño del trabajo al contrato basado»

Al respecto, el Consejo Andaluz recurrente aduce que si el Ingeniero Civil con la especialidad correspondiente puede desempeñar el trabajo, también puede hacerlo un Ingeniero Técnico Industrial con las especialidades de mecánica y electricidad.

En tal sentido, manifiesta que «La Ley 12/1986, de 1 de abril, que regula las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, sienta como cuerpo de doctrina jurisprudencial el criterio de que las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos son plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación y sin que, por tanto, puedan válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios

Dicha Ley, en su artículo 1 establece:

“1.- Los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán la plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad.

2.- A los efectos previstos en esta Ley se considera como especialidad cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969 de 13 de febrero”

Estas especialidades son:

a) Especialidad: Mecánica. La relativa a fabricación y ensayo de máquinas, la ejecución de estructuras y construcciones industriales, sus montajes, instalaciones y utilización, así como a procesos metalúrgicos y su utilización.

b) Especialidad: Eléctrica. La relativa a la fabricación y ensayo de máquinas eléctricas, centrales eléctricas, líneas de transporte y redes de distribución, dispositivos de automatismo, mando, aplicaciones industriales, así como los montajes, instalaciones y utilización respectivos.

c) Especialidad: Química industrial. La relativa a las instalaciones y procesos químicos y a su montaje y utilización

d) Especialidad: Textil. La relativa a instalaciones y procesos de industria textil, su montaje y utilización.

(...)

En conclusión, la profesión regulada, es decir con atribuciones profesionales de ingeniero técnico industrial corresponde con los actuales grados en ingeniería mecánica, eléctrica, electrónica, química y textil, con las competencias y atribuciones antes descritas, es decir:

- Plenas atribuciones dentro de su especialidad.
- Atribuciones limitadas fuera de su especialidad (...).



Por consiguiente, los Ingenieros Técnicos Industriales de la Especialidad Mecánica y Eléctrica, tienen plenitud de facultades y atribuciones dentro de su especialidad, por lo que tienen las mismas competencias que un Ingeniero Industrial y deben ser incluidos en la relación de los técnicos que pueden formar parte en los equipos de trabajos que se relacionan a lo largo de la licitación, cuando se habla de Ingeniero Civil».

4. «**Lote 4: Vías y Obras y Urbanismo: Obras de reordenación y dotación de infraestructuras.**

Obras de:

(...)

-Dotación/renovación de infraestructuras, total o parcial (saneamiento, pluviales, abastecimiento, abastecimiento, riego, baldeo, telecomunicaciones, tráfico, electricidad BT, MT y AT, alumbrado, etc)

(...)

Equipo Técnico principal y cualificación:

- 1 Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o 1 Arquitecto o 1 Ingeniero Técnico de obras públicas/Ingeniero Civil con la especialidad correspondiente para el correcto desempeño del trabajo al contrato basado».

El CACITI alega que los Ingenieros Técnicos Industriales tienen más que atribuciones para estas obras y que «la Sala del TS en sentencias de 5 de enero de 1990 y 2 de noviembre de 1994- viene entendiendo que las competencias profesionales de los ingenieros técnicos se delimitan, frente a los Ingenieros Industriales, por los criterios de potencia y envergadura a que se refiere el real Decreto-Ley 37/1977, de 13 de junio. Es decir, no existe diferencia que delimite la competencia del Ingeniero Técnico industrial frente al Ingeniero Industrial, en su rama de especialización, y respecto a las otras ramas, el limite se encuentra en criterios de potencia eléctrica tensión y nº de trabajadores especificadas en el RD 37/77.

Por tanto los Ingenieros Técnicos Industriales de la Especialidad Mecánica y Eléctrica, tienen plenitud de facultades y atribuciones dentro de su especialidad, por lo que tienen las mismas competencias que un Ingeniero Industrial tanto en instalaciones Mecánicas cómo y en Instalaciones Eléctricas, y deben ser incluidos en la relación de los técnicos que pueden formar parte en los equipos de trabajos que se relacionan a lo largo de la licitación cuando se habla de Ingeniero Civil, pues el Ingeniero Industrial tiene competencias en Obras Civiles».

