



Recurso nº 1191/2024 C.A. Illes Balears nº 70/2024

Resolución nº 1421/2024

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 8 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. B.N.A., en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE BALEARES, contra los pliegos del *procedimiento “Contrato del servicio de redacción del proyecto técnico, dirección de obra, dirección de ejecución material y coordinación de seguridad y salud de la obra de ‘Reurbanización para la mejora de la accesibilidad, peatonalización y creación de ejes cívicos verdes en Playa de Muro’, incluida en el PSTD 2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la UE”*, con expediente 23/24, convocado por el Ayuntamiento de Muro; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Alcaldía del Ayuntamiento de Muro, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 29 de julio de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el procedimiento del contrato de *“Contrato del servicio de redacción del proyecto técnico, dirección de obra, dirección de ejecución material y coordinación de seguridad y salud de la obra de ‘Reurbanización para la mejora de la accesibilidad, peatonalización y creación de ejes cívicos verdes en Playa de Muro’, incluida en el PSTD 2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la UE”*, con un valor estimado de 101.257,03 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE BALEARES (COAIB) interpone en fecha 9 de agosto de 2024 el



presente recurso especial en materia de contratación, solicitando se declare la revisión de los pliegos, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.

Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 26 de agosto de 2024.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal en fecha 3 de septiembre de 2024 dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Quinto. Por Acuerdo de este Tribunal de fecha 5 de septiembre de 2024 dictado al amparo del artículo 58.1 b) del Real Decreto-Ley 36/2020, se declara que no se aprecia prima facie la concurrencia de causa de inadmisión del recurso y se acuerda conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El marco jurídico aplicable viene determinado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RD-ley 36/2020.

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y el Convenio



suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de 3 de octubre de 2020).

Tercero. Se recurren los pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo general de quince días hábiles del artículo 50 de la LCSP, pues no es de aplicación en este caso, el plazo reducido de diez días naturales del artículo 58 del Real Decreto-Ley 36/2020, dado que la actuación recurrida no es la adjudicación sino los pliegos rectores de la licitación.

Quinto. Hemos de examinar la legitimación de la recurrente:

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”.

El recurrente es un colegio profesional, que es una Corporación de Derecho Público entre cuyas competencias se encuentra la defensa de los intereses profesionales de sus miembros. No obstante, como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, es preciso que la intervención del Colegio profesional lo sea en defensa de los intereses del colectivo profesional al que representa, sin que su legitimación se extienda a cuestiones ajenas a dicho interés colectivo, como podrían ser cuestiones de mera legalidad ordinaria



o que no incidan directamente en el colectivo profesional correspondiente, pues su legitimación únicamente puede desprenderse de la existencia de un interés legítimo del colectivo profesional que pueda verse afectado o perjudicado por las cláusulas de los pliegos objeto de impugnación.

Al respecto, en nuestra resolución nº 1350/2021, de 7 de octubre de 2021 (y en las que en ella se citan) decíamos lo siguiente:

“En este sentido, citar la reciente Resolución de este Tribunal, Resolución 351/2017, de 21 de abril en la que se pone de manifiesto: “A este respecto, y citando, por todas, la Resolución 654/2015, de 10 de julio, cabe señalar lo siguiente: ‘Ya en la Resolución 232/2012, de 24 de octubre, el Tribunal reconoció a las Corporaciones de Derecho Público (en aquél caso concreto, a un Colegio Profesional), legitimación para recurrir las disposiciones generales y actos que afectan a intereses profesionales, siempre y cuando tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el acto impugnado (SSTS, entre otras, de 24 de febrero de 2000 [RJ 2000, 2888], 22 de mayo de 2000 [RJ 2000, 6275], 31 de enero de 2001 [RJ 2001, 1083], 12 de marzo de 2001 [RJ 2001, 1712] y 12 de febrero de 2002 [RJ 2002, 3160])’. Y, como se indicó en la más reciente Resolución 465/2015, de 22 de mayo, ‘... la jurisprudencia y también la doctrina de este Tribunal ha reconocido la legitimación de los Colegios Profesionales para impugnar aquellas disposiciones o actos de naturaleza contractual que pudieran afectar a sus intereses profesionales, si bien precisando que tan amplia legitimación no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que habilite a las Corporaciones de Derecho Público para intervenir en cualquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente violada. Lo cual se ha traducido en la práctica en el reconocimiento de su legitimación activa para impugnar los Pliegos en defensa de los intereses profesionales de sus afiliados’. Pues bien, figurando entre los fines de estas Corporaciones la defensa de los intereses profesionales de sus miembros, ha de entenderse, conforme a la doctrina citada, que ostentan legitimación para recurrir unos pliegos que, por las razones que luego se expondrán, consideran restrictivos de la concurrencia y limitativos de la libertad de acceso a las licitaciones”.



Asimismo, en la sentencia nº 317/2024, de 27 de febrero de 2024, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, se debatía como interés casacional fijado, determinar si los Colegios Profesionales tienen legitimación para impugnar los pliegos de contratos administrativos, cuando las actuaciones a contratar corresponden a su sector profesional y, así, la citada sentencia comenzaba transcribiendo lo que dijo la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en su sentencia 67/2010, de 18 de octubre de 2010, a propósito del alcance y ámbito de extensión de la legitimación activa de los Colegios Profesionales para impugnar una resolución administrativa en defensa del interés profesional de los colegiados: *“Para dar respuesta a la queja de la corporación demandante hemos de partir del art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales, que establece, como fines esenciales de los mismos, la representación exclusiva de las profesiones y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. A ello añade el art. 5 g) de la misma Ley que corresponde a los colegios profesionales la función de ostentar, en su ámbito, la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones, Tribunales, entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el referido art. 1.3 de la propia Ley. Esto es, la Ley de Colegios profesionales reconoce a los mismos legitimación para la defensa de los intereses de sus colegiados, en línea con lo dispuesto en el art. 19.1 b) LJCA, que confiere legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo, entre otros entes, a las corporaciones de Derecho público ‘que resulten afectad[a]s o estén legalmente habilitad[a]s para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos’ (..)*

De la anterior normativa se desprende que, entre las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentra la representación y defensa de la profesión, función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y, como afirmamos en la STC 45/2004 , FJ 5, mientras que para la defensa de los intereses de los profesionales colegiados pueden concurrir tanto los colegios profesionales como los propios colegiados cuando resulten individualmente afectados, así como otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales, por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa ante los poderes



públicos se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio”.

Y recogía también la sentencia de 27 de febrero de 2024, lo que dijo en relación con esta materia el propio Tribunal Supremo en sentencia de la misma Sala de 24 de enero de 2012 (RC 16/2009), en relación con la legitimación activa de un Consejo Autonómico de Colegios de Arquitectos para impugnar una Disposición General: *"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 en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de 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 sólo reservada a la acción popular"* Todo ello, para resolver el Tribunal Supremo la cuestión casacional afirmando que: *"(..) los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los*



supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión”.

Aplicando dicha doctrina al presente recurso y teniendo en cuenta que para interponer el recurso especial en materia de contratación existen reglas propias y que, en todo caso, exige acreditar que el Colegio profesional actúa en defensa de los intereses profesionales de los colegiados, en atención a las alegaciones que formula, que se basan en la exclusión en los pliegos de la titulación de arquitecto para Dirección de proyecto y obra, cabe reconocerle legitimación.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, el Colegio profesional recurrente fundamenta su recurso de impugnación de los pliegos rectores en la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación, del principio jurisprudencial de libertad con idoneidad, argumentando, en síntesis, que:

“Como se puede observar se solicita en la licitación un proyecto de obra civil de renovación urbana para cuya redacción, como se justificará más adelante, la titulación de arquitecto tiene reconocida de forma incontrovertida plena competencia profesional para ello y, sin embargo, la licitación excluye de forma injustificada y arbitraria esta titulación.

