Junta de Andalucía

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

**Recurso 64/2023**
**Resolución 73/2023**
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 10 de febrero de 2023.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO PROFESIONAL DE INGENIEROS TÉCNICOS EN INFORMÁTICA DE ANDALUCÍA** contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado "Servicio de análisis, desarrollo y mejora del sistema de información en protección de la salud (ALBEGA) de la Consejería de Salud y Consumo", (CONTR 2022 671601), promovido por la Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de enero de 2023 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 mismo día el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, poniéndose ese mismo día los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 411.180,07 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 27 de enero de 2023, tuvo entrada en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Colegio Profesional de Ingenieros técnicos en Informática de Andalucía contra el anuncio, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas (PPT) de la contratación referenciada.

Mediante oficio de 30 de enero de 2023, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, fue recibida en el Tribunal el día 2 de febrero de 2023.

Previamente a la presente se ha dictado resolución de 3 de febrero de 2023, acordando la suspensión del procedimiento de adjudicación instada por el Colegio profesional recurrente, con suspensión, asimismo, del plazo para la presentación de ofertas.

Mediante certificado de 7 de febrero de 2023, el órgano de contratación ha indicado que, al día de emisión del

mismo, no se han presentado ofertas en el procedimiento, por lo que a la fecha de esta resolución no existen interesados a efectos del trámite de alegaciones.

**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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

**SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del Colegio profesional recurrente 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."*

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 COLEGIO PROFESIONAL DE INGENIEROS TÉCNICOS EN INFORMÁTICA DE ANDALUCÍA impugna el anuncio y los pliegos que rigen el contrato de servicios mencionado, basando fundamentalmente la misma en la existencia de reserva a favor de una profesión determinada y en que el objeto del contrato está comprendido dentro del marco de competencias de la profesión de Ingeniero técnico en informática con carácter exclusivo. Así pues, vista la controversia suscitada en el recurso, resulta evidente la incidencia que los actos impugnados pueden tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el Colegio recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de sus estatutos sobre fines y funciones del citado Colegio profesional.

**TERCERO. Acto recurrible**

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

**CUARTO. Plazo de interposición.**

El apartado a) y b) del artículo 50.1 de la LCSP, disponen que *"El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*
*a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante*
*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, el anuncio de licitación fue publicado en el perfil de contratante el 24 de enero de 2023, fecha en que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Por tanto, el recurso presentado el 27 de enero de 2023 en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía dirigido a este Tribunal se ha formalizado en plazo.

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

1. Alegaciones del Colegio profesional recurrente.

El Colegio profesional recurrente funda su impugnación frente a los pliegos del contrato de servicios antes referenciado en los siguientes argumentos:

1. En el PCAP de la licitación, y en concreto en la página página 53, Apartado 7 del ANEXO I, Cláusula de Solvencia y Habilitación Profesional y Empresarial, no se exige habilitación profesional alguna, denunciando al respecto que no está reservada a una profesión determinada. Afirma, que es contrario a Derecho, puesto que para el ejercicio de la ingeniería técnica informática en territorio andaluz, es obligatoria la colegiación en virtud del artículo 4 de la Ley 12/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Andalucía.

2. El objeto del contrato señala que pertenece "*al ámbito de la ingeniería técnica en informática, incluso observando los códigos CPV en los que se encuadran los trabajos, a saber: "72611000-6 Servicios de apoyo informático técnico".*

Señala que en "*la página 52 aparecen 3 perfiles profesionales, en los que no se describe ni las tareas que deberán realizar ni los requisitos de la persona que ocupe dichos puestos, tratándose en concreto de:*
- *Jefe de proyecto.*
- *Analista de negocio".*

Según los usos y costumbres del sector, dichos puestos realizan tareas correspondientes a actos propios y exclusivos de la profesión de ingeniero técnico en informática. En tal sentido, el Colegio recurrente destaca distintos perfiles requeridos, señalando expresamente que realizan tareas correspondientes a actos propios y exclusivos de la profesión de ingeniero técnico en informática en virtud del artículo 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, es decir, se debe requerir la posesión de una de las titulaciones que legalmente dan acceso a la profesión, esto es:

