



Recurso nº 513/2025 C. Valenciana 100/2025

Resolución nº 861/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 05 junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.M.F., en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento de contratación para el "*Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución para la reforma de las instalaciones deportivas municipales situadas en la Carretera de Manises*", con expediente 172/2025/35, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Paterna; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En sesión ordinaria celebrada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Paterna el día 3 de abril de 2025, se aprobaron los pliegos de condiciones administrativas y técnicas para la contratación del servicio arriba nominado, iniciándose la licitación con la publicación del anuncio de licitación en el Perfil del Contratante del citado ayuntamiento.

El valor estimado del contrato de servicios, no sujeto a regulación armonizada, fue anunciado por 206.833,10 euros y sin división del objeto en lotes.

Segundo. Tanto el anuncio de licitación como los pliegos fueron publicados con fecha 4 de abril del presente en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con los siguientes códigos de clasificación CPV:

71000000 - Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.

71240000 – Servicios de arquitectura, ingeniería y planificación.



La fecha para la presentación de proposiciones quedó señalada hasta el 22 de abril de 2025, a las 14:00 horas.

Tercero. Por parte del Decano de la Demarcación de la Comunidad Valenciana del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS se formalizó en sede electrónica el 11 de abril de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de esta licitación, instando la anulación de la convocatoria y de los pliegos para que en su caso se proceda a una nueva convocatoria previa corrección de los motivos constatados referentes a la competencia de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos para desarrollar los trabajos del contrato licitado de forma individual.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de 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 el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Quinto. El 5 de mayo de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se acuerda la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, 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 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 en el convenio suscrito el 25 de mayo de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, publicado por resolución



de la Subsecretaría del citado Ministerio de 27 de mayo de 2021 (B.O.E. núm. 131, de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.a) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y contra los pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a lo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP (100.000 euros para contratos de servicios) y se refiere a actuaciones objeto de recurso previstas en el artículo 44.2, letra a) de la LCSP, los pliegos.

Cuarto. El Decano de la Demarcación de la Comunidad Valenciana del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS goza de legitimación para la impugnación de los pliegos ex artículo 48 in fine de la LCSP, que señala que:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, donde se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.



En relación con los Colegios Profesionales, este Tribunal ha venido reconociendo su legitimación para recurrir disposiciones generales y actos contractuales 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.

En este caso, el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de la Comunidad Valenciana, tiene atribuida la representación y defensa de la profesión en los litigios que afecten a intereses profesionales, e impugna el contenido de determinadas cláusulas de un pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que, a su juicio, restringen la competencia en perjuicio de sus miembros, ya que limitan la participación en la licitación a las empresas que cuenten con Arquitectos siendo que las funciones objeto del contrato pueden ser desempeñadas por sus miembros colegiados.

Por tanto, debe reconocerse la legitimación de la entidad recurrente para combatir el contenido de estas cláusulas y el recurso resulta admisible en sus aspectos procedimentales.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, el recurrente considera que el PCAP restringe indebidamente la competencia, limitando la titulación profesional para la redacción de los proyectos objeto del contrato a Arquitectos, técnicos superiores, cuando las funciones objeto de esta licitación pueden ser desempeñadas por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Los motivos de impugnación son los siguientes:

1. El equipo técnico mínimo: En este sentido, el Colegio Oficial de Ingenieros considera que, en lo tocante a la redacción del proyecto “proyectistas”, su reserva a: *“Una persona con titulación de Grado en Fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente preBolonia. Este técnico será designado como*



coordinador del equipo técnico e interlocutor con la administración”, resulta contraria a las competencias de los profesionales técnicos Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

2. La solvencia técnica: el Colegio Oficial impugnante impugna la solvencia técnica exigida en los pliegos pues para la redacción del proyecto “proyectista” se requiere un profesional técnico con titulación en grado de fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura.

Del mismo modo, recurre esta cláusula en lo tocante a la habilitación empresarial, pues para la redacción del proyecto se insiste en la exigencia de un profesional con titulación de grado en fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura.

De esta forma, la motivación de las pretensiones de anulación de estos dos extremos se funda a juicio del colegio profesional recurrente en:

“Pues de lo establecido en los apartados antes citados de los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas de esta licitación se desprende que el órgano de contratación en este caso NO garantiza la no discriminación e igualdad de trato, ya que, según el Pliego de Prescripciones Técnicas y el Pliego de Cláusulas Administrativas, tanto para los servicios que se pretenden contratar restringe a determinados técnicos la posibilidad de optar a esta licitación como responsables del equipo redactor, redactor del proyecto y encargado de la dirección de obra, y establece como prioridad en la elección a la de esos técnicos, al tratarse de un servicio que no está reservado a ningún técnico en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación, según se desprende de la lectura del apartado 1.a) del artículo 2 y del apartado 3.a) 2º párrafo del artículo 12 de la citada Ley, por lo que está abierto a otros profesionales de la ingeniería capacitados para ello, por lo que la participación de un ingeniero de caminos es indiferente, mientras que la de Arquitectura (MECES, Nivel 3, Máster), Arquitectura Técnica (MECES, Nivel 2, Grado), Ingeniería Industrial (MECES, Nivel 3, Máster), se erigen como obligadas, lo que supone un perjuicio para los que pertenecen al primero de los colectivos.

(...).



Por todo ello, al no establecer asimismo que dichos trabajos pueden ser realizados por un Ingeniero de Caminos Canales y Puertos, se produce una discriminación para el colectivo que represento, así como no se cumple la igualdad de trato. La igualdad, en definitiva, ha de entenderse como equiparación ante el ordenamiento positivo en idénticas circunstancias, con las mismas cualidades, méritos o servicios y sólo podrá aducirse la discriminación, cuando dándose la igualdad de situaciones se produce un tratamiento diferenciado de las mismas en razón a una conducta arbitraria o no justificada por los poderes públicos (Sentencia de la Sala Tercera del TS de 10 de mayo de 1987)".

Con apoyo en una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el colegio impugnante añade:

"Por lo tanto, y dada la capacidad que tienen los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos de realizar los trabajos descritos EN IGUALDAD de condiciones que los técnicos enumerados en la licitación, "Arquitectura (MECES, Nivel 3, Máster), Arquitectura Técnica (MECES, Nivel 2, Grado), Ingeniería Industrial (MECES, Nivel 3, Máster)", debe concluirse que en la redacción de los pliegos NO PUEDE MENCIONARSE expresamente a esos técnicos y NO mencionar al colectivo que represento, pues esto supone una vulneración del principio de no discriminación".

Además, motiva las pretensiones anulatorias alegando que tal reserva profesional implica un quebranto de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado cuyo artículo 5 prescribe:

"1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad 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.



2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Y así se expone que:

“De lo señalado en el citado artículo se desprende que se vulnera con esta licitación o se limita el acceso a una actividad y en concreto a la actividad profesional de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos”.

Sexto. Por su parte, el informe del órgano de contratación firmado el 15 de abril del presente por la Jefa del Área de Obras y Contratación del Ayuntamiento de Paterna (Valencia), se opone a las tesis anulatorias y se apoya en un informe técnico adjunto al jurídico.

Este informe técnico suscrito por el Director Técnico del Área de Infraestructuras defiende la legalidad en la titulación del proyectista y en la habilitación empresarial requerida de la siguiente forma:

“En fecha 14/4/2025 se ha presentado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos un recurso especial en materia de contratación pública contra el anuncio de licitación y Pliegos del contrato de “Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución para la reforma de las instalaciones deportivas municipales situadas en la Carretera de Manises”, motivado por la limitación a la concurrencia de su titulación técnica para participar en la licitación.

La ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su artículo 10 “El proyectista”, define la actuación el proyectista en el proceso de la edificación, indicando:

“Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.”



El artículo 2 de la citada ley, dentro del grupo a) del apartado 1, establece los siguientes tipos de edificación:

“a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural”

La actuación que se propone, de carácter deportiva, queda integrada claramente en el hecho cultural de la sociedad.

El deporte está integrado en la cultura de la sociedad, a través de la historia, el deporte ha sido una forma de expresión, de identidad y de cohesión social. El papel del deporte en la cultura no solo se limita a la competencia o el entretenimiento, sino que influye en valores como el trabajo en equipo, la disciplina, la perseverancia y el respeto por el otro.

La integración del deporte en la cultura queda plasmada de forma clara en los deportes tradicionales de las diversas culturas, en el caso concreto de la Comunitat Valenciana, con deportes como la pilota valenciana, llargues, colombicultura, etc...así como numerosos ejemplos de deportes tradicionales en el ámbito nacional e internacional.

Este valor cultural del deporte está recogido por la UNESCO, en documentos como la “Carta internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte”, así como en el ámbito autonómico, por la Ley 2/2011, de 22 de marzo, del deporte y la actividad física de la Comunitat Valenciana, que en su artículo 2.5, expresa entre sus principios rectores:

“La consideración del fenómeno deportivo como manifestación cultural, con especial referencia a los deportes autóctonos como patrimonio de los valencianos”.

Por lo tanto, dado que el proyecto de intervención en las instalaciones deportivas municipales, se integra en las actuaciones de apartado a) del artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, su redacción debe llevarse a cabo por la titulación de arquitecto, considerando correcto el pliego técnico redactado”.

Séptimo. Entrando en el fondo del asunto, procede iniciar el análisis con el estudio del contenido de los pliegos para posteriormente determinar si se vulnera o no los principios de libre competencia y no discriminación.

En el PCAP encontramos las siguientes cláusulas:

- Objeto del contrato: *“Las presentes Bases tienen por objeto establecer la regulación de las condiciones técnicas que regirán la licitación del contrato de servicios para seleccionar el equipo técnico al que se encargara el trabajo de:*

Redacción del Proyecto Básico y de Ejecución para la reforma de las instalaciones deportivas situadas en carretera de Manises con el contenido especificado en el Pliego de Prescripciones Técnicas”.

- Equipo técnico mínimo:

“La complejidad técnica del proyecto exige que la persona o empresa que finalmente resulte adjudicataria se comprometa a constituir un equipo multidisciplinar que reúna un amplio grado de conocimiento y capacitación en el ámbito de edificación de pública concurrencia y deportiva.

En la fase de redacción del proyecto, el equipo técnico mínimo deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales (o equivalentes), que cuenten en su caso, con la experiencia que se detalla:

Redacción del Proyecto:

- *Una persona con titulación de Grado en Fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente pre-Bolonia.*

Este técnico será designado como coordinador del equipo técnico e interlocutor con la administración”.

Por su parte en el Anexo I del PCAP que contiene el cuadro de características del contrato, encontramos las siguientes cláusulas:

- **Apartado 1. Definición del objeto del contrato: Contrato de servicios. Objeto del contrato:**



“El objeto del contrato es la asistencia técnica para la prestación de servicios de arquitectura e ingeniería para la REDACCIÓN DEL PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN PARA LA REFORMA DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES SITUADAS EN CARRETERA DE MANISES, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. El alcance y las fases concretas se detallan en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato.

Concretamente, los trabajos se dividen en 3 fases:

(...).

- Apartado 11. Solvencia económica, financiera y técnica.

“B.- Solvencia técnica:

Personal técnico, integrado o no en la empresa, participantes en el contrato:

Redacción del proyecto:

- Una persona con titulación de Grado en Fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente pre-Bolonia, que tendrá la condición de responsable y director del equipo, especializada en redacción de proyectos y/o dirección de obras de carácter público (tanto promovidas por la administración como por particulares, se consideran todas aquellas obras excluyendo las de uso residencial e industrial). Esta persona deberá acreditar que ha realizado al menos DOS (2) trabajos de redacción de proyecto y UN (1) trabajo de dirección de obra de carácter público (tanto promovidas por la administración como por particulares, se consideran todas aquellas obras que no sean de uso residencial e industrial), tanto la redacción como la dirección sobre intervenciones con un Presupuesto de Ejecución Material de la obra (PEM) igual o superior a 1.000.000 € (Gastos generales, beneficio industrial e IVA excluidos).

Equipo colaborador.



1.- Una persona con titulación de Grado en Ingeniería en Tecnologías Industriales y Máster Universitario en Ingeniería Industrial o equivalente, para realizar las labores de diseño y cálculo de instalaciones y redacción de Proyectos de instalaciones.

2.- Una persona con titulación de Grado en Arquitectura Técnica y Máster Universitario en Edificación, o titulación equivalente preBologna, que desarrollara la redacción de mediciones, control de calidad, estudio de seguridad y salud.

3.- Una persona con titulación de licenciada en Geografía e Historia, especialidad Arqueología, Grado en Arqueología o Grado en Humanidades con máster en Arqueología o equivalente, para la realización de los trabajos de redacción del Proyecto de Intervención arqueológica y la Dirección Científico-Arqueológica de las obras.

En cuanto a la titulación señalada para los miembros del equipo colaborador, se indican a título meramente enunciativo y no limitativo, se admitirá cualquier otra que habilite legalmente para la ejecución de las funciones indicadas.

- Apartado 13. Habilitación empresarial:

“Sí.

La complejidad técnica del proyecto exige que la persona o empresa que finalmente resulte adjudicataria se comprometa a constituir un equipo multidisciplinar que reúna un amplio grado de conocimiento y capacitación en el ámbito de edificación de pública concurrencia y deportiva.

En la fase de redacción del proyecto, el equipo técnico mínimo deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales (o equivalentes), que cuenten en su caso, con la experiencia que se detalla:

Redacción del Proyecto:

- Una persona con titulación de Grado en Fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente pre-Bologna. Este técnico será designado como coordinador del equipo técnico e interlocutor con la administración”.

En la impugnación de estas cláusulas, la única cuestión controvertida es la relativa a la supuesta vulneración del principio de libre concurrencia e igualdad al fijar como únicas titulaciones habilitantes para formar parte del equipo facultativo mínimo las de Arquitecto (*Grado en Fundamentos de Arquitectura y Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente pre-Bolonia*), restringiéndose la posibilidad de que participen en la licitación empresas que carezcan de dichos titulados, pero que dispongan Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que según la recurrente están capacitados para realizar el servicio objeto de licitación.

A este respecto, el colegio profesional recurrente, y con fundamento en lo dispuesto en la Sentencia n.º 393/2021, de 13 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sostiene que la construcción de un edificio deportivo, que constituye el objeto del contrato, no es una actuación que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), reserve a los profesionales indicados, en atención a los grupos de usos delimitados en el artículo 2.1 de dicha norma legal, de forma tal que pueden intervenir en su construcción otros profesionales.

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”.

Este Tribunal también ha señalado en reiteradas ocasiones que, salvo que exista una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, la reserva competencial a su favor que se haga en los pliegos debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada, atendiendo al objeto de cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación, la restricción que impida la libre concurrencia.

En este sentido, en nuestra resolución nº1221/2020 (citada en la nº 1208/2024), dijimos lo siguiente:

«(...) Y tal análisis debe partir, en primer lugar, de la regla contenida en el art. 76.3 LCSP, conforme al cual “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”.

Se ha señalado reiteradamente por este Tribunal, con relación a tales requisitos, que la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario disponga de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; 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).

(...)

En primer lugar, es obligado recordar que nos hallamos ante un ámbito dominado por la discrecionalidad técnica, donde el Órgano de Contratación dispone de margen para decidir cuál es la titulación y exigencia idónea para los medios personales que deben ser adscritos al contrato en el caso de una figura de la relevancia del “Delegado del Consultor” (y ello, siempre que tales requisitos no vulneren lo dispuesto en materia de competencias profesionales)».



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: “Asimismo, la Resolución nº 516/2018, de 1 de junio, del Recurso nº 302/2018 de este mismo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que reproduce a su vez resoluciones anteriores (resolución nº 302/2018, de 23 de marzo, del recurso nº 133/2018, resoluciones nº 517/2017 y nº 153/2017) establece al respecto 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’».

De otro lado, el Tribunal Supremo en la sentencia de 25 de abril de 2016, recuerda la prevalencia del **principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencia**, en los siguientes términos:

«Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006), citándose en esta última, a su vez, sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003), 10 de abril de 2006 (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (casación 1961 / 2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002),

7 de abril de 2008 (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004)».

En efecto, el principio de libertad con idoneidad ha de ponerse en conexión 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 (sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2007).

En el mismo sentido, en la sentencia de nuestro Alto Tribunal de 22 de abril de 2009, 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”.

En el caso que nos ocupa, el colegio profesional recurrente señala que, puesto que el objeto del contrato comprende la redacción de proyecto básico y de ejecución para la **reforma de las instalaciones deportivas municipales**, que ha de entenderse encuadrado en la categoría residual establecida en el artículo 2.1.c) de la LOE “c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos



anteriores”, no resulta conforme a Derecho que los únicos títulos habilitantes para el equipo técnico de dicha edificación sean los de Arquitecto o Máster Universitario en Arquitectura, o titulación equivalente preBolonia.

Pues bien, asiste la razón al recurrente, pues, en efecto, el objeto del contrato tiene debido encaje en la referida categoría residual de la LOE.

Esta es la tesis que asumió la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 19 de enero de 2012 (Sala 3ª, Sec. 7ª, recurso 321/2010), dictada en casación para unificación de doctrina ante sentencias contradictorias de distintos Tribunales y teniendo por objeto también la construcción de un polideportivo y su asimilación al artículo 2.1 a) de la LOE para determinar si había una exclusividad o no de una determinada titulación, en la que declaró:

*“De esta forma, el criterio jurisprudencial claramente aplicable resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al Arquitecto y, en su caso, al Arquitecto técnico, pero cuando como sucede en este caso, se convoca un concurso de un contrato de consultoría y asistencia técnica para la redacción de un proyecto técnico básico y de ejecución de construcción de un **complejo polideportivo** en Instituto de Enseñanza Secundaria, en que concurren, por su carácter multidisciplinar diversos factores (estudio de salud y seguridad, dirección de obra y el complejo no está destinado, con exclusividad, a vivienda urbana) no se da una atribución específica competencial, ya que como hemos subrayado, por el análisis de la jurisprudencia precedentemente invocada, la tendencia es no admitir un monopolio profesional en la proyección de todo tipo de construcciones, sino que, en estos casos los conocimientos del técnico se corresponden con la naturaleza y clase del proyecto.*

Por otra parte, esta Sala ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada amparando el título facultativo superior oficial basado en el nivel de conocimientos que se correspondan con el proyecto en cuestión [por todas, SSTs de 2 de julio de 1976 (Ar. 4487), 27 de mayo de 1980 (Ar. 3857), 8 de julio de 1981 (Ar. 3457), 22 de junio de 1983 (Ar. 3637), 17 de enero de 1984 (Ar. 129), 1 de abril de



1985 (Ar. 1791), 21 de octubre de 1987 (Ar. 8685), 8 de julio de 1988 (Ar. 5616), 9 de marzo y 21 de abril de 1989 (Ar. 2217 y 3221) y 28 de marzo de 1994 (Ar. 1820) y se ha consolidado el principio de la libertad con idoneidad (por todas, SSTs de 8 de julio de 1981 , 21 de octubre de 1987 , 21 de abril de 1989 , 29 de abril de 1995 , 25 de octubre de 1996 , 19 de diciembre de 1996 , 15 de abril de 1998 , 10 de abril de 2006 , 10 de noviembre de 2008 y 21 de diciembre de 2010).

Se impone, así, la conclusión de primar el principio de idoneidad al de exclusividad, doctrina que subraya la capacidad técnica de los licitadores y es coherente con la jurisprudencia de TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988, asunto 31/87 y 16 de septiembre de 1999, asunto 27/98) y la jurisprudencia de esta Sala (por todas, STS, 3ª, 4ª, de 26 de diciembre de 2007, cas. 634/2002)".

De la misma opinión era ya la sentencia nº 785/2009, de 7 de diciembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la que se cuestionaba si la construcción de un pabellón deportivo podía encuadrarse en el artículo 2.1 a) de la LOE, resolviendo en sentido negativo por los siguientes razonamientos:

«Añadiendo, y aquí se decide el debate que nos ocupa, que "Tal punto de vista, ... no viene contradicho tampoco por las resoluciones jurisprudenciales que se citan por las partes apeladas, pues, como más reciente y significativa, la STS. de 15 de Julio de 1.999, (RJ. 6.522), asume la competencia del Ingeniero para redactar un proyecto de Pabellón Polideportivo desde el prisma de la inexistencia de un monopolio competencial de proyección de todo tipo de construcciones a favor de una profesión, pero siempre con la excepción de la vivienda humana y, por asimilación, la de aquel tipo de construcciones que están destinadas habitualmente a albergar un gran número de personas, siquiera sea con motivo de espectáculos públicos, tales como un auditorio y edificio de ensayos musicales, —STS de 11 de Junio de 1.991, en Ar. 4.873—, y hasta una plaza de toros, en Sentencia de 19 de Junio de 1.998, (Ar. 5.253)). Y esa idea late igualmente en las previsiones de la nueva Ley ordenadora de la edificación, y, en cambio, de tratarse de un pabellón deportivo igualmente tendríamos que afirmar en base a ella que, por aplicación del artículo 10.2, en relación con el 2.1.c), se tratará de proyectar un equipamiento colectivo "cuya adscripción a la finalidad anteriormente mencionada no puede predicarse", —en expresión de dicha

sentencia invocada—, y que no es racionalmente subsumible en ninguno de los grupos o categorías principales antes expresadas de apartado a), y por ello atribuido a "arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico" cuya concreta competencia específica vendrá determinada por las disposiciones legales, debiendo citarse al respecto la Ley de Atribuciones Profesionales 12/1.986, de 1 de Abril».

Y también, la sentencia nº 393/2021, de 13 de mayo (p.o.169/2018), dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, para resolver una cuestión muy similar a la que ahora se plantea relativo a una rehabilitación integral de instalaciones deportivas de un centro de enseñanza secundaria, utiliza como fundamentación la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2012, antes transcrita, para negar que en estos casos estemos en el supuesto del artículo 2.1 a) de la LOE y sí en el supuesto residual del artículo 2.1 c) de la misma Ley:

«(...) Resta por analizar el último de los motivos esgrimidos por la administración demandada en su recurso de apelación, y que afecta verdaderamente al fondo de la cuestión controvertida. Se sostiene en el recurso la validez y corrección jurídica del pliego de prescripciones técnicas, considerando que no existe infracción del artículo 10.2.a) LOE, añadiendo que se fija una composición mínima, y que el pliego de prescripciones se ajusta a la Ley de Contratos del Sector Público.

En primer lugar, procede rechazar el argumento expuesto según el cual, el pliego fija una composición mínima del equipo facultativo redactor del proyecto, sin que se excluya a los ingenieros, pues tampoco se incluyen, y, como acertadamente alega la parte apelada, la participación de un ingeniero de caminos es indiferente, mientras que la del arquitecto se erige como obligada, lo que supone un perjuicio para los que pertenecen al primero de los colectivos.

En segundo lugar, la cláusula citada objeto de recurso es obvio que vulnera lo establecido en el artículo 10.2a) de la Ley de Ordenación de la Edificación, y ello a tenor de la numerosa jurisprudencia aplicable al caso y que se cita en la Sentencia de instancia, argumentos ellos que la Sala hace propios y los incorpora a la presente Sentencia, pues la Resolución recurrida claramente limita a los referidos ingenieros la participación en una contratación

para cuya participación tienen conocimientos apropiados. En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2.012 (Sala 3ª, Sec. 7ª, recurso 321/2010), recaída en un recurso de casación para la unificación de doctrina , se ha establecido que cuando la naturaleza de un proyecto técnico exija una intervención exclusiva de un determinado técnico la competencia es indubitada, pero cuando se trate de un complejo polideportivo el criterio jurisprudencial prevalente, habida cuenta de su carácter multidisciplinar, ha de primar el principio de idoneidad del facultativo interviniente sobre el de exclusividad que conduce a un monopolio profesional rechazable. Se lee en tal sentencia lo siguiente: (...)».

Al hilo de lo que razonan las sentencias antes transcritas, hay que puntualizar que no se trata en el presente contrato en controversia no sólo de la construcción de un pabellón deportivo, sino que el ámbito del contrato es mucho más extenso y comprende, según lo dispuesto en el pliego de prescripciones técnicas, la realización las siguientes actuaciones:

-“Demolición integral de las edificaciones existentes en la parcela.

La actuación debe contemplar la demolición integral de las edificaciones existentes en la parcela del campo de fútbol G.S., estas son: grada cubierta y descubierta del campo de fútbol, pista de fútbol, grada descubierta del campo de fútbol 7 y pista de juego y frontón.

El área de juegos infantiles requiere el desmontaje de los elementos de juego, los cuales serán depositados en el almacén municipal, y se procederá a la demolición del pavimento de esta zona.

En el ámbito ocupado por la piscina de verano no se realiza ninguna intervención, salvo las conexiones necesarias para la comunicación de las áreas funcionales (cafetería, vestuarios,..) que servirán a ambas instalaciones.

-Complejo deportivo:

Edificio en el que se ubicarán diversas salas para el desarrollo de actividades deportivas, tanto individuales como en grupo, así como los espacios asociados a este uso, como son vestuarios, aseos, instalaciones,...con seis salas distribuidas en dos plantas de uso público

(con aparatos y sin aparatos) y con elementos comunes como oficinas, circulaciones, instalaciones, vestuarios, aseos y aseo público para el campo de fútbol.

-Pista de fútbol.

La instalación debe integrar una pista de fútbol de dimensiones mínimas de 100x64 m (sin bandas exteriores) lo que supone 105x67 m (incluyendo las bandas exteriores), para albergar partidos de fútbol de 2ªB y 3ª división, según queda definido en las normas NIDE (2021).

La pista deportiva deberá cumplir las normas NIDE vigentes, así como orientarse dirección norte sur.

Las gradas de la instalación deben disponer de un aforo mínimo de 3.000 personas, siendo cubiertas un porcentaje de las mismas superior al 50%.

La pista de fútbol incorporara marcajes transversales para la práctica de fútbol 7, ubicándose en los fondos norte y sur del campo una línea de gradas desmontable, que den servicio en estas pistas, y que puedan retirarse cuando se disputen partidos de fútbol o rugby.

El campo de fútbol deberá disponer de los siguientes elementos edificados, que se ubicaran en la zona opuesta al espacio ocupado por el edificio deportivo, para conseguir un funcionamiento independiente de este edificio respecto a los vestuarios del campo de fútbol. Así se incluyen, los vestuarios de los equipos de fútbol, dos vestuarios de árbitros, un vestuario de pista de rugby, una enfermería y vestuarios de la piscina. Y el edificio debe incorporar en su programa un área de vestuarios vinculados a la piscina de verano, en el que se situarán un total de 24 duchas, distribuidas en 4 o 6 vestuarios independientes, los cuales, podrán usarse tanto en la piscina de verano en los meses estivales como en el resto de la instalación el resto del año.

-Pista de rugby.



Se debe incorporar un campo de rugby, señalizado sobre el campo de fútbol, cuyas dimensiones totales será de 75x118 m, cumpliendo los requisitos establecidos en las normas NIDE para este tipo de instalación.

Dado que se debe compatibilizar el uso de esta pista con la actividad principal de fútbol, se deberá estudiar la ubicación de elementos auxiliares (columnas de alumbrado...) y porterías para permitir ambos usos.

-Cafetería.

El conjunto de la instalación debe disponer de una cafetería para atender a los usuarios de la misma, la cual debe ubicarse de modo que pueda ser utilizada tanto desde las instalaciones del presente proyecto como desde la piscina de verano, sin interferencias de circulaciones entre ambos espacios. La cafetería contara con una terraza exterior con una superficie mínima de 300 m² s”.

Por tanto, y puesto que las edificaciones deportivas y no deportivas se encuentran dentro de la categoría residual del artículo 2.1.c) de la LOE, en conexión con lo dispuesto en los artículos 10.2.a) y 13 de la LOE, la titulación académica y profesional habilitante no ha de ser exclusivamente las de los profesionales (Arquitectos) que se enumeran en los pliegos y son motivo de impugnación.

Adicionalmente, basta fijarse en las numerosas actuaciones heterogéneas que antes hemos transcrito para constatar que, para su ejecución, se exige no sólo la presencia de Arquitectos, sino de un equipo pluridisciplinar, dadas las múltiples actividades a ejecutar en el contrato, por lo que, en estos casos, el Tribunal Supremo ha entendido que, entonces, procede aplicar el principio de libertad con idoneidad. Así lo dijo en su sentencia, (dictada en casación para unificación de doctrina) de 19 de enero de 2.012 (Sala 3ª, Sec. 7ª, recurso 321/2010):

“Cuando la naturaleza de un proyecto técnico exija una intervención exclusiva de un determinado técnico la competencia es indubitada, pero cuando se trate de un complejo polideportivo el criterio jurisprudencial prevalente, habida cuenta de su carácter



multidisciplinar, ha de primar el principio de idoneidad del facultativo interviniente sobre el de exclusividad que conduce a un monopolio profesional rechazable.

(..)

De esta forma, el criterio jurisprudencial claramente aplicable resulta de considerar que cuando la naturaleza de la obra exige la intervención exclusiva de un determinado técnico, como sucede en el caso de construcción de una vivienda urbana, la competencia aparece indubitada y reconocida al arquitecto y, en su caso, al arquitecto técnico, pero cuando como sucede en este caso, se convoca un concurso de un contrato de consultoría y asistencia técnica para la redacción de un proyecto técnico básico y de ejecución de construcción de un complejo polideportivo en instituto de enseñanza secundaria, en que concurren, por su carácter multidisciplinar diversos factores (estudio de salud y seguridad, dirección de obra y el complejo no está destinado, con exclusividad, a vivienda urbana) no se da una atribución específica competencial, ya que como hemos subrayado, por el análisis de la jurisprudencia precedentemente invocada, la tendencia es no admitir un monopolio profesional en la proyección de todo tipo de construcciones, sino que, en estos casos los conocimientos del técnico se corresponden con la naturaleza y clase del proyecto».

En consecuencia, procede la estimación del recurso y la anulación de las cláusulas impugnadas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.M.F., en representación de COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento de contratación para el “*Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución para la reforma de las instalaciones deportivas municipales situadas en la Carretera de Manises*”, debiendo anularse las cláusulas impugnadas, y,



asimismo, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 57.2 de la LCSP, debe igualmente anularse el acuerdo de aprobación del pliego.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de conformidad con lo previsto por el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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

LOS VOCALES