(...)

La condición de solvencia consistente en que la empresa contratista disponga de un técnico con la titulación de “ingeniero” es nula de pleno derecho por cuanto exige una titulación inexistente, ya que en el ordenamiento jurídico español no existe una titulación de Ingeniero sin más concreción, sino distintas ramas de Ingeniería y algunas, además, con especialidades, cada una con las correspondientes atribuciones profesionales, alguna que podría ser competente para asumir la ejecución de este contrato, otras que notoriamente no tienen competencias para asumir obras de urbanización. En el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), del Ministerio de Ciencia, Innovación y



Universidades no existe ningún título con la denominación de “ingeniero” sin especificar la rama de la Ingeniería, y si procede, su especialidad.

Además de exigir una titulación inexistente, queda claro que se ha omitido que el proyecto también pueda ser redactado y dirigido por un arquitecto, lo que supone una exclusión injustificada de la titulación de arquitecto por cuanto es evidente, como se justificará, que la titulación de arquitecto ostenta plena competencia profesional para suscribir proyectos de urbanización, por lo que la exclusión de la titulación de arquitecto como título habilitante para esa redacción y dirección de obra supone una exclusión injustificada contraria a Derecho, que vulnera el principio de proporcionalidad exigible para fijar la solvencia técnica de los licitadores establecida en el artículo 74 de la LCSP y los principios de igualdad y concurrencia del artículo 1 de la LCSP, en relación con el principio de libertad con idoneidad reconocido por la Jurisprudencia.

(...)

III.- A la vista del objeto del contrato, proyecto de reurbanización, no cabe duda que los Arquitectos ostentan plena competencia para la redacción del proyecto y dirección de obra de

‘Reurbanización para la mejora de la accesibilidad, peatonalización y creación de ejes cívicos verdes en Playa de Muro’.

Los arquitectos, además de las competencias que les atribuye la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, en el artículo 10 de la misma en relación con su artículo 2, la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en fecha 06-10-2022 con el nº 627/2022, en el rec. 342/2020 señaló:

No cabe duda de que el Decreto 1296 de 6 de mayo de 1965 BOE nº 128 reconoce a la titulación de Arquitecto las especialidades de urbanismo y edificación;”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo, sostiene la conformidad a derecho de los pliegos impugnados, fundamentando esta afirmación en que “la determinación de la cualificación de ingeniero para la ejecución de las tareas previstas en



el pliego de prescripciones técnicas está comprendido dentro de la citada discrecionalidad técnica del órgano de contratación y no implica ninguna discriminación si no que, únicamente, éste ha determinado que para la ejecución de las tareas previstas en los pliegos para que se cumplan los objetivos de interés público es la titulación de ingeniero la más adecuada, ya que esta titulación reúne los requisitos para poder ejecutarlas correctamente, independientemente de que existan otras titulaciones que pudieran también ejecutar esas tareas”.

Séptimo. Procede abordar el análisis del motivo de impugnación de los pliegos, el cual se centra en la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación, así como del principio jurisprudencial de libertad con idoneidad, al establecer en la cláusula F 5 del cuadro de características del PCACP la atribución exclusiva de la función de “*Director de proyecto y obra*” a los Ingenieros, con exclusión de los profesionales con la titulación de Arquitectura.

En dicha cláusula denominada “*Concreción de las condiciones de solvencia*”, se dispone lo siguiente:

“Además de la solvencia indicada, se exige la adscripción a la ejecución del contrato, como mínimo, de los medios personales y/o materiales siguientes:

En concreto y, como mínimo, se deberán acreditar los siguientes medios:

- Director de proyecto y obra (1 técnico): ingeniero que disponga de la titulación académica y profesional competente al objeto de los trabajos (redacción de proyectos, dirección de obras, coordinación de seguridad y salud, etc.), que cumpla las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión y tenga una experiencia acreditada de, al menos, 5 años, en asistencias técnicas, redacción de proyectos, dirección de obras o coordinación de seguridad y salud para la Administración Pública”.