*"• Diplomatura en Informática.*
*• Ingeniería Técnica en Informática (especialidades Gestión y Sistemas).*
*• Grado en Ingeniería Informática."*

Señala como prueba de ello que el PPT define el objeto del contrato*:*

*"El servicio contratado deberá responder a las necesidades de ampliación, evolución y mejora de los sistemas de información del área de Protección de la Salud de la Consejería de Salud y Consumo requeridos, tanto para los sistemas existentes como para el rediseño o refactorización de los sistemas ya existentes o el desarrollo de sistemas nuevos y así responder a las necesidades, con sujeción a los parámetros de calidad establecidos por la Consejería de Salud y Consumo."*

Por otro lado, alega que en la página 5 se detallan las actuaciones a realizar en el marco de la prestación de servicios:
*a) "Actualización del código de la aplicación y la estructura de la base de datos a la tecnología más actual soportada por la política digital de la JA:*
*• Se deberán llevar a cabo las tareas de mantenimiento necesarias para garantizar el funcionamiento de la aplicación Albega dentro de los componentes más recientes del entorno de administración electrónica de la Junta de Andalucía, así como su migración a la última versión del gestor de bases de datos instalado en la Consejería de Salud y Consumo (Oracle 11)*

*b) Dotación de mecanismos de compatibilidad con otros SSII externos:*

*•Análisis de las necesidades y opciones de integración con los sistemas que se identifiquen.*
*• Generación de mecanismos de integración a través de WS con la aplicación RGSEAA.*
*• Generación de mecanismos de integración a través de WS con módulos de la aplicación TULSA (AESAN).*
*• Generación de mecanismos de integración a través de WS con Ganadería.*
*• Generación de ficheros xml para intercambio con aplicación NAYADE (MS).*
*• Generación de ficheros xml para intercambio con aplicación SILOE (MS).*
*•Generación de ficheros xml para intercambio con módulos de la aplicación TULSA (AESAN).*

*c) Rediseño del módulo de gestión de muestras en ALBEGA:*
*• Rediseño del proceso de mecanización de muestras para incluir un apartado correspondiente a la codificación conforme a los requisitos de EFSA y AESAN y facilitar al mismo tiempo el seguimiento de los análisis solicitados y mecanización de resultados y conexión con LABSP.*
*• Implementar codificación de alimentos conforme a catálogo foodex2 permitiendo una actualización a futuro conforme se generen nuevas versiones del catálogo de EFSA.*

*d) Integración de la aplicación LABSP:*
*• Análisis del impacto y materialización de la migración del código de la aplicación LABSP a ORACLE o similar así como ajuste funcional en función de la re-factorización de la actuación 1*
*• Integración de la aplicación LABSP ya migrada a ORACLE en ALBEGA de tal manera que el módulo de laboratorio descargue en ALBEGA los parámetros y los resultados para su valoración así como los boletines firmados digitalmente a través del portafirmas corporativo.*
*• Implantación en la Red de laboratorios de Salud Pública de la aplicación LABSP.*

*e) Desarrollo de una herramienta de tramitación para los servicios asociados al registro de empresas alimentarias y alimentos y otros registros designados:*
*• Desarrollo de una herramienta que, sobre la base del diseño del aplicativo PTWANDA-portafirma-notifica-y módulos scsp que posibilite la gestión desde ALBEGA de la tramitación de los expedientes de Registro alimentario. En el caso de inscripciones en el RGSEAAdebe incluirse esa fase en el tramitador (actuación 2.2)*
*• Materialización de los cambios necesarios en el aplicativo ALBEGA para permitir la inclusión del tramitador desarrollado en la tarea 5.1*

*f) Servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades sobre módulos preexistentes:*
*• Evolución del módulo de matadero lidia y caza para incluir nuevas funcionalidades relacionadas con el manual de control oficial.*
*• Adaptación del bloque alimentaria y bloque productos a los requerimientos del nuevo PNCOCA 2021-2025, incluyendo la nueva clasificación tanto de empresas como de alimentos.*
*• Modificación de la funcionalidad de asignación de usuarios a las unidades funcionales de Distrito ó Area de Gestión Sanitaria, en bloque.*
*•Modificación de la gestión interna que permita una auto-administración total de las distintas tablas maestras, actuales y futuras.*
*• Inclusión de un módulo de gestión de laboratorios que sirva de maestro del proceso de gestión de muestras y se vincule con LABSP cuando corresponda.*
*•Inclusión del módulo de gestión de alertas alimentarias para el seguimiento de expedientes a nivel infra-autonómico, reutilizando el código de la aplicación de alertas de AESAN.*
*•Generación de un módulo para la gestión de los registros derivados del decreto 165/2018 ó el que lo sustituya en relación al registro de personas veterinarias autorizadas, personas cazadoras formadas y locales de reconocimiento, que permita la tramitación telemática.*
*•Implementación de formato de salida de información en *,csv para todas las exportaciones posibles desde ALBEGA*

*• Creación de un sistema de generación de avisos relacionados con los resultados de las actuaciones y de los muestreos.*

*g) Servicio de atención de incidencias, refactorización, mantenimiento correctivo y evoluciones menores:*
*• Servicio de atención de incidencias, re-factorización, mantenimiento correctivo y evoluciones menores.*

*h) Generación de tablas intermedias y de una nueva instancia para uso por aplicación de BI:*
*• Instalación de la aplicación de BI definida por la política digital de la JA así como la Programación de consultas y creación de una nueva instancia de actualización diaria programada y automatizada para ejecución de las mismas.*

*i) Generación de una página web y una API de transparencia de los controles oficiales en establecimientos alimentarios:*
*• Generar una instancia en la que se actualicen el resultado de los controles oficiales y un conjunto de datos relacionados con los mismos para una serie concreta de establecimientos alimentarios.*
*•Diseñar una API y una página web que sobre la base de la instancia anterior (tarea 9.1) permita al público general la consulta y exportación de los resultados de los controles oficiales allí alojados.*

*j) Revisión, unificación y digitalización del manual de usuario de la aplicación:*
*• Se actualizará el manual de usuario de la aplicación incorporando tanto las mejoras y cambios consecuencia de las actuaciones recogidas en el presente contrato como aquellas que estén presentes en la aplicación y no reflejadas correctamente en el manual. Asimismo se trasladará el manual a un formato electrónico con facilidad de consulta y búsqueda".*

*En vista de lo anterior resulta palmario que todas las labores a realizar se enmarcan en el marco competencial de la ingeniería técnica en informática."*

Dichos puestos realizarían tareas correspondientes a actos propios y exclusivos de la profesión de ingeniero técnico en informática citando las tareas de dirección del proyecto:

*"En la página 29, se describe la figura del Director del Proyecto:*

*"La Consejería de Salud y Consumo designará un Director de Proyecto, que asumirá la dirección y el control del proyecto y actuará como principal interlocutor con la compañía que resulte adjudicataria. Asimismo, la empresa adjudicataria designará a un responsable del servicio, el cuál actuará como interlocutor único con la Consejería, debiendo facilitar al Director del Proyecto de la Consejería el reporte de actividad que éste requiera en cada momento sobre el avance de los trabajos, cumplimiento hitos, justificación de posibles retrasos, horas incurridas, cumplimiento del nivel de servicio estipulado y cualquier otra información que se precise, en su momento y que se definirá por procedimiento o por decisión interna de las Consejería."*

*La dirección de proyectos informáticos forma parte del marco competencial de los ingenieros técnicos en informática en virtud de la normativa vigente. Cabe recordar la Sentencia 63/2013, de 14 de marzo de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 1022-2004. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los colegios profesionales de Andalucía. Competencias sobre colegios profesionales: STC 3/2013 (nulidad del precepto legal que establece los supuestos de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos autonómicos), en virtud de la cual los funcionarios andaluces no están exentos del deber de colegiación para realizar actos propios de la ingeniería técnica en informática.*

*Lo anterior es tanto más importante en virtud de la afectación directa a la seguridad de la información de los ciudadanos andaluces, según se observa en la página 31, epígrafe 21, titulado "SEGURIDAD".*

Termina denunciando a una persona concreta, la que suscribe el PPT, al no ser ingeniero informático colegiado, y por tanto, sin competencia legal para redactar y suscribir pliegos técnicos en el ámbito de la ingeniería técnica informática.

En los fundamentos de derecho señala que es contrario a Derecho no exigir la titulación de ingeniero técnico en informática, es decir, se muestra disconforme a que cualquier título universitario superior reúne la capacitación profesional necesaria para materializar el objeto de la licitación recurrida. A continuación, realiza un recorrido sobre la configuración de los estudios de informática, sobre el marco normativo y competencial general de las ingenierías técnicas en España, trata igualmente las competencias de las profesiones de informática y sobre la capacitación en informática de otras ingenierías, asimismo sobre la excepción de la obligación de colegiación para el ejercicio público de las distintas profesiones. Continúa con la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la obligatoriedad de colegiación para realizar actos propios de la ingeniería técnica en informática en Andalucía. Por último, alude a las titulaciones oficiales que dan acceso a las profesiones de informática.

Concluye pues que en el pliego no se ha exigido habilitación profesional alguna, lo que resulta palmariamente contrario a Derecho, por tratarse de trabajos en el ámbito de la informática y resultar obligatoria por Ley la colegiación para realizar estas labores en Andalucía. Asimismo que "*es la ampliación, evolución y mejora de los sistemas de información del área de Protección de la Salud de la Consejería de Salud y Consumo, siendo palmariamente un proyecto de ingeniería técnica informática, cuyas actuaciones están comprendidas dentro del marco de atribuciones y competencias de la profesión de ingeniero técnico en informática".*

Asimismo estima que es necesaria la colegiación, y que "*la persona que suscribe el pliego técnico, carece de competencia legal para redactar y suscribir pliegos técnicos en el ámbito de la ingeniería técnica informática, por no tener la titulación requerida ni estar colegiado en un colegio de ingeniería técnica en informática, tal y como obliga la normativa vigente. Así mismo no figura persona firmante del pliego de cláusulas administrativas particulares. Cabe recordar que la doctrina del TC es clara respecto a la no exención de la obligatoriedad de colegiación por parte de los empleados públicos.".*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo lo siguiente:

1. Señala que la actividad que desempeñan los ingenieros técnicos en informática no constituye profesión regulada.

Afirma que "*de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE (LCEur 2013\2302), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE (LCEur 2005\2171), relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (LCEur 2012\1800), relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), se define en el artículo 4.9 como Profesión regulada "la actividad o conjunto de actividades profesionales para cuyo acceso, ejercicio o modalidad de ejercicio se exija, de manera directa o indirecta, estar en posesión de determinadas cualificaciones profesionales, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas".*

Niega que esa actividad solo pueda ser desarrollada por ingenieros técnicos en informática, y a tal efecto alude a un pronunciamiento expreso del Tribunal Supremo[1] que rechazaría tal argumento. Dicha Sentencia no les confiere la consideración de *"profesión regulada"*, y acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 557/2017, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingeniería Técnica en Informática (CONCITI) contra el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), según lo manifestado en el fundamento de derecho sexto.

2. En cuanto a la obligatoriedad de la colegiación señala que:

*«Hay que tener en cuenta que a partir de la llamada Ley ómnibus, esto es, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, "los colegios profesionales voluntarios son el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2 Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma".»*

Apelan al dictamen nº 1434/2013 de 27 de febrero de 2014 del Consejo de Estado, de cuya doctrina emitida con ocasión del Anteproyecto de la Ley de Servicios y Colegios Profesionales señalaba que:

*"El requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios, tal y como se deduce de la disposición transitoria cuarta de esta misma norma. En definitiva, los colegios profesionales voluntarios son, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común, correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2 [LCP], determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma" (STC 3/2013, citada, FJ 7)."*

Por otro lado, sus consideraciones alcanzan incluso a si sería posible la exigencia de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, supuesto que según indica requiere que se analicen las circunstancias particulares de cada caso. El régimen jurídico de colegiación aplicable a los empleados públicos de las Administraciones Públicas cuando actúen por cuenta de ellas, "*tras las STC 3/2103 y STC 63/2013, será el mismo que existía con anterioridad a la exoneración general de colegiación establecido por el artículo 30 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre y por el artículo 4 de la Ley 10/2003, de Colegios Profesionales de Andalucía, exigiéndose la colegiación obligatoria cuando el ejercicio de la profesión va destinada de forma inmediata y directa a terceros ciudadanos usuarios de un servicio público".*

3. Sobre la reserva a una profesión determinada, alega que no es cierto, "*que la no reserva a la Ingeniería Técnica en Informática de los servicios requeridos a los ofertantes en el pliego de prescripciones técnicas sea contraria a derecho, sino que por el contrario resulta totalmente ajustada a derecho teniendo en cuenta las características del*

1(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, en Sentencia núm. 470/2019 de 5 abril

*contrato, y que lo que se contrata es un servicio y no los servicios profesionales de una o varias personas de una determinada profesión".*

Respecto de los perfiles exigidos señala que, "*los servicios incluidos en el marco de este contrato requieren ser prestados por un equipo multidisciplinar, entre cuyos integrantes no debe haber únicamente personal con conocimientos de informática, sino también por personas especializadas en administración pública, en gestión de proyectos, etc.".*

4. Sobre el objeto del contrato, alega que el *"objeto del contrato es la contratación de un servicio, y no de los servicios profesionales de una o varias personas de una determinada profesión*".

Es decir, que "*debe ser la empresa licitadora resultante como adjudicataria del contrato la que vele por el cumplimiento de este requisito recogido en la ley si considera necesario incorporar a un Ingeniero Técnico en Informática en el equipo de trabajo que preste el servicio*". Por otro lado, señala que esta Ley en la que se fundamenta el Colegio recurrente se "*aplica para el ejercicio de la Ingeniería Técnica Informática en Andalucía, no limitándose en ningún lugar de los pliegos que la realización de las tareas objeto del contrato deban ser prestadas en Andalucía, sino para una Administración Pública radicada en Andalucía"*.

5. Sobre la falta de firma del PPT y la inexistencia de firma del PCAP.

Al respecto señala que la aprobación de los pliegos, se realiza mediante Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Consumo, y que consta en la resolución de 18 de enero de 2023, en cumplimiento de los artículos 122.5 y 124 de la LCSP.

6.- Sobre la necesidad de que el personal de la empresa adjudicataria posea titulación oficial habilitante y/o de pertenencia a colegio profesional, alega que el objeto del contrato es la contratación de un servicio y no de servicios profesionales de una profesión concreta (médico, arquitecto, …), y que "*aunque fuera un proyecto que requiriese título habilitante en informática, si es que tal cosa existe, podría ser desarrollado por ingenieros superiores en informática, puesto que en muchos casos se exige titulación superior, y no necesariamente por ingenieros técnicos en informática".*

En cuanto a la exclusividad alega que respecto a la aplicación de la Ley 12/2005, en cuanto a la obligatoriedad de colegiación para ejercer como Ingeniero Técnico en Informática en Andalucía, el objeto del contrato es la contratación de un servicio y no de servicios profesionales de una profesión concreta de tal modo que "*debe ser la empresa resultante como adjudicataria del contrato la que vele por el cumplimiento de este requisito recogido en la ley si considera necesario incorporar a un Ingeniero Técnico en Informática en el equipo de trabajo que preste el servicio*". Es decir, no será "*responsabilidad de la Administración cumplir las obligaciones de colegiación que existan legalmente (tanto para ingenieros técnicos informáticos como para cualesquiera otros profesionales), dado que la Administración en esta ocasión no contrata personas sino la prestación de un servicio que no requiere ser realizado por personas de una determinada profesión.".*

7. Sobre la vulneración del derecho fundamental recogido en el artículo 18. 4 de la Constitución alega falta de fundamentación jurídica cuando dice que no se define en el recurso "*de qué manera el contrato objeto de recurso puede afectar al honor ni a la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, ni al pleno ejercicio de sus derechos*".

**SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.**

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia suscitada pivota sobre si el objeto del contrato está o no comprendido con carácter exclusivo dentro del marco de atribuciones y competencias de la profesión de Ingeniero técnico en Informática.

Al respecto, procede partir del criterio judicial en esta materia que 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 sigue siendo una constante en nuestra jurisprudencia. Así, recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de junio de 2022 (Roj: STS 2618/2022) recuerda que *«El Tribunal Supremo a propósito de la competencia de los profesionales para el ejercicio de una actividad se ha fundado en el principio de libertad con idoneidad superponiéndolo al de exclusividad y monopolio competencial.*

*Con el principio de concurrencia competencial o capacidad real se significa que una mayor especialización de una determinada titulación no es óbice para la exclusión de otras, si éstas también reúnen la capacitación profesional necesaria. Dicha especialización generará indudables ventajas para sus titulados, pero no puede excluir a aquellos otros que, atendiendo a los correspondientes planes de estudios, han adquirido la formación académica necesaria para ello».*

Este criterio ha sido mantenido ya por este Tribunal, entre otras, en su Resolución 34/2022, y por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 875/2020, donde concluye que *«Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquellos que tienen la ≪capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones≫. En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos. Idéntico criterio ha sido mantenido por este Tribunal en Resoluciones 112/12, de 16 de mayo de 2012 y 310/2013, de 24 de julio de 2013.*

*En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta la posición reiterada en numerosos informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y de su antecesora la Comisión Nacional de la Competencia, en que recomienda partir de un régimen general de libre acceso y limitar las restricciones a supuestos recogidos en normas con rango de ley, y debidamente justificados por motivos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación»*.

Pues bien, sobre esta base doctrinal hemos de examinar la controversia suscitada en el recurso por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Informática de Andalucía. Al respecto, hemos de comenzar por el objeto de este contrato que, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial antes expresada y el objeto de este contrato, hemos de dar la razón al órgano de contratación en cuanto a que las prestaciones del contrato exigen la existencia de un equipo

multidisciplinar entre cuyos integrantes no debe haber solamente personal con conocimientos en tecnologías de la información.

Como señala el citado órgano, el hecho de que los pliegos contengan referencias a la tecnología no implica que se trate de un proyecto informático, aparte de que el contrato en liza integra un gran número de actividades que no son tecnológicas. Esto nos lleva a concluir que las prestaciones integrantes del servicio no son exclusivas de la profesión titulada de Ingeniero técnico informático como pretende el Colegio recurrente, ni cabe establecer, pues, en el anuncio de licitación reserva a favor de esa determinada profesión; y menos aún con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 12/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Andalucía, precepto que no establece reserva legal alguna para una determinada actividad a favor de los Ingenieros técnicos informáticos, sino la incorporación obligatoria al Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática en Andalucía para ejercer dicha profesión en nuestra Comunidad Autónoma.

Igualmente, hemos de señalar que la titulación de Ingeniero técnico en informática ni ninguna otra está contemplada como una de las titulaciones del personal técnico participante en el contrato, lo que evidencia que los pliegos no han excluido la participación de estos profesionales, previendo la existencia de un equipo multidisciplinar para dar respuesta a la totalidad de prestaciones que integran el servicio. 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 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.*".

Por otro lado, el Colegio recurrente cita en su escrito de impugnación las atribuciones profesionales de los Ingenieros técnicos conforme a la Ley 12/1986, de 1 de abril, pero dicha norma no se refiere específicamente a los Ingenieros técnicos en informática. Asimismo, el citado Colegio expone el ámbito competencial de estos últimos, conforme a lo dispuesto en la Resolución de 8 de junio de 2009, de la Secretaría General de Universidades, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Universidades, por el que se establecen recomendaciones para la propuesta por las universidades de memorias de solicitud de títulos oficiales en los ámbitos de la Ingeniería Informática, Ingeniería Técnica Informática e Ingeniería Química. Ahora bien, sin perjuicio de que la resolución tiene por objeto establecer recomendaciones en los términos que indica su propia denominación, lo cierto es que las competencias que refiere el Colegio recurrente como previstas en el Anexo II de la misma solo se refieren a "*capacidades*" para realizar una determinada actividad, lo que no es excluyente de la capacidad de otros colectivos profesionales para el ejercicio de estas actividades y, mucho menos, del conjunto de actividades previstas en los pliegos.

Tampoco puede prosperar la alegación de la recurrente sobre la falta de competencia legal de los firmantes del PPT pues ha quedado contestada esta cuestión en el informe del órgano de contratación al recurso especial. Lo mismo cumple decir sobre la posible existencia de un vicio por la falta de firma del PCAP, bastando que los mismos queden aprobados por el órgano de contratación, sin perjuicio de lo que además señala el órgano de contratación en su informe al recurso, lo cual decae teniendo en cuenta que no se aprecia reserva ni competencia exclusiva del colectivo profesional de Ingenieros técnicos informáticos para la ejecución del servicio licitado.

Por último, el recurrente denuncia que no se establece en el pliego ninguna obligación por parte del personal de la empresa adjudicataria relativa a la posesión de la titulación oficial habilitante para el ejercicio de la profesión de ingeniero técnico en informática, así como la pertenencia a colegio profesional de ingeniería técnica informática, tal y como obliga la normativa vigente. Tampoco en este punto puede darse la razón al Colegio profesional puesto que el hecho de que no figure ni esta titulación, ni ninguna otra, supone que pueden participar en la oferta perfiles donde los trabajadores propuestos tengan esta titulación oficial para el personal técnico participante en el contrato, pero no con carácter exclusivo y excluyente.

En relación con la exigencia de una titulación específica y concreta para el desempeño de determinados puestos de trabajo con exclusión de otras, debemos traer a colación la doctrina jurisprudencial de *"libertad de acceso con idoneidad",* doctrina emanada del Tribunal Supremo, siendo significativa la Sentencia de 25 de abril de 2016[2], (entre otras), relativa a las competencias de las profesiones tituladas donde se mantiene la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Rechaza la reserva, por principio, de ámbitos excluyentes a una profesión, así como también que pueda partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos (FJ 3):

*"…prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, 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 de 22 de abril de 2009 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."*

Por otro lado, la falta de previsión en el PCAP del requisito de la colegiación a que alude el recurrente para los Ingenieros técnicos informáticos que formen parte del equipo de la entidad adjudicataria no es una omisión que invalide los pliegos pues, en caso de ser obligatoria la colegiación para aquel personal, tal requisito le será exigible o no con independencia de que lo establezcan o no los pliegos de la licitación. Es decir, el citado requisito operaría, en cualquier caso, por disposición legal y no por indicación del pliego. La fuente de la obligación de colegiación no puede ser el pliego que rige la contratación, sino la normativa aplicable en la materia, de modo que ante una no previsión de la exigencia de colegiación, pero tampoco su exclusión expresa (pues el PCAP no se decanta ni por la necesaria colegiación ni por exonerar de ella al prestador del servicio), debe rechazarse este motivo de impugnación.

En cuanto a la vulneración del derecho fundamental recogido en el artículo 18. 4 de la Constitución ciertamente existe falta de contenido impugnatorio, sin expresarse que tutela pretende realizar con este recurso, así como

2 Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, sec. 3ª, S 25-04-2016, rec. 2156/2014.

quienes serían los afectados por una posible conculcación del derecho que no se expresa con claridad. No se invoca infracción de ningún precepto legal ni vulneración de principio básico alguno de la contratación pública y tampoco se justifica mínimamente por qué, a juicio de la recurrente, el derecho fundamental resultaría vulnerado y respecto de quien o quienes. Falta en esta alegación de recurso la más elemental fundamentación o motivación que permita sustentar la inadecuación de los actos recurridos. En este sentido no puede este Tribunal suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador. Como señalamos en nuestra Resolución 302/2020, de 10 de septiembre «*El artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre».*

Lo anterior determina, pues, la inadmisión de este último motivo por su falta de fundamentación.

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 **COLEGIO PROFESIONAL DE INGENIEROS TÉCNICOS EN INFORMÁTICA DE ANDALUCÍA** contra el el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado "Servicio de análisis, desarrollo y mejora del sistema de información en protección de la salud (ALBEGA) de la Consejería de Salud y Consumo)", (CONTR 2022 671601), promovido por la Consejería de Salud y Consumo. Asimismo, inadmitir por falta de fundamentación el motivo de recurso referente a la conculcación del artículo 18.4 de la Constitución Española.

**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 3 de febrero de 2023.

**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.