Recurso 379/2025
Resolución 429/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 15 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD INTEGRADA S.L.** (en adelante la recurrente) contra los pliegos del contrato de servicios denominado *"Asistencia técnica para la redacción de proyecto, apoyo técnico a la dirección de obra y la coordinación en materia de seguridad y salud de las actuaciones recogidas en la agenda urbana del área urbana funcional Valle del Almanzora: humanización de la avenida Almanzora en Olula del Río"* (Expte. 2025/D31000/006-302/00005), promovido por la Diputación Provincial de Almería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de junio de 2025, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se publicó el anuncio de licitación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con tramitación ordinaria y procedimiento abierto.

Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del correspondiente enlace en el perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 132.231,4 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 7 de julio de 2025, la recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, solicitando "*que se reformulen los pliegos de la presente licitación para permitir la participación de todos los profesionales con las competencias técnicas pertinentes"* y que se *"declare la nulidad o anule, los criterios recurridos que sean corregidos o modificados conforme derecho".*

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el mismo día 7 de julio se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 9 de julio.

Mediante Resolución MC 97/2025, de 10 de julio, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación, notificándose el mismo día a la Diputación de Almería.

La Secretaría del Tribunal no procedió a conceder plazo de alegaciones dado que, a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, ninguna entidad había presentado oferta.

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. En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por la Diputación Provincial de Almería, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 1 de julio de 2024 entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Diputación Provincial de Almería, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, como hemos indicado, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del 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»*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por entender que incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, relativas a la adscripción obligatoria de medios personales, que ponen de manifiesto que la licitación restringe o dificulta sus posibilidades de acceder a la misma en condiciones de igualdad.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, los pliegos de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, que le permita licitar en condiciones de igualdad.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la exclusividad de titulaciones académicas.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que "*tanto en el apartado Adscripción obligatoria de medios del ANEXO I – CUADRO RESUMEN CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO requisito esencial para acceso al contrato del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, como en el apartado CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, se recoge que las únicas titulaciones para acreditar dichos puntos son las siguientes:"*

a) Un Proyectista-Director del Trabajo: Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Civil o Ingeniero Técnico de Obras Públicas.

b) Dos personas de apoyo a Director Técnico de Obra: Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos- Ingeniero Civil o Ingeniero Técnico de Obras Públicas– Ingeniero Edificación.

c) Un Delineante: Técnico F.P. Diseño/Delineación o módulo de Delineación o equivalente.

d) Un Coordinador en Seguridad y Salud: Técnico en Prevención de Riesgos Laborales.

Seguidamente, reseña las preguntas que realizó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público sobre si en ciertos perfiles aceptarían las titulaciones de Ingeniero Industrial o de Edificación o Arquitecto Técnico y las respuestas obtenidas.

Al respecto, considera *"que tanto la titulación de Ingeniero Industrial como la de Arquitecto Técnico son plenamente compatibles y válidas para el desempeño de los perfiles profesionales del Proyectista-Director del Trabajo y Apoyo Técnico a Director de Obra. De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se establece que las titulaciones exigidas para un contrato pueden ser sustituidas por otras "equivalentes" siempre que los profesionales acrediten la capacidad técnica y las competencias necesarias para cumplir con los requisitos del contrato, independientemente de la denominación exacta de la titulación.*

Ambas titulaciones, Ingeniero Industrial y Arquitecto Técnico disponen de una sólida formación en áreas clave para la ejecución y supervisión de proyectos de obra, como la redacción de proyectos, gestión técnica, la coordinación de equipos y la supervisión de procesos constructivos. Además, estas disciplinas están orientadas a la formación práctica y teórica en la dirección de obras y la supervisión técnica de la ejecución, lo que les otorga las competencias necesarias para el desempeño de las funciones del puesto.".