Según se ha indicado, el colegio profesional recurrente solicita la anulación de la cláusula impugnada puesto que, a su juicio, circunscribe la participación en el procedimiento de contratación a quienes dispongan de la titulación que permite el ejercicio de la profesión de Ingeniero, con exclusión de los Arquitectos.

Pues bien, en relación con la exigencia de una titulación concreta para los miembros del equipo técnico definido por los pliegos, este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones que resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla. Así, el artículo 76.2 de la LCSP señala que:

“Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario”.

En varias resoluciones de este Tribunal sobre la cuestión suscitada, entre otras, la Resolución nº 884/2024, citando la nº 549/2023, de 27 de abril de 2023, hemos señalado que:

“Por lo tanto, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla. Así lo prevé el artículo 76 LCSP y lo hemos destacado, entre otras, en la resolución 190/2023, de 17 de febrero de 2023: ‘Dispone el artículo 76 LCSP: (...)’

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme



a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario. En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. 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).

Como dijimos en la resolución 351/2023, de 16 de marzo de 2023, plenamente aplicable al supuesto que se plantea en el recurso, dado que atendido el objeto del contrato y las prestaciones incluidas en el mismo, no existe una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, la reserva competencial a favor de una determinada titulación o profesión que se haga en los pliegos, debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto del cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación. En esa línea, el principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad» no puede entenderse tampoco como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar.

El principio de idoneidad implica elegir al más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional o profesionales son los más idóneos o adecuados en relación al contrato en controversia.



La resolución de este Tribunal nº 454/2022, de 21 de abril de 2023, citada en la nº 190/2023, expone el cuadro valorativo general de la cuestión planteada en los términos siguientes:

«En relación con la exigencia de una titulación concreta para los miembros del equipo técnico definido por los pliegos, este Tribunal tiene asentada una doctrina que se refleja, por ejemplo, en nuestra Resolución nº 1221/2020, de 13 de noviembre de 2020: “Y tal análisis debe partir, en primer lugar, de la regla contenida en el art. 76.3 LCSP, ...; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (por todas, Resolución 321/2017, de 31 de marzo).

(...)

Son dos por tanto los parámetros a considerar en este ámbito: la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de exigir un determinado perfil para la ejecución del contrato, y, de otra parte, y como límite a esa facultad decisoria, la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y adecuación al objeto contractual, así como las disposiciones en materia de competencias profesionales. Abundando en esta línea de razonamiento, en la Resolución nº 889/2019, de 25 de julio, este Tribunal indicaba lo siguiente:

(...) ‘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’.

(...)

no cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para optar a la adjudicación de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de estos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley reserva en exclusiva a ellos (...). Sin embargo, la cuestión no es tanto admitir la posibilidad de exigir la intervención de profesionales con una titulación concreta sino atribuirles a ellos en exclusiva la posibilidad de ejecutar el contrato y, por consiguiente, de concurrir a su licitación. Esta exigencia puede comportar una infracción del principio de libre concurrencia en la medida en que no obedezca a una reserva legal efectiva.

(...)

En efecto, si acudimos a la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, de su examen cabe destacar una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de 'libertad con idoneidad' (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693)). En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) se afirma lo siguiente: '[...] 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 [...] 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'. Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos 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 (...)».

A la vista de cuanto antecede, este Tribunal observa que la realización de los trabajos objeto de este contrato no gozan por ley de una reserva en exclusiva a favor de "Ingenieros Superiores o master universitario de Ingeniería".

En cuanto al análisis sobre la justificación que ha llevado a cabo la entidad contratante sobre la elección de determinada titulación universitaria, hay que partir, como premisa previa, que dicha justificación no podría girar, en cualquier caso, en torno a una distinción teórica y práctica entre ingenieros superiores y otro tipo de ingenieros, pues tal diferenciación no resulta válida de acuerdo con la normativa vigente sobre titulaciones universitarias, como hemos razonado el en fundamento jurídico anterior de esta resolución al estimar el primer motivo del recurso.

Pero es que tampoco existe justificación. Si se analiza el contenido del informe justificativo del contrato incorporado al expediente administrativo, el PCAP, el PPT o cualquier otro documento que conforma el expediente de contratación, que es donde deberían justificarse las razones y motivos de la elección del equipo mínimo de profesionales al que venimos haciendo mención en esta resolución, no encontramos ninguna justificación que avale, razone o justifique la elección de los "Ingenieros Superiores o Master Universitario de Ingeniería", reseñados en el PCAP(..).

En efecto, la memoria de iniciación del expediente de contratación no contiene una motivación o justificación adecuada de la titulación exigida pues no basta apelar sin más

al “alto grado de especialización que se requiere en el servicio, y al ser una prestación de carácter intelectual”.

Como dijimos en la resolución 235/2023, antes citada, “de la complejidad de un determinado proyecto o contrato, no puede presumirse que ha de realizarse en exclusiva por una determinada titulación o apelar, de manera genérica, a la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación para la elección de los medios personales, sino que la asignación, en exclusiva, de titulaciones universitarias o de determinados profesionales, en la medida que restringe la competencia, ha de justificarse debidamente en el expediente de contratación (desde luego, no en el informe sobre el recurso) para que, a la vista de las razones y justificaciones expuestas, pueda ser aceptada o rechazada por parte de este Tribunal.

En la línea antes apuntada, en los documentos preparatorios del contrato, no se justifica la elección de los titulados del equipo mínimo, no se realiza la distribución de los cometidos objeto del contrato entre los distintos profesionales requeridos, ni se explica o justifica porqué está ligado inexorablemente la calidad y la adecuada ejecución del contrato a un determinado titulado superior, sea Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos u otra titulación universitaria superior, excluyendo otro tipo de titulaciones o grados medios”.

En el caso que nos ocupa, el Colegio profesional recurrente señala que, puesto que el objeto del contrato viene determinado por obras de “*reurbanización*” no resulta conforme a derecho que el único título habilitante para el ejercicio de las funciones de Director de proyecto y obra sean los Ingenieros (además de alegar que se exige una titulación “*inexistente*” puesto que no se especifica la rama de ingeniería exigible, ni, si procede, su especialidad). Señala la competencia de los arquitectos en proyectos de urbanización, indicando que:

- *“Los arquitectos, además de las competencias que les atribuye la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, en el artículo 10 de la misma en relación con su artículo 2, la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en fecha 06-10-2022 con el nº 627/2022, en el recurso 342/2020 señaló:*



'No cabe duda de que el Decreto 1296 de 6 de mayo de 1965 BOE nº 128 reconoce a la titulación de Arquitecto las especialidades de urbanismo y edificación'

- *El Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los arquitectos en trabajos de su profesión, que continua en vigor con excepción de las prescripciones económicas, dispone en su apartado 0.2. como trabajos competencia de los arquitectos a los de urbanismo. Y en su apartado 2.4. se incluyen como trabajos propios de la profesión de arquitecto a los de Proyecto de urbanización y de obras civiles”.*

- El artículo 46.2 de la DIRECTIVA 2005/36/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, regula los conocimientos, capacidades y competencias de la titulación de arquitecto:

“2. La arquitectura deberá ser el elemento principal de la enseñanza contemplada en el apartado 1. Esta enseñanza mantendrá un equilibrio entre los aspectos teóricos y prácticos de la formación en arquitectura y garantizará la adquisición, al menos, de los conocimientos, capacidades y competencias siguientes:

(...)

d) conocimiento adecuado del urbanismo, la planificación y las técnicas aplicadas en el proceso de planificación;

e) capacidad de comprender las relaciones entre las personas y los edificios y entre estos y su entorno, así como la necesidad de relacionar los edificios y los espacios entre estos con las necesidades y la escala humanas”;

- *“La sentencia de Tribunal Supremo (Contencioso), de fecha 20-03-1991 (EDJ 1991/3046, Ed. Lefebvre) ya sentaba como doctrina la competencia de los arquitectos para redactar proyectos de urbanización con todos sus servicios e instalaciones”.*

Por su parte, el órgano de contratación se limita a invocar la discrecionalidad técnica a la hora de definir el equipo de trabajo mínimo que deben acreditar los licitadores en su



solvencia técnica, considerando la titulación de ingeniero la más adecuada, si bien señala que esto es independiente de que existan otras titulaciones que pudieran ejecutar esas tareas.

Pues bien, cierto es que la necesidad de garantizar el buen desarrollo y ejecución de los contratos autoriza a los órganos de contratación a exigir que los licitadores que concurren al procedimiento reúnan unas determinadas condiciones mínimas de solvencia, pero dichas condiciones deben respetar los principios de la contratación pública, en particular, los de libre concurrencia y no discriminación. En este sentido, el artículo 74.2 de la LCSP, establece que: *“2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.”*; en concreto, frente principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de *“libertad con idoneidad”*, al que anteriormente se ha referido este Tribunal.

Partiendo dicho principio, la introducción de restricciones al mismo, como es la reserva a una determinada titulación, debe estar justificada suficientemente en el contrato. En la memoria justificativa de la contratación que consta en el expediente remitido, no figura motivación sobre la elección de la titulación exigida para el ejercicio de las funciones de Director de proyecto y obra, sino una mera identificación de los medios personales a adscribir a la ejecución del contrato, que posteriormente se transcribe al PCAP. Y en el informe al recurso únicamente se hace mención a que la titulación exigida en el PCAP se considera la más adecuada. Por tanto, en la argumentación del órgano de contratación no se aprecia que exista reserva legal a favor de los ingenieros, ni tampoco arguye falta de competencia de los arquitectos para las funciones en cuestión.

De lo anterior, en atención al objeto del contrato definido en el PCAP, que dispone: *“El objeto de este contrato es la ejecución de los siguientes trabajos cuyas características se especifican en el presente pliego de prescripciones técnicas particulares: contratación de los servicios de asistencia técnica, redacción de proyectos, dirección de obra, dirección de ejecución material y coordinación de seguridad y salud de la obra de ‘Reurbanización para la mejora de la accesibilidad, peatonalización y creación de ejes cívicos verdes en*



Playa de Muro', incluida en el Plan de Sostenibilidad Turística en Destinos 2023 (...).", se ha de concluir que asiste la razón al recurrente puesto que los pliegos restringen de forma injustificada la participación de los profesionales con la titulación de Arquitectura, los cuales, de acuerdo con la argumentación de la recurrente, la cual no se discute por el órgano de contratación, ostentan competencias para el desarrollo de las funciones de Director de proyecto y obra, en un contrato de urbanización como el que se examina.

Por tanto, en este punto, debemos estimar la pretensión del Colegio recurrente y considerar que no se encuentra justificada la reserva a favor de los ingenieros contemplada en la cláusula F5 del Cuadro de Características del PCAP, la cual anulamos con retroacción de actuaciones al momento anterior a su aprobación en aplicación del artículo 57.2 *in fine* de la LCSP para que se establezca motivadamente, con claridad y precisión, qué titulaciones, específicamente, son las que se requieren para desempeñar las labores que resultan de dicha cláusula.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. B.N.A., en representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE BALEARES, contra los pliegos del *procedimiento "Contrato del servicio de redacción del proyecto técnico, dirección de obra, dirección de ejecución material y coordinación de seguridad y salud de la obra de 'Reurbanización para la mejora de la accesibilidad, peatonalización y creación de ejes cívicos verdes en Playa de Muro', incluida en el PSTD 2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la UE"*, con expediente 23/24, convocado por el Ayuntamiento de Muro, debiendo anularse la cláusula impugnada, en los términos y fundamentos expresados en el Fundamento jurídico séptimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES