



Recurso nº 1071/2021. C. Valenciana 236/2021

Resolución nº 1350/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de octubre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.B.Z., actuando en nombre y representación de COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de servicios de *“Dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra de reparación y reforma del edificio del pabellón de deportes de la zona deportiva de la Universidad de Alicante”*, expediente A/06/2021, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Universidad de Alicante convocó la licitación pública, por procedimiento abierto ordinario, para la contratación del servicio de *“Dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra de reparación y reforma del edificio del pabellón de deportes de la zona deportiva de la Universidad de Alicante”*. Número de Expediente A/06/2021.

El contrato tiene un valor estimado de 133.000 euros.

Fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 29 de junio de 2021.

Segundo De acuerdo con el apartado primero del pliego de prescripciones técnicas, el objeto del contrato es:



«El objeto del presente pliego es describir las características técnicas a las que ha de sujetarse el/los adjudicatario/s para la realización de los trabajos Dirección de Obra, Dirección de Ejecución de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud en fase de ejecución de la OBRA DE REPARACIÓN Y REFORMA DEL EDIFICIO DEL PABELLÓN DE DEPORTES DE LA ZONA DEPORTIVA DE LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE, dividiendo el procedimiento en tres lotes:

LOTE 1: Dirección de obra del proyecto de ejecución.

LOTE 2: Dirección de Ejecución de obra del proyecto de ejecución.

LOTE 3: Coordinación de seguridad y salud en ejecución de obra.

En los tres casos, están incluidas en el encargo todas las actuaciones técnicas necesarias para la tramitación y legalización de los proyectos y direcciones de obras, direcciones de ejecución de obras y coordinación de seguridad y salud, según el lote correspondiente, de manera coordinada con la empresa adjudicataria de las obras y los servicios técnicos de la UA».

En el apartado tercero del PPT se recoge cuál es la composición del equipo facultado para cada lote, al señalarse lo siguiente:

«3. EQUIPO FACULTATIVO PARA CADA LOTE: DIRECTOR DE OBRA, DIRECTOR DE EJECUCIÓN DE OBRA Y COORDINADOR DE SEGURIDAD Y SALUD EN FASE DE EJECUCIÓN.»

La composición mínima del equipo facultativo para cada uno de los lotes, así como las competencias de cada uno de sus integrantes, serán las siguientes:

LOTE 1 Dirección de obras:

- 1 Arquitecto encargado de la Dirección de las obras.

LOTE 2 Dirección de ejecución de obras:



- 1 Arquitecto Técnico encargado de la Dirección de ejecución de las obras.

LOTE 3 Coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de obras:

- 1 Arquitecto o Arquitecto Técnico, encargado de la Coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de obra. Podrá coincidir su figura con la del Director de obra o Director de ejecución de obra de los lotes 1 y 2.

Los técnicos que intervengan en estos trabajos, deberán estar en posesión de la correspondiente titulación que les capacite, de acuerdo con la legislación vigente, para poder suscribir el trabajo realizado.

El adjudicatario se compromete a adscribir a la ejecución del contrato los medios personales relacionados en su proposición, constituyendo una obligación contractual esencial a los efectos señalados en el art. 211 de la LCSP el mantener y no variar a los miembros del equipo facultativo ofertado, salvo causa justificada y previa autorización del órgano de contratación.

En el supuesto de que por cualquier causa el licitador deba proceder obligatoriamente a la sustitución de alguna de las personas que integran el equipo, deberá hacerlo mediante la incorporación de otra persona de la misma especialidad y de igual o superior experiencia acreditada, debiendo ser esta circunstancia debidamente comunicada a la Universidad, al menos con 15 días de antelación, para su imprescindible aceptación».

Ha emitido informe técnico el Servicio de Infraestructuras y Servicios de la Universidad, en el que se destaca que se «trata de una obra que afecta de manera contundente a los elementos tipológicos del edificio, en especial su cubierta metálica y las fachadas de hormigón sobre las que se apoya su sistema estructural» y que por la historia del edificio en cuestión, y su vinculación con el campus de aviación y sus hangares, se trata de «una obra compleja y que afecta de manera rotunda a la composición de un edificio importante de la Universidad de Alicante, de su historia y del origen del mismo como aeródromo militar».