Por ello, manifiesta que *"las prestaciones a realizar con el presente contrato abarcan la mejora de la infraestructura urbana de la Avenida en Olula del Río, con el objetivo de crear un entorno más accesible, inclusivo y sostenible. Se incluyen la creación de un carril bici, ampliación de aceras, reducción de la velocidad vehicular y la contaminación acústica, así como el fomento de la movilidad sostenible. El proyecto incluirá todas las obras necesarias para*

adecuar la infraestructura, con el apoyo de una Dirección de Obra técnica y la Coordinación de Seguridad y Salud para asegurar el cumplimiento de las normativas laborales. Es decir, las actuaciones comprenden la reordenación urbanística de una vía pública, concretamente de una avenida, y no la construcción de una carretera.

Existen diferentes titulaciones con competencias y atribuciones profesionales adquiridas en virtud de la formación universitaria seguida, habilitados para la ejecución de las prestaciones objeto del presente contrato, como son, entre otros, la Ingeniería Industrial o la Arquitectura. Los trabajos a realizar con este contrato no son exclusivos de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ingenieros civiles o ingenieros de obras públicas y arquitectos.

En este sentido, se debe permitir que los titulados en Ingeniería Industrial o Arquitectura Técnica, que cumplan con las competencias requeridas, puedan acceder a la licitación y ejecutar los trabajos sin que se les excluya por una cuestión de titulaciones restrictivas. Este tipo de limitaciones vulnera los principios de competencia y libertad de acceso establecidos en la normativa aplicable".

La recurrente apoya su postura en dos resoluciones de este Tribunal la 612/2023 y la 152/2024, en las que se indica que no se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión y que *"la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad".* En relación con la citada jurisprudencia la recurrente se refiere en su escrito a varias sentencias del Tribunal Supremo y a una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Asimismo, en el escrito de recurso se hace una mención especial a la Resolución 349/2024, de este Tribunal, que estima un recurso especial interpuesto por la propia recurrente por *"la falta de justificación explícita y suficiente para la reserva de ciertas titulaciones".*

También, indica que *"no consta en la memoria justificativa, ni en ningún otro documento que se haya aportado en el presente expediente, una justificación razonada sobre los criterios utilizados para la acreditación de la adscripción obligatoria de medios"* y que *"tampoco se ha argumentado de manera suficiente en qué medida la limitación de titulaciones específicas responde a una necesidad técnica real del contrato. Esta falta de justificación contraviene lo dispuesto en el artículo 76.3 de la LCSP, el cual establece que "la adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación".*

Por último, considera que *"este requisito vulnera los principios de igualdad y no discriminación. Y el cual se impugna con el presente acto para que sean admitidas titulaciones habilitadas para la ejecución de las prestaciones del presente contrato".*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación indica que, respecto a los perfiles profesionales de "*Proyectista-Director del Trabajo y Apoyo Técnico a Director de Obra, … cuando se establece en los documentos contractuales que rigen la licitación el término "equivalente", se hace al objeto de no cerrar las titulaciones exigidas siempre que se ACREDITE que se tiene una formación específica para el perfil exigido".*

Si bien, manifiesta a continuación que *"en el caso que nos ocupa se perfila de forma clara que ni el Ingeniero Industrial ni el Arquitecto Técnico ostentan una formación equivalente al Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, al Graduado en Ingeniería Civil o a la extinta titulación de Ingeniero Técnico de Obras Públicas en el perfil buscado de formación específica en materia de carreteras, tal y como se observaría si se analizasen los diferentes planes de estudio".*

Seguidamente, se remite a los objetivos técnicos de la actuación, indicados en el artículo 2 del pliego de prescripciones técnicas particulares: *"La operación planteada persigue, fundamentalmente, los objetivos técnicos siguientes:*
· Crear un entorno urbano más accesible, inclusivo y sostenible que ayude a descarbonizar la movilidad urbana y mejorar la calidad del aire.
· Fomentar la movilidad sostenible.
· Rediseño de la sección tipo de la calzada, adoptando un ancho de carril estricto para liberar espacio de la sección tipo actual para dedicarlo a usos no motorizados.
· Ejecución de carril bici de doble sentido de circulación.
· Ampliación y consolidación de las aceras a lo largo del recorrido para mejora de la accesibilidad peatonal.
· Reducción de la contaminación acústica por la circulación de vehículos, mediante la utilización de mezclas fonoabsorbente, y disminuir la velocidad de circulación de los vehículos".

A la vista de los citados objetivos técnicos, para justificar la titulación exigida, indica que *"del propio objeto del contrato y de la justificación específica de la finalidad de la actuación se infiere la necesidad de establecer una formación específica para el perfil profesional necesario y conveniente para la misma".*

"A mayor abundamiento", se remite al informe técnico del responsable del contrato, de fecha 9 de julio de 2025, que el órgano de contratación ha aportado junto a su informe al recurso, para justificar la exclusividad de las titulaciones académicas exigidas y expone su contenido.

Respecto al principio de libertad de acceso con idoneidad, aludiendo al artículo 90 de la LCSP indica, respecto a los requisitos de solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios, que deberán *"acreditarse, según el objeto del contrato, a elección del órgano de contratación; lo que implica la discrecionalidad de la Administración, a la hora de requerir los profesionales que considere más idóneos para la ejecución del contrato",* invocando doctrina al respecto del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC).

Respecto a la falta de acreditación de la idoneidad alegada por parte de la recurrente, aporta doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos según la cual *"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, … sin embargo, precisamente por tratarse de una potestad discrecional, es preciso que el órgano de contratación motive su ejercicio especificando los criterios técnicos que le llevan a exigir dicho requisito adicional de solvencia".*

También, manifiesta que *"la recurrente alega una idoneidad para los perfiles exigidos en el equipo técnico obligatorio de adscripción obligatoria de medios, concretamente para los perfiles de Proyectista-Director del trabajo y apoyo Técnico al Director de Obras, pero sin acreditar la misma",* en función de los correspondientes planes de estudio que se hubieran seguido, refiriéndose a las Resoluciones 612/2023 y 152/2024, de este Tribunal.

Concluye indicando que *"respecto a esta última Resolución, entiende esta parte que a la vista de la actuación objeto de contrato, marcada con una clara y necesaria especialización en materia de carreteras, sí son necesarios unos determinados conocimientos específicos en dicha materia, amén de que si son analizadas las asignaturas cursadas por las titulaciones esgrimidas por la recurrente (que tal y como se ha indicado anteriormente no parece que deba ser una función ni de las Mesas ni de los órganos de contratación), muy lejos quedan de una formación no ya específica sino mínima en materia de carreteras".*

3. Consideraciones del Tribunal.

A la vista de las alegaciones de las partes, para analizar el motivo del recurso relativo a la exclusividad de titulaciones académicas, hay que partir de lo dispuesto en el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), apartado *"Adscripción obligatoria de medios",* donde se establece el equipo de personal técnico adscrito al contrato, incluyendo las titulaciones exigidas:

a) El Proyectista-Director del Trabajo debe tener la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos- Ingeniero Civil o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, con una experiencia mínima, en relación al perfil profesional concreto requerido, de 5 años.

b) Las dos personas para asistencia técnica al Director Técnico de Obra deben tener la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos- Ingeniero Civil o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Ingeniero Edificación), con una experiencia mínima, en relación al perfil profesional concreto requerido, de 5 años.

c) El Delineante debe tener la titulación de Técnico F.P. Diseño/Delineación o módulo de Delineación o equivalente, con una experiencia mínima, en relación al perfil profesional concreto requerido, de 5 años.

d) El Coordinador en Seguridad y Salud debe tener la titulación de Técnico en Prevención de Riesgos Laborales, con una experiencia mínima, en relación al perfil profesional concreto requerido, de 3 años.

La controversia suscitada surge porque la recurrente entiende que, *"tanto la titulación de Ingeniero Industrial como la de Arquitecto Técnico, son plenamente compatibles y válidas para el desempeño de los perfiles profesionales del Proyectista-Director del Trabajo y Apoyo Técnico a Director de Obra"* y el PCAP, en la adscripción obligatoria de medios, solo contempla para esos perfiles la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero Civil o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Ingeniero Edificación).

Es decir, el PCAP estaría, a juicio de la recurrente, estableciendo una reserva de actividad profesional a favor de determinadas titulaciones.

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 jurisprudencial 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 citado criterio jurisprudencial ha sido reiterado en sentencias posteriores como la número 732/2017, de 28 de abril (RJ 2017\2679), si bien, como señala la 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».

De lo anterior se infiere 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.

En este sentido, y con relación a ello debe ponerse en relación que los principios de necesidad y de proporcionalidad obligan al órgano de contratación a motivar y a justificar la necesidad de exigir límites para el acceso a una actividad económica en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y que, de haberse interpretado de acuerdo con los principios aludidos de necesidad y de proporcionalidad, hubieran evitado la exclusión de otros técnicos capacitados técnicamente. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante LGUM) vincula a las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias de tal modo que en su artículo 9 dispone que:

"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de las cargas y transparencia".

Más aún, cuando el objeto del contrato, si bien contiene la dirección de la obra y la coordinación de seguridad y salud, está obviamente condicionado por la redacción del proyecto. Debe justificarse la restricción analizada apoyándose en razones de necesidad y de proporcionalidad, de tal modo que la necesidad debería haberse motivado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por remisión al mismo del artículo 5 de la LGUM.

Al respecto, debe partirse de la interpretación realizada por la jurisprudencia la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 3ª, sec. 4 de fecha 16 de febrero de 2005, dictada en el recurso de casación nº 1318/2001 que expone que: "*La realidad es que el sentido de la jurisprudencia de este Tribunal viene inclinándose a favor de la consideración de que ha de rechazarse el criterio del monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, permitiendo la intervención a toda profesión titulada que otorgue el nivel de conocimientos técnicos necesarios para la realización de la obra de que se trate, aunque esta conclusión no se oponga a la reserva legal específicamente establecida a favor de determinadas titulaciones técnicas, o de lo que en determinados supuestos pueda ser exigible para dicha realización, con la consiguiente exclusividad "de facto" que ello supone. (...)".*

En la misma línea se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 3ª, Sec. 5, de fecha 25 de enero de 2006, dictada en el recurso de casación núm. 6153/2002, que esgrime lo siguiente:

"(…) Esta Sala ha venido siendo rotunda en rechazar el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, reconociendo la posible competencia a todo título facultativo legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos

realizados sobre la materia atinente a su especialidad, dependiendo la competencia de cada rama de Ingeniería, de la capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el desempeño de las funciones propias de la misma, no apreciando duda alguna de que dada la naturaleza y finalidad de un proyecto de urbanización como el aquí cuestionado, la competencia para su redacción y ejecución puede corresponder a los Ingenieros Superiores de Caminos, Canales y Puertos, y a los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, en función de la envergadura del proyecto, a calificar en cada caso concreto, para asignar la atribución competencial pertinente, cuestión normalmente difícil de precisar, al no existir criterios legales claramente establecidos que permitan delimitar con precisión la línea divisoria de los respectivos campos competenciales, que por ello no puede ser otra, tan inconcreta como indeterminada de modo general, que la relativa a la importancia y envergadura del proyecto a realizar...".

A un caso similar sobre la competencia y capacidad de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 3ª, Sec. 5a, de fecha 11 de junio de 2001, dictada en el recurso de casación número 8879/ 1996, en los siguientes términos: *"El motivo sexto, y último, combate el pronunciamiento de la sentencia en el que se reconoce la competencia profesional de un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos para redactar el proyecto. La doctrina de la sentencia recurrida es conforme a la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 4 de marzo de 1992, 20 de marzo de 1991 y 21 de octubre de 1987) que viene reconociendo que la competencia en cada rama de la ingeniería superior depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma, sin que exista un monopolio de dicha competencia a alguna determinada profesión, quedando abierta la entrada a todo título facultativo que ampare un nivel de conocimientos que se corresponda con la clase y categoría de los proyectos que suscribe su poseedor. (...)"*

En el presente recurso especial no se dilucida si es ajustado a Derecho exigir en régimen de exclusividad, la actuación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos o Ingenieros Civiles o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Ingeniero Edificación), para el desarrollo de parte del objeto contractual, soslayando la presencia de otras titulaciones, sino si es conforme que se establezca una delimitación competencial vertical entre los titulados de otras ramas distintas a las exigidas, al requerir la presencia de al menos uno de los citados profesionales en detrimento de otros profesionales, todo ello relacionado con la necesidad de motivar la idoneidad de la especialización exigida.

La argumentación del órgano de contratación se centra en indicar que han incluido la expresión *"o equivalente",* a continuación de la titulación exigida y en justificar la discrecionalidad de la Administración a la hora de requerir los profesionales que considere más idóneos para la ejecución del contrato.

Respecto a la expresión *"o equivalente",* el órgano de contratación indica en su informe al recurso que *"Cuando se establece en los documentos contractuales que rigen la licitación el término "equivalente" se hace al objeto de no cerrar las titulaciones exigidas siempre que se ACREDITE que se tiene una formación específica para el perfil exigido, ya que, por ejemplo, en algunas ocasiones las carreras técnicas resultan con diferentes denominados según la Escuela Técnica de procedencia*".

Y, a continuación, indica que *"en el caso que nos ocupa se perfila de forma clara que ni el Ingeniero Industrial ni el Arquitecto Técnico ostentan una formación equivalente al Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, al Graduado en Ingeniería Civil o a la extinta titulación de Ingeniero Técnico de Obras Públicas en el perfil buscado de formación específica en materia de carreteras, tal y como se observaría si se analizasen los diferentes planes de estudio".*

Esta alegación no puede ser tenida en cuenta ya que, respecto a los perfiles profesionales de Proyectista-Director del Trabajo y de las dos personas para asistencia técnica al Director Técnico de Obra tal expresión de "*o equivalente*" no aparece, indicándose tan solo la titulación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos o Ingenieros Civiles o Ingenieros Técnicos de Obras Públicas (Ingeniero Edificación).

También, hay que tener en cuenta que la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, en su artículo segundo, apartado 1, señala que corresponde a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales:

"*a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación".*

En este punto, es importante indicar, con relación a la necesaria justificación y motivación, a la vista de los documentos que se incluyen en el expediente, que el artículo 116 de la LCSP establece que:

"*La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante".*

Por tanto, el expediente se inicia por el órgano de contratación motivando "*la necesidad del contrato*".

El art. 116 de la LCSP afirma en su apartado 4 que "*en el expediente se justificará adecuadamente…*", y menciona una relación de actuaciones o requerimientos entre los cuales se cita en la letra c), "*Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo".*

Previamente, el artículo 76.3 de la LCSP, establece que *"la adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación*" (el subrayado es nuestro).

Pues bien, resulta de una relevancia especial en el presente procedimiento que, una vez examinado el expediente, no existe la necesaria justificación de la obligada adscripción de los citados medios personales, sino que se ha intentado únicamente justificar a efectos del recurso especial por parte del órgano de contratación en su informe al recurso, aportando un Informe, de fecha 9 de julio de 2025, suscrito por la persona responsable del contrato, en relación, entre otras cuestiones, con la justificación de las titulaciones exigidas en la presente contratación.

En este sentido, las entidades que licitan deben poder entender, para tomar su decisión de participar o no, qué finalidad se pretende con la aplicación de cada criterio de solvencia, y de adjudicación. Esta cuestión puede satisfacerse con una correcta explicitación en el conjunto de documentos del expediente de contratación del porqué de cada criterio de adjudicación y subcriterios correspondientes y de los valores de ponderación. El

cumplimiento del artículo 116 de la LCSP debe ser publicado a fin de poder considerar la correspondencia o no del criterio de solvencia o de adjudicación con la necesidad a satisfacer. A la vista de lo anteriormente expuesto, los criterios jurisprudenciales y, a su vez, vista la argumentación ofrecida, no se ha justificado que exista reserva legal a favor de dichas titulaciones a pesar del esfuerzo que realiza ahora en el informe al recurso el órgano de contratación a favor de dichas titulaciones, mediante la aportación del citado Informe de la persona responsable del contrato.

Como ya se ha indicado en la doctrina citada, en el ámbito de las profesiones tituladas prevalece el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad. Por lo que la reserva de actividad ha de estar sustentada en una justificación acorde a la excepción en la aplicación de los principios que están en juego, entre otros, el principio de libre competencia establecido en el artículo 38 de la Constitución Española.

Así, salvo que exista una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, la reserva competencial que se realice en los pliegos debe ser objeto de una interpretación restrictiva, por lo que las razones que la motivan han de encontrarse suficientemente justificadas a fin de evitar la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal, el clausulado del PCAP objeto del presente recurso, que atribuye a los perfiles Proyectista-Director del Trabajo y apoyo al Director Técnico de Obra exclusivamente las titulaciones académicas exigidas, supone una exclusividad en el desempeño de los referidos trabajos contrarios al principio de libertad de acceso con idoneidad.

Por todo ello, debe estimarse este motivo de recurso y, consecuentemente, deben anularse las referencias expresas a una determinada titulación en el apartado de la adscripción obligatoria de medios del anexo I del PCAP, salvo que, bajo otros argumentos, distintos a los expresados en sede de este recurso, pudiera justificarse la necesidad de la especialización exigida para los perfiles de Proyectista-Director del Trabajo y apoyo al Director Técnico de Obra.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo al número mínimo de personal técnico adscrito al contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que "*En el Pliego de Condiciones Particulares se establece que la adscripción obligatoria de medios se acreditará mediante la adscripción de un Equipo de Consultoría que llevará a cabo las tareas de redacción y/o apoyo técnico a la dirección de obra y/o coordinación de Seguridad y Salud. Se establece que el equipo técnico adscrito al contrato deberá estar compuesto por un número específico de técnicos.*
Esta exigencia es desproporcionada con el objeto del contrato, que consiste en la redacción de UN ÚNICO proyecto y la dirección facultativa de la obra. La imposición de un equipo técnico tan numeroso limita la competencia y favorece a empresas de gran tamaño con plantillas amplias, excluyendo a despachos de arquitectura e ingeniería más pequeños, pero igualmente cualificados para realizar el objeto del contrato".

Por ello, manifiesta que *"De acuerdo con lo establecido en el artículo 74.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector*

Público (LCSP), la adscripción de medios personales a la ejecución del contrato solo puede exigirse cuando exista una vinculación clara y directa con el objeto del contrato y esté debidamente justificada en la documentación preparatoria del expediente.

En el presente caso, la exigencia de un equipo técnico tan amplio y especializado no se encuentra debidamente motivada en el expediente de contratación, ni se justifica en función de las necesidades reales del objeto del contrato".
Además, considera que *"no queda justificado en ningún documento del expediente que nos ocupa la necesidad y vinculación de establecer un número tan elevado de profesionales"* y que "*desde un punto de vista técnico y funcional, la correcta ejecución del contrato puede ser asumida adecuadamente por un equipo reducido compuesto por:*
− UN INGENIERO o ARQUITECTO que asuma los roles de proyectista, director del trabajo y coordinador en materia de seguridad y salud (siempre que cuente con las habilitaciones profesionales correspondientes).
− UN ARQUITECTO TÉCNICO que asuma funciones de apoyo al director de obra y delineación.
La exigencia de adscripción previa de un equipo tan numeroso y especializado, sin que exista una justificación concreta de su necesidad para la ejecución del contrato, vulnera el principio de vinculación al objeto del contrato recogido en el artículo 74.2 LCSP, así como la obligación de motivación exigida en la fase de preparación del contrato".

Al respecto, indica jurisprudencia y doctrina sobre la no exigencia de requisitos desproporcionados en los pliegos.

Por último, solicita *"que los pliegos sean modificados, eliminando la obligación de adscripción previa de un equipo técnico tan numeroso y específico, y adaptando los requisitos a la complejidad y alcance real del contrato".*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, para justificar el número mínimo de personal técnico adscrito al contrato, se remite al informe técnico de la persona responsable del contrato, de fecha 9 de julio de 2025.

A continuación, indica que *"al respecto, la recurrente alega que la actuación objeto de licitación podría ser llevada a cabo de forma suficiente por dos técnicos: un ingeniero/arquitecto que cubra los perfiles de proyectista-director de obra y coordinador de Seguridad y Salud y un arquitecto técnico que asuma las funciones de apoyo al director de obra y delineación.*
Indicar que se trata de una opinión muy subjetiva de la recurrente en la formación de un equipo de trabajo, muy simplista cuanto menos".

Seguidamente, aporta doctrina del TACRC sobre *"el principio de discrecionalidad técnica del órgano de contratación*" respecto a la exigencia de medios personales e indica que *"el presupuesto base de licitación del servicio de referencia ha sido configurado teniendo en cuenta la composición del equipo multidisciplinar que se ha considerado necesario para una actuación de calidad".*

Respecto a que la exigencia de un número mínimo de personal técnico adscrito al contrato limita *"la libre concurrencia y encarece el proceso licitatorio al restringir las posibilidades de que empresas cualificadas puedan participar en igualdad de condiciones, alegando que aproximadamente el 75% de las empresas del sector tienen*

menos de 10 empleados", indica que *"la acreditación de disponer efectivamente de dichos medios ÜNICAMENTE se llevará a cabo por el licitador que resulte adjudicatario"* así como, la *"posibilidad de subcontratación"* contemplada en el anexo I del PCAP.

3. Consideraciones del Tribunal.

Según entiende la recurrente *"desde un punto de vista técnico y funcional, la correcta ejecución del contrato puede ser asumida adecuadamente por un equipo reducido compuesto por:*
− UN INGENIERO o ARQUITECTO que asuma los roles de proyectista, director del trabajo y coordinador en materia de seguridad y salud (siempre que cuente con las habilitaciones profesionales correspondientes).
− UN ARQUITECTO TÉCNICO que asuma funciones de apoyo al director de obra y delineación".

No obstante, tal consideración no es sino una interpretación alternativa a la que realizó el órgano de contratación, que no podemos considerar, ya que es a este al que le corresponde establecer los requisitos de solvencia técnica o profesional, lo que implica la discrecionalidad de la Administración, a la hora de requerir los profesionales que considere más idóneos para la ejecución del contrato.

Ahora bien, esa elección de medios personales, como ya hemos indicado, debe *ser "razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación"*, de conformidad con lo establecido en el artículo 76.3 de la LCSP.

Así, para comprobar la razonabilidad y proporcionalidad de los medios personales de adscripción obligatoria, hemos de acudir a la necesaria justificación de los mismos en la documentación obrante en el expediente, pero en el mismo no encontramos ninguna justificación de que, para ejecutar el objeto del contrato, sean necesarios los cinco profesionales indicados, como mínimo, en el apartado de **"***adscripción obligatoria de medios"* del anexo I del PCAP, ya que la aportada con el informe del órgano de contratación es extemporánea, por lo que este motivo de recurso debe estimarse, a los solos efectos de que la adscripción obligatoria de cinco profesionales que formarán el equipo mínimo de personal técnico adscrito al contrato, establecida en el anexo I del PCAP, se motive adecuadamente en el expediente de contratación.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la experiencia adicional del personal adscrito al contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que *"en el apartado CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN del ANEXO I – CUADRO RESUMEN CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se puntúa la 1.2.-Experiencia adicional, sobre el mínimo exigido en este Anexo I, del personal adscrito al contrato"*.

Y entiende que el sistema de puntuación establecido *"es muy exigente y restrictivo, ya que asigna una puntuación claramente superior a los técnicos con más años de experiencia sin tener en cuenta otras cualidades del personal, como puede ser la formación continua, la capacidad para adaptarse a nuevas tecnologías o la actualización en metodologías innovadoras en el desarrollo del proyecto. Esta rigidez en los criterios establecidos favorece a aquellos profesionales con mayor antigüedad, sin considerar su capacidad técnica o el valor de una formación más*

reciente, lo que puede excluir a otros técnicos igualmente cualificados, pero con menor antigüedad en años, que podrían aportar al proyecto una mayor adaptación a los avances recientes en el sector".

Así, hace referencia al artículo 75 de la LCSP, en cuya virtud *"los criterios de adjudicación deben ser proporcionados y adecuados al objeto del contrato. En este caso, el pliego establece una puntuación discriminatoria que favorece la antigüedad por encima de la calidad o la formación continua del personal, lo cual no se ajusta a los principios de igualdad y no discriminación que deben prevalecer en las licitaciones públicas".*

Por ello, solicita *"que se modifiquen los pliegos, adaptando los criterios de valoración de la experiencia del personal a una metodología más flexible y menos restrictiva".*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, para justificar la exigencia de experiencia adicional del personal técnico adscrito al contrato, se remite al informe técnico de la persona responsable del contrato, de fecha 9 de julio de 2025.

Seguidamente, reproduce lo establecido en el apartado de "*criterios de adjudicación*" del anexo I del PCAP, respecto a la citada experiencia adicional y la justificación de tal requerimiento.

Por último, manifiesta que "*se vuelve a verter por la recurrente una opinión meramente subjetiva al establecer que debería ser tenido en cuenta otras cualidades del personal como puede ser la formación continua, la capacidad para adaptarse a nuevas tecnologías o la actualización en metodologías innovadoras en el desarrollo del proyecto. Vuelve a querer intervenir en unas facultades que son propias del órgano de contratación que, como bien se viene apuntando en las diversas resoluciones, es el que conoce mejor la prestación que quiere obtener".* Al respecto, se refiere a la Resolución 55/2023 del TACRC.

3. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente cuestiona que se valore, como criterio de adjudicación, la experiencia adicional sobre la mínima exigida como solvencia, entendiendo que podrían valorarse otros criterios como "*la formación continua, la capacidad para adaptarse a nuevas tecnologías o la actualización en metodologías innovadoras en el desarrollo del proyecto".*

Consideramos, de partida, que dicha apreciación no tiene mayor valoración que constituir una interpretación alternativa a la que realizó el órgano de contratación, que, sin embargo, es quien ostenta la facultad de la configuración del pliego conforme a una reconocida discrecionalidad técnica. Ello no supone ninguna arbitrariedad, ya que, como establece el artículo 145.4 de la LCSP, son los órganos de contratación, dentro de esa discrecionalidad, los que establecerán los criterios de adjudicación "*que respondan lo mejor posible a sus necesidades".*

Además, este es un criterio de adjudicación recogido expresamente en el artículo 145.2.2º de la LCSP, por lo que el órgano de contratación puede elegirlo libremente y, asimismo, está justificado tanto en la Memoria Justificativa como en el anexo I del PCAP, indicando lo siguiente: "*En este apartado se valorará la experiencia del personal que se adscriba al contrato, puntuándose a partir de una experiencia mínima, dada la complejidad de las obras, que deviene en la necesidad de que el equipo técnico disponga de un alto grado de conocimiento y*

experiencia que requiere la ejecución del proyecto, al entenderse que con ello se favorece la máxima calidad de las prestaciones objeto de este contrato".

Por todo ello, debe desestimarse este motivo de recurso.

OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las irregularidades cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos de derecho, así como, los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD INTEGRADA S.L.** contra los pliegos del contrato de servicios denominado *"Asistencia técnica para la redacción de proyecto, apoyo técnico a la dirección de obra y la coordinación en materia de seguridad y salud de las actuaciones recogidas en la agenda urbana del área urbana funcional Valle del Almanzora: humanización de la avenida Almanzora en Olula del Río" (Expte. 2025/D31000/006-302/00005),* promovido por la Diputación Provincial de Almería y, en consecuencia, anular dichos pliegos para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 97/2025, de 10 de julio.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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.