5. «**Lote 5: Vías y Obras y Urbanismo: Nuevas infraestructuras.**

Obras de:

(...)

-Dotación/renovación de infraestructuras, total o parcial (saneamiento, pluviales, abastecimiento, abastecimiento, riego, baldeo, telecomunicaciones, tráfico, electricidad BT, MT y AT, alumbrado, etc)

(...)

Equipo Técnico principal y cualificación:

- 1 Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o 1 Arquitecto»

Sostiene el recurrente que se trata de obras de infraestructuras e instalaciones para las cuales los Ingenieros Técnicos Industriales tienen más que atribuciones y deben ser incluidos en la relación de técnicos que pueden formar parte en los equipos que se relacionan en el Lote.

6. «**Lote 8: Medio Ambiente y Zonas Verdes. Proyectos de zonas ajardinadas de nueva creación y reformas en las existentes.**

Obras de:

(...)

- Vallados e instalaciones auxiliares situadas en zonas ajardinadas destinadas a los servicios de mantenimiento de zonas verdes.



- Reformas en las infraestructuras de riego existentes en las zonas verdes públicas e instalación de nuevos sectores de riego.

(...)

*Equipo Técnico y cualificación:*

*Cualquiera de las titulaciones referidas a continuación sería válida*

- Ingeniero Agrónomo / Ingeniero Técnico Agrícola o

- Ingeniero de Montes / Ingeniero Técnico Forestal o

- Ingeniero de Caminos Canales y Puertos / Ingeniero Técnico de Obras Públicas / Ingeniero Civil o

- Arquitecto / Arquitecto Técnico (para el supuesto de obras de adecuación, adaptación, accesibilidad y acondicionamiento de los parques y zonas ajardinadas a nuevos usos y actividades deportivas».

En este lote, el recurrente se reitera en sus argumentos respecto al lote 3 en cuanto a los Ingenieros Civiles.

Por otro lado, frente a tales argumentos del recurso se alza el órgano de contratación adjuntando el informe técnico emitido por el Arquitecto municipal en el que se manifiesta lo siguiente:

1. Que el apartado 1.2 del PPT indica claramente que se excluyen del acuerdo marco aquellos servicios de asistencia que por sus características no puedan encuadrarse en ninguno de los lotes. En tal sentido, se señala que *«Tanto es así, y centrándonos ahora en la tipología de proyectos a los que se alude en el Recurso presentado por el Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales, que en ningún momento ha sido intención de esta Administración que se acojan a este Acuerdo Marco proyectos que se pueden encuadrar en ámbito más propio de la Ingeniería Industrial.*

*Como prueba, obsérvese en el apartado B5 del Anexo del PCAP “Órgano de asistencia en acuerdo marco: Mesa de Contratación”, como entre los componentes que asisten técnicamente a la referida Mesa como vocales no se contempla personal adscrito al Servicio Industrial Municipal, el cual tiene en el organigrama municipal las competencias referidas a seguimiento y control de contratos de obras y servicios de carácter industrial.*

*Por el contrario, sí que participan de la misma Arquitectos del Servicio de Edificaciones, Ingeniero Técnico del Servicio de Vías y Obras e Ingeniero Técnico Forestal del Servicio de Medioambiente.»*

2. Que si se observa el detalle de definición de cada Lote, en la mayor parte de ellos y formado parte del equipo multidisciplinar, se propone la incorporación de Ingenieros Técnicos Industriales, lo que propiciará que, en determinados proyectos y direcciones técnicas, el referido técnico tenga absoluta cabida, realizando proyectos parciales o ejerciendo labores de dirección facultativa en función de las competencias que le son propias.

3. Los pliegos no contemplan exclusiones que impliquen reserva de actividad profesional, habiéndose determinado en todos y cada uno de los lotes los profesionales más idóneos para el logro de la mayor eficacia y eficiencia del servicio a contratar..

4. En cuanto a los concretos lotes identificados en el recurso, el informe técnico que adjunta el órgano de contratación señala:

Lote 1: respecto a las obras del grupo a) del artículo 2.1 de la LOE, la titulación académica y profesional habilitante para el proyectista es la de Arquitecto según art 10 de la LOE y para la dirección de obra la de Arquitecto según art. 12 de la LOE. Y concluye el informe: *«(...) no se entiende causa alguna que justifique la presencia como titulación principal del Ingeniero Técnico Industrial lo cual implicaría ir en contra del marco legislativo, si bien, como ya ha indicado con anterioridad, el referido Lote permite la adscripción como titulación adicional del referido técnico, formado parte de equipos multidisciplinarios de trabajo».*



Lote 2: se refiere a obras del grupo c) del artículo 2.1 de la LOE donde, conforme a los artículos 10 y 12 de la citada norma, la titulación académica y profesional para el proyectista y director de obra podría ser arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico. No obstante, añade el informe: *«debemos tener en cuenta que la decisión de establecer la titulación más apropiada no debe quedar dominada exclusivamente por el criterio de atención a la capacitación que de modo general y abstracto puedan ofrecer las distintas titulaciones, pues, respetando esa capacitación general y abstracta, se admiten también matices o singularidades, siempre relacionadas con el objeto particular del servicio que se requiere, y siempre para el logro de la mayor eficacia y eficiencia de éste, como se recoge en sentencias de 2 de diciembre de 1997 y 7 de febrero de 1998 del Tribunal Supremo.*

*En este sentido, si tenemos en cuenta como ya se ha indicado con anterioridad que no se pretenden proyectos de edificación del ámbito de la ingeniería industrial dentro de este Acuerdo Marco, como pudieran ser intervenciones en naves industriales municipales, en naves que alberguen equipos o sistemas de instalaciones etc, está claro que la titulación académica más idónea será la de Arquitecto o Arquitecto Técnico dado que se pretenden proyectos del ámbito de la edificación no industrial.*

*(...) si nos acogemos a las capacidades y conocimiento que ofrece la titulación de Ingeniero Técnico Industrial, y en consecuencia a las competencias que proporciona, es claro que está totalmente focalizada al ámbito de la edificación de carácter industrial, y por consiguiente, a juicio de quien suscribe y teniendo en cuenta la obligación de obtener siempre la mayor eficacia y eficiencia del servicio que se pretende contratar, se considera que la titulación más apropiada es la de Arquitecto o Arquitecto Técnico para este Lote, como titulación principal, sin perjuicio de que pueda intervenir un Ingeniero Técnico Industrial, en el seno de los equipos multidisciplinares de trabajo a formar».*

Lotes 3, 4 y 5: el informe señala, en lo que aquí interesa, que *«Si bien la titulación de Ingeniero Técnico Industrial, conforme a la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero proporciona capacidades para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial en las especialidades de Mecánica y Eléctrica, y por tanto permitiría la redacción de proyectos dentro de lo que en los lotes 4 y 5 se han denominado “Dotación/renovación de infraestructuras, total o parcial (saneamiento, pluviales, abastecimiento, abastecimiento, riego, baldeo, telecomunicaciones, tráfico, electricidad BT, MT y AT, alumbrado, etc)”*, dicha titulación no tendría competencia alguna si el contrato basado en el Acuerdo Marco precisara de la elaboración de algún otro de los tipo de Proyecto distinto del anterior, como podría ser por ejemplo la Ordenación de un cruce entre calles mediante señalización y cruce semafórico».

Por ello, el informe concluye que, a la hora de determinar la titulación principal más idónea, se optó por la de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o Arquitecto, o la de Ingeniero Técnico de Obras Públicas/Ingeniero Civil para el caso de los lotes 3 y 4, al considerar que la capacidades y conocimiento que ofrecen estas titulaciones establecidas como principales podrán abordar en cualquier caso el tipo de proyecto que se requiera dada la formación de carácter generalista que ofrecen *«y que se ajustan a las tipologías de obras pretendidas para el Servicio de Vías y Obras Municipales. Por todo lo anterior, se entiende suficientemente motivada la especialización de titulación elegida en los referidos lotes 3, 4 y 5».*

Lote 8: el informe indica que si bien el Ingeniero Técnico Industrial puede tener capacidades y competencias para la redacción de proyectos y dirección de obras de vallados de zonas ajardinadas, así como para la reformas en las infraestructuras de riego en zonas verdes dada su titulación, esta no le habilitaría si en el contrato basado en el acuerdo marco se precisara la elaboración de algún otro de proyecto como la creación de una cubierta verde o de un jardín vertical, intervención la cual requiere de otros conocimientos específicos. Por ello, a la hora de





determinar la titulación principal más idónea en todos los supuestos posibles, se ha optado por las indicadas en el PPT.

#### **SEXTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.**

La controversia suscitada surge porque, a juicio del recurrente, el PPT no contempla a los Ingenieros Técnicos Industriales en los equipos técnicos principales de determinados lotes del acuerdo marco, lo que supone, a su juicio, una reserva de actividad profesional a favor de determinadas titulaciones que es contraria a la Ley y al criterio del Tribunal Supremo.

Para dar respuesta a la cuestión planteada en el recurso hemos de partir de la doctrina jurisprudencial sobre la materia, no sin antes advertir que el objeto del recurso especial se circunscribe a la materia contractual y que no es competencia específica de este Tribunal determinar el ámbito de actuación competencial de unos u otros profesionales.

Aclarado lo anterior, el criterio judicial en esta materia resulta determinante para resolver la cuestión. Así, cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 (RJ 2009\2982) que afirma lo siguiente: "(...) *Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido*". (El subrayado es nuestro)

El citado criterio jurisprudencial ha sido reiterado en sentencias posteriores como la núm. 732/2017, de 28 de abril (RJ 2017\2679), si bien como señala la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2021 - citada en la posterior de 23 de diciembre (JUR 2022\10468)- el principio de libertad con idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesto en relación con el desempeño de la actividad concreta. En este sentido, manifiesta que «Numerosas disposiciones, tanto a nivel estatal como autonómico, prevén el ejercicio de una potestad administrativa de intervención en esta materia -ya sea previa a la ocupación del inmueble o de inspección posterior del mismo-, que en muchas ocasiones requiere la colaboración técnica de ciertos profesionales, que actúan como expertos cualificados que posibilitan el ejercicio de la potestad administrativa. Ello se corresponde con aquellas previsiones que reservan el ejercicio de ciertas actividades profesionales a la obtención de una titulación académica para asegurarse de que tan solo puedan ejercerlas las personas que hayan acreditado disponer de una cualificación y titulación idónea para el desempeño de esta actividad profesional.

En algunos casos, la norma reserva la ejecución de dichas actividades o la prestación de los servicios (trabajos de proyección, elaboración y ejecución) a unos profesionales con una titulación determinada, este es el caso de los arts. 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación. En otras ocasiones, la norma prevé que su ejercicio le corresponda a los "facultativos competentes" (este es el caso previsto en art. 34 apartados 2 y 3 de la Ley 3/2004, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación de la Comunidad Valenciana), esto es, a aquellos que por razón de su preparación y competencia tengan los conocimientos y la cualificación técnica necesaria para desarrollar dicha actividad de forma fiable.



*En ambos casos, es la norma la que restringe el ejercicio de una actividad a determinados profesionales, limitando en consecuencia el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos. (...)*

*Los posteriores actos administrativos, que en cumplimiento de estas previsiones requieren la intervención del profesional competente, no están obligados a motivar las razones de interés general, necesidad y proporcionalidad de dicha exigencia. La norma que estableció la necesaria intervención administrativa y la reserva de una actividad a unos titulados ya ponderó tales razones de interés general y la proporcionalidad de su implantación.*

*Esto mismo resulta aplicable cuando la norma reserva una actividad al "facultativo competente", pues si bien en estos casos no se ha especificado los profesionales llamados a ejercerla, si ha querido restringir el ejercicio de dicha actividad o prestación a los profesionales que estén cualificados para desarrollarla. La concreta determinación de quien es el profesional capacitado para ejercerla entraña un juicio de idoneidad que ha de concretarse tomando en consideración la capacitación que confiere una determinada titulación y la actividad que ha de ejercerse.*

*Ello engarza con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, en la que se ha defendido la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta».*

Se colige, pues, que en el ámbito de las profesiones tituladas prevalece el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad, salvo los casos en que exista reserva legal a favor de alguna de aquellas y sin perjuicio de que dicha idoneidad deba ponerse en relación con la actividad concreta a desempeñar, lo que exige analizar cada caso concreto.

Así, en el supuesto planteado en el presente recurso especial, hemos de efectuar las siguientes consideraciones:

**1.** El Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) señala que es objeto del acuerdo marco el «servicio de asistencia técnica a obras comprendiendo redacción de proyectos técnicos y servicio de dirección facultativa (incluida coordinación de seguridad y salud), según se especifica en Pliego de Prescripciones Técnicas». Y el apartado 1.2 del PPT define el ámbito del acuerdo marco señalando que «El presente pliego extiende su ámbito de actuación a la totalidad del municipio de Benalmádena en cualquier espacio (parcelas, solares, equipamientos, parques, jardines, etc...) de titularidad pública y competencia municipal.

*Cada uno de los contratos basados en el presente Acuerdo Marco, tendrá por objeto la totalidad de los servicios siguientes:*

- Servicio de redacción de proyectos de obra.
- Servicios de dirección facultativa de las obras correspondientes a los proyectos redactados.

*En ambos casos con el alcance y extensión con que se concretan dichos servicios en el resto de prescripciones del presente PPTP y en las del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en adelante)».*

Asimismo, en el citado apartado del PPT se contemplan una serie de exclusiones del ámbito del acuerdo marco como la de «aquellos servicios de asistencia a obras que por sus características no pueda encuadrarse en ninguno de los lotes en que se fracciona el Acuerdo Marco». En este sentido, el informe técnico municipal emitido a raíz del recurso deja patente que la finalidad perseguida por el Ayuntamiento no ha sido la de que puedan acogerse al acuerdo marco proyectos encuadrables en el ámbito más propio de la ingeniería industrial, como lo demuestra la composición de la mesa de contratación prevista en el apartado B5 del Anexo I del PCAP, donde entre los componentes que asisten técnicamente a la misma como vocales no se contempla personal adscrito al Servicio



Industrial Municipal, mientras que sí participan en la misma Arquitectos del Servicio de Edificaciones, Ingeniero Técnico del Servicio de Vías y Obras e Ingeniero Técnico Forestal del Servicio de Medioambiente.

**2.** Pese a lo anterior, en la configuración de los equipos multidisciplinares previstos en el PPT para cada lote no se aprecia, en su conjunto, la denunciada exclusividad o monopolio competencial de determinadas profesiones técnicas en perjuicio de los Ingenieros Técnicos Industriales (ITI, en adelante), pues estos aparecen integrados en los citados equipos de los lotes 1 y 2 y, en algún lote como el 7, se hallan incluidos en el equipo técnico principal.

Así, a juicio de este Tribunal, dicha configuración de los equipos en el PPT permite conjugar la libertad del órgano de contratación a la hora de conformar los equipos técnicos que mejor respuesta den a los servicios a realizar en relación con las obras definidas en los diversos lotes del acuerdo con la evitación de cualquier monopolio competencial de determinadas titulaciones frente a otras. En este sentido, la Resolución 516/2018, de 1 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales señala -aludiendo a otras anteriores- que *"el principio de proporcionalidad y su aplicación práctica requiere una ponderación de los intereses en juego: por una parte la libertad del órgano de contratación para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato y por otra, evitar que una determinada profesión suponga en la práctica el ejercicio de un monopolio con la consecuente restricción a la competencia para aquellas empresas que no cuentan con titulados en la misma, pero sí con otros cuya competencia y capacidad sea igualmente admitida para la realización de actividades por nuestro ordenamiento jurídico."*

**3.** Lo expuesto anteriormente tiene su reflejo en la composición de los equipos de los diferentes lotes del acuerdo marco; por lo que iremos analizando cada uno de los mencionados en el recurso según la definición realizada de los mismos en el apartado 1.3 del PPT:

Lote 1: *“ Edificación: Primer establecimiento, Reforma o Gran Reparación.*

*Obras de Edificación (grupo A según apartado 1.a) art.2 Ley 38/99 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) que implican obras de edificación de planta nueva (primer establecimiento), de reforma o gran reparación. (De acuerdo con la LOE, se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio)”.*

Pues bien, los ITI forman parte del equipo multidisciplinar previsto para el lote 1 en el apartado 1.3 del PPT; en concreto se establece dicha titulación para la dirección de la ejecución material de las instalaciones. No obstante, la controversia surge porque la redacción del proyecto de las obras principal y parciales, así como la dirección de obras se atribuye en el PPT al Arquitecto o Arquitecto Técnico, estimando el CACITI que para determinadas obras de reforma sí estarían habilitados los ITI.

Al respecto, no cabe dar la razón a la recurrente porque existe reserva legal a favor del Arquitecto. Téngase en cuenta que el lote 1 se refiere a obras del grupo a) del artículo 2.1 de la LOE, respecto de las cuales el artículo 10 de la citada norma legal establece que *«Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto»*, y el artículo 12 dispone que *«En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto»*.

Lote 2. *«Edificación: Reparación simple, Conservación y Mantenimiento.*

*Obras de Edificación (grupo C según apartado 1.a) art.2 Ley 38/99 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) en las que dichos técnicos tienen competencias específicas, que implican obras de edificación de reparación simple, conservación y mantenimiento*



*Servicios a prestar:*

- *Redacción del Proyecto de Obras principal y parciales, y Dirección de Obras. ARQUITECTO o ARQUITECTO TÉCNICO. Contratista – Consultor.*
- *Dirección de la Ejecución Material de obras. Arquitecto Técnico o grado equivalente*
- *Coordinación de Seguridad y Salud en ejecución. Técnico competente para coordinar durante la ejecución de la obra, según artículo 9 del R.D. 1627/1997, de 24 de octubre.*
- *Dirección de la Ejecución Material de las Instalaciones: Ingeniero o Ingeniero Técnico Industrial».*

El CACITI señala que las obras del grupo C pueden ser realizadas por los Ingenieros Técnicos Industriales según se desprende de la propia LOE, por lo que habrá que incluir a los mismos dentro del equipo técnico principal.

Al respecto, si bien los artículos 10 y 12 de la LOE prevén que la titulación académica y profesional para el proyectista y director de obra podría ser arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, ha de darse la razón al órgano de contratación cuando manifiesta que la decisión de establecer la titulación más apropiada no debe quedar dominada exclusivamente por el criterio de atención a la capacitación que de modo general y abstracto puedan ofrecer las distintas titulaciones, pues, respetando esa capacitación general y abstracta, se admiten también matices o singularidades, siempre relacionadas con el objeto particular del servicio que se requiere; objeto contractual que, en el caso analizado, no pretende la realización de proyectos de edificación en el ámbito de la ingeniería industrial. Tal apreciación del órgano de contratación es coherente con la doctrina jurisprudencial antes expuesta según la cual la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta.

Todo ello ha de entenderse sin perjuicio de la posibilidad prevista en el PPT de que los ITI puedan intervenir en el seno de los equipos multidisciplinares de trabajo a formar.

Lotes 3 (Vías y Obras y Urbanismo: Obras de reordenación, renovación de pavimentos o remodelación), 4 (Vías y Obras y Urbanismo: Obras de reordenación y dotación de infraestructuras) y 5 (Vías y Obras y Urbanismo: Nuevas infraestructuras). En los citados lotes, el apartado 1.3 del PPT no contempla a los ITI dentro del equipo técnico principal oponiendo el CACITI -con los argumentos que antes se han expuesto en el fundamento de derecho anterior- que dichos profesionales tienen plenitud de facultades y atribuciones dentro de su especialidad.

Pues bien, en el informe técnico del Arquitecto municipal se indica que la titulación de ITI, conforme a la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, proporciona capacidades para la redacción, firma y desarrollo de proyectos en el ámbito de la ingeniería industrial en las especialidades de Mecánica y Eléctrica, y por tanto permitiría la redacción de proyectos para determinadas obras previstas en los citados lotes, pero no para todas ellas, ya que aquella titulación no tendría competencia alguna si el contrato basado en el acuerdo marco precisara, por ejemplo, de la elaboración de un proyecto relacionado con la ordenación de un cruce entre calles mediante señalización y cruce semafórico, que también está incluido en el objeto de los lotes recurridos.

Así las cosas, si la titulación de ITI no habilita para todos los proyectos de obras descritas en los lotes cuestionados, parece razonable la determinación en el PPT como titulaciones principales más idóneas aquellas que incluyan una formación más general capaz de abordar cualquier tipo de proyecto.

Ello, a juicio de este Tribunal, no supone un principio de reserva a favor de determinadas titulaciones por cuanto nada impide que las empresas licitadoras, además de los profesionales señalados en el PPT, puedan contar con un equipo mayor al previsto en el PPT e incluir a los Ingenieros Técnicos Industriales como parte de aquel. En el



mismo sentido, se pronuncia la Resolución 516/2018, de 1 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aludiendo a doctrina anterior del citado Órgano.

Por último en el lote 8, el CACITI se reitera en los argumentos esgrimidos respecto de otro lote (el nº3), a lo que opone el informe del Arquitecto municipal que si bien el ITI puede tener capacidades y competencias para la redacción de proyectos y dirección de determinadas obras incluidas en el citado lote como vallados de zonas ajardinadas y reformas en las infraestructuras de riego en zonas verdes, su titulación no le habilitaría para otras obras igualmente incluidas como la creación de una cubierta verde o de un jardín vertical, intervención la cual requiere de otros conocimientos específicos.

Se evidencia, pues, razonable que, a la hora de configurar el equipo técnico, el PPT mencione titulaciones que incluyan la posibilidad de realizar los servicios relacionados con todas las obras mencionadas en el lote y no solo con algunas; lo anterior, ha de entenderse sin perjuicio de que el equipo previsto en el pliego pueda ser ampliado con otros profesionales como los ITI, todo lo cual impide apreciar reserva de actividad profesional a favor de determinadas titulaciones contraria a la Ley y a la doctrina jurisprudencial antes señalada.

Con base en todas las anteriores consideraciones el recurso debe ser desestimado.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES** contra los pliegos que han de regir el acuerdo marco denominado “Servicio de asistencia técnica a obras comprendiendo redacción de proyectos técnicos y servicio de dirección facultativa (incluida coordinación de seguridad y salud)”, convocado por el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), (Expte. 2020/30432L ).

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 29 de julio de 2021.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