Tercero. Frente tales previsiones del PPT, la ahora recurrente interpone recurso especial interesando la anulación de la licitación y la retroacción de actuaciones para efectuar una nueva redacción de los pliegos con la corrección de la reserva legal en favor de los que ostenten el título de arquitectura que se efectúa en ellos.

Y ello porque considera, en esencia, que no existe norma con rango de ley que atribuya a una profesión titulada la competencia para redactar proyectos de modificación de edificaciones de cualquier uso. Entiende que se ha efectuado una errónea interpretación de la Ley de Ordenación de la Edificación al limitar la posibilidad de que el equipo facultativo deba estar compuesto por arquitectos –superiores o técnicos-. Sostiene que los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos cuentan, por los estudios que cursan, con capacidad técnica para realizar lo que es objeto del contrato y que la imposibilidad de que puedan ofrecerse equipos formados por estos profesionales supone una vulneración del principio de libre concurrencia.

Hace hincapié en que las obras no implican una verdadera construcción, sino una mera reparación, por lo que no sería de aplicación el Art. 12.3 LOE que se invoca por el órgano de contratación como justificación de la exigencia de la titulación de arquitecto.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe.

En el meritado informe, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso, formulando alegaciones frente a la cuestión que en el mismo se propone.

Concluye que sí que existe reserva legal en favor de los titulados en arquitectura, con fundamento en los Arts. 2.1.a), 10, 12 y 13 de la LOE, en la medida en que se trata de intervenciones que se realizan sobre una edificación de uso docente, pues está ubicado dentro del campus y tiene por objeto la formación del alumnado, en especial del que cursa el grado de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte. No es una mera reparación, sino que la obra a realizar constituye, según el órgano de contratación, una verdadera obra de edificación al consistir en la sustitución completa de la cubierta y la reparación y saneado de la estructura metálica, ello al amparo del Art. 2.2.b) LOE, que dispone que:



«2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural...».

Se apoya en el informe técnico antes aludido, emitido por el Servicio de Infraestructuras y Servicios de la Universidad.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, sin que se hayan presentado más alegaciones a este recurso.

Sexto. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 46 de la vigente LCSP y el convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, el 25 de mayo de 2021 y publicado en el BOE nº 131, de 2 de junio de 2021.

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 133.000 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, estos son los pliegos del contrato, Art. 44.2.a) LCSP.



Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Tercero. En cuanto a la legitimación, en aplicación de los artículos 48 de la LCSP y 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, debe reconocerse al Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de conformidad con el criterio que expusimos en otras resoluciones como Resolución nº 1463/2019, de 19 de diciembre. La Resolución 311/2017, de 8 de junio emplea unos argumentos que ahora interesa reproducir:

«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”».

Cuarto. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del RPERMEC.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo.

Quinto. Pasando a continuación a examinar el fondo del asunto, la recurrente, después de reiterar los trámites principales del procedimiento, interesa que se anule la Resolución recurrida, se proceda a la retroacción de actuaciones con el fin de que se publiquen nuevos pliegos que no reserven en exclusiva el equipo facultativo a arquitectos, teniendo cabida en el mismo otras titulaciones, como la de ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

El Órgano de contratación, por las razones antes expuestas, que se expresan en el informe emitido en virtud del Art. 56.2 LCSP, se opone al recurso presentado.

Expuestas así las posturas de las partes, pasamos a su examen en los apartados siguientes.

Sexto. La única cuestión controvertida en el presente recurso es la relativa a la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad al fijar la solvencia técnica de los licitadores establecida en el artículo 74 de la LCSP, por exigirse en el apartado tercero del PPT -como únicas titulaciones habilitantes para formar parte del equipo facultativo mínimo- las de arquitecto y arquitecto técnico, 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.

La normativa europea de contratación tiene como principios y pilares esenciales, entre otros, la igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia y, en consecuencia, los órganos de contratación tienen la obligación insoslayable de evitar (y corregir, en su caso,)



que en la fijación de los criterios de adjudicación y en cualquier actuación que tenga lugar durante el procedimiento de adjudicación se produzca cualquier tipo de discriminación.

Así, se expresa el considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE:

«La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia».

En esta línea, el artículo 18 de la citada Directiva que se refiere a los principios de adjudicación de los contratos, dispone que:

«1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. 28.3.2014 Diario Oficial de la Unión Europea L 94/105 ES La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos».

Como no podía ser de otra forma, la LCSP, en trasposición de las Directivas 2014/23 /UE y 2014/24 /UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así lo remarca en su artículo 1:



«Esta Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores...».

La cuestión que suscita el recurso ya ha sido objeto de consideración por este Tribunal en otras resoluciones, por lo que para seguir el mismo criterio interesa traer a este recurso el fundamento de la Resolución 311/2017, de 8 de junio donde, con cita de otras resoluciones, se afirmó:

«Así la Resolución 153/2017 de 10 de febrero, que igualmente invoca el recurrente pone de manifiesto lo siguiente: “...Con carácter previo ha de reconocerse que en la configuración que el órgano de contratación al definir el equipo de trabajo mínimo que deben acreditar los licitadores en su solvencia técnica no se trata por igual a los arquitectos superiores y a los ingenieros de caminos, canales y puertos. Como advierte el Decano del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, el PPT permite que la licitadora presente un equipo de trabajo que cumpla la solvencia técnica exigida sin que forme parte ningún ingeniero de caminos, canales y puertos. Por el contrario, la presencia de un arquitecto superior se impone de forma obligatoria. Interesa traer a este fundamento el argumento que el Tribunal recogió, con cita de otras resoluciones en la Resolución 820/2015, de 11 de septiembre, así: “la Resolución de este Tribunal 198/2013, de 29 de mayo, citada por la Resolución 612/2013, de 11 de diciembre: “Pues bien, en tal sentido, es preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de empresarios posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias. Así se desprende de múltiples preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo muy especial de su artículo 1, que menciona como primera libertad a garantizar, la “libertad de acceso a las licitaciones”. Bien es cierto que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que el empresario que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto “Succhi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios comunitarios. Así se desprende del artículo



62.2 del TRLCSP, al decir que “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”. Este requisito de proporcionalidad no trata sino de evitar que, mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos, se excluya de la licitación a empresarios plenamente capacitados para ejecutar el contrato. Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007) ha tenido a bien señalar que los criterios de solvencia han de cumplir cinco condiciones: - que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, que sean criterios determinados, -que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, -que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate y, -que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.” 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. Idéntico criterio ha sido mantenido por este Tribunal en Resoluciones 112/12, de 16 de mayo de 2012 y 310/2013, de 24 de julio de 2013, citadas todas ellas en la nº 595/2015. Debe tenerse en cuenta en la aplicación del principio de libertad con idoneidad que ha de regir la solvencia técnica de las licitaciones la formación académica exigida en cada titulación en relación con las características del objeto del contrato en cuestión».

También, en la Resolución 1463/2019, de 19 de diciembre, con cita de otras, dijimos:

«Asimismo, la Resolución nº 516/2018, de 1 de junio, del Recurso nº 302/2018 de este 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».

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación establece en sus Arts. 2.1.a), 2.2.a) y b), 12 y 13 que:



«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

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

b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Artículo 12. El director de obra.



1. El director de obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

2. Podrán dirigir las obras de los proyectos parciales otros técnicos, bajo la coordinación del director de obra.

3. Son obligaciones del director de obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de obra que tenga la titulación profesional habilitante.

En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Cuando las obras a realizar tengan por objeto la construcción de las edificaciones indicadas en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de las obras a las que se refieren los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2 de esta Ley.



Artículo 13. El director de la ejecución de la obra.

1. El director de la ejecución de la obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

2. Son obligaciones del director de la ejecución de la obra:

a) Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de la ejecución de la obra que tenga la titulación profesional habilitante.

Cuando las obras a realizar tengan 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 técnico.

Será ésta, asimismo, la titulación habilitante para las obras del grupo b) que fueran dirigidas por arquitectos.

En los demás casos la dirección de la ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con la titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico».

Dicho lo anterior, la jurisprudencia se orienta en el sentido de atender fundamentalmente al nivel de conocimientos que se deriven de los títulos profesionales pero huyendo de la determinación de una competencia exclusiva general, así frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios



que se hubieran seguido (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1981 y 10 de abril de 2006).

Como se ha señalado en numerosas sentencias que han abordado la problemática que se ahora se plantea «*el ejercicio de actividades de carácter profesional de las enseñanzas correspondientes al ciclo de Grado, así como del título de Graduado o Graduada correspondiente a ellas, lo dispone también el artículo 9.1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre [por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales]; y su artículo 12.4 establece asimismo que el título de Graduado o Graduada podrá estar adscrito, entre otras, a la rama de conocimiento de "Ingeniería y Arquitectura"*».

Y lo anterior es coherente, por otra parte, con el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior iniciado por la denominada Declaración de Bolonia de 1999, ya que dicha declaración señala como uno de sus objetivos la adopción de un sistema basado principalmente en dos ciclos principales, respectivamente de primer y segundo nivel, y afirma que el título otorgado al final del primer ciclo será utilizable como cualificación en el mercado laboral europeo.

Por otra parte, la doctrina del Tribunal Supremo en materia de atribuciones profesionales ha sido clara en sus principios y casuística en sus respuestas.

Ya desde la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1997, se señalaba:

«En la citada Sentencia de 8 de julio de 1988 se dice que en esta materia, relativa a decidir cuál sea el técnico competente para firmar un proyecto, deben distinguirse aquellos supuestos en los que la propia naturaleza de la obra o instalación exigen la intervención exclusiva de un determinado técnico, de aquellos otros en los que la competencia no está atribuida específicamente a ninguna especialidad técnica, a este respecto es constante la doctrina de la Sala que ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que supone un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscriba su poseedor - SSTS 2 de julio de 1976, 29 de marzo de 1982, de 22 de junio de 1983 y de 1 de abril de 1985- o lo que es lo mismo, que la competencia en cada rama de ingeniería dependen de la



capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma - SS 26 de febrero de 1986, de 16 de marzo de 1967, de 24 de marzo de 1975, y 8 de julio de 1981.- La doctrina expuesta en la Sentencia de 8 de julio de 1988 ha sido confirmada por otras más recientes de esta Sala, entre otras las de 11 de octubre 1994, 18 de enero de 1996 y 11 de febrero de 1997».

También. la sentencia del mismo Tribunal de 25 abril 2016 (RJ 2016\4139), recuerda la doctrina aplicable que ordena toda la controversia, de la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial:

«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 (RJ 2012, 3152) (casación 321/2010) y 3 de diciembre de 2010 (RJ 2011, 2391) (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 (RJ 2006, 2057) (casación 2390/2001), 16 de abril de 2007 (RJ 2007, 4125) (casación 1961 / 2002), 16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002), 7 de abril de 2008 (RJ 2008, 2412) (casación 7657/2003), 10 de noviembre de 2008 (RJ 2008, 7317) (casación 399/2006) y de 22 de abril de 2009 (RJ 2009, 2982) (casación 10048/2004)».

No obstante, 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 (Ley Ordenación de la Edificación, en este caso) y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional es el más idóneo o adecuado en relación al contrato en controversia.



Séptimo. Expuestos los antecedentes legislativos y jurisprudenciales y la doctrina de este Tribunal sobre la materia a debate, procede ahora entrar en las particularidades del contrato en controversia para poder resolver el recurso presentado.

El objeto del contrato, recordemos, es la “*Obra de Reparación y Reforma del Edificio del Pabellón de Deportes de la Zona Deportiva de la Universidad de Alicante*” y tal como se recoge en el PPT, contempla un conjunto de actividades multifuncionales que se desglosan en tres lotes que se describen en su apartado 1:

«LOTE 1: Dirección de obra del proyecto de ejecución.

LOTE 2: Dirección de Ejecución de obra del proyecto de ejecución.

LOTE 3: Coordinación de seguridad y salud en ejecución de obra.

En los tres casos, están incluidas en el encargo todas las actuaciones técnicas necesarias para la tramitación y legalización de los proyectos y direcciones de obras, direcciones de ejecución de obras y coordinación de seguridad y salud, según el lote correspondiente, de manera coordinada con la empresa adjudicataria de las obras y los servicios técnicos de la UA».

En los apartados 6, 7 y 8, se detallan las respectivas y variadas obligaciones y actividades que tienen que asumir el Director de la Obra, el Director de Ejecución y el Coordinador de Seguridad y Salud.

Es oportuno reflejar aquí que el objeto del contrato, no es la redacción del proyecto, que ya está aprobado, sino que de lo que se trata es de desarrollar las labores del director de la obra, del director de ejecución y del coordinador de seguridad y salud en la ejecución de las obras.

Analizando supuestos similares, en un contrato relativo a un proyecto de un polideportivo en un instituto de enseñanza secundaria, en el que su objeto era multidisciplinar y en el que se impugnó la selección por el órgano de contratación de un Arquitecto, con carácter obligatorio, para su ejecución, el Tribunal Supremo, en su sentencia, (dictada en casación



para unificación de doctrina) de 19 de enero de 2.012 (Sala 3ª, Sec. 7ª, recurso 321/2010) determinó 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. Así se razonaba en el fundamento jurídico séptimo de la citada sentencia:

«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».

Supuestos muy similares al que se debate en el recurso, han sido abordados por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, inclinándose, al igual que el Tribunal Supremo, por el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad.

Así, la sentencia nº 393/2021, de 13 de mayo, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (rec.169/2018), recogía los siguiente:

«Planteada la litis en estos términos no puede acogerse la tesis defendida por la Administración y la parte codemandada. Si acudimos a la normativa reguladora de la



actividad profesional de los Arquitectos , e Ingenieros de Caminos , Canales y Puertos, no se encuentra precepto alguno que establezca, con carácter general, la competencia de una u otra titulación para la elaboración de proyectos y dirección de obras, más allá de las obras del art. 2.1 a) de la Ley de Ordenación de la Edificación, esto es las de uso "administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural" que están reservadas a los arquitectos. En los restantes casos, la jurisprudencia viene a afirmar la existencia de concurrencia competencial entre las habilitaciones de las distintas profesiones, sin otra limitación que la que se desprende de la formación y conocimientos propios de cada una de ellas en función del tipo de obra a realizar (SSTS de 28 abril 2004 y 30 noviembre 2001)."

(..)

En este supuesto nos encontramos con una rehabilitación integral de instalaciones deportivas de un centro de enseñanza secundaria. No se trata, por tanto, de considerar si en atención a la naturaleza de la obra a proyectar y dirigir han de exigirse determinados requisitos o una titulación genérica, como puede ser la de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos sino si el contenido específico de la exigencia contenida en las cláusulas del PCA, vulnera tanto el Principio de la Libre Concurrencia como la letra y el espíritu del artículo 78 del Real Decreto Legislativo 3/2011. La cuestión planteada ha sido ya resuelta por esta misma Sala y Sección en la sentencia n.º 944/2020, de 17 de noviembre, recurso 262/2017 y el n.º 179/2015 de 26 de febrero (rec 713/2012), ambas referidas a instalaciones deportivas; la segunda a instalaciones que deben regir la contratación de la redacción del proyecto y ejecución de obras de rehabilitación integral de la piscina municipal del Ermitorio Virgen de la Gracia de Vila-Real en los siguientes términos:

"(...) 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.

(...)

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 , 27 de mayo de 1980 , 8 de julio de 1981 , 22 de junio de 1983 , 17 de enero de 1984 , 1 de abril de 1985 , 21 de octubre de 1987 , 8 de julio de 1988 , 9 de marzo y 21 de abril de 1989 y 28 de marzo de 1994 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 del TJUE sobre la libre competencia (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).

Sentado cuanto antecede procede la estimación íntegra del recurso entendiendo que existe infracción del principio de igualdad y libre competencia denunciado».

El mismo Tribunal, llegó a la misma conclusión que la anteriormente apuntada, en su sentencia 944/2020, de 15 de mayo de 2020, rec.262/2017) en un contrato muy similar,



relativo al “*Proyecto básico y de Ejecución, estudio de gestión de residuos de construcción y demolición, estudio de seguridad y salud, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud para la reparación e impermeabilización de la cubierta del centro de tecnificación deportiva sito en Alicante*”.

A la vista de las capacidades exigidas en los estudios oficiales de ingeniería de caminos, canales y puertos, se puede concluir que estos profesionales poseen la capacidad técnica necesaria para intervenir en la ejecución de este contrato de acuerdo con sus conocimientos técnicos.

Así las cosas, estima este Tribunal que, frente al principio de exclusividad y monopolio competencial y en aras de proteger los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia cuya protección impone la LCSP ha de prevalecer el de «libertad con idoneidad», facultando a los ingenieros de caminos, canales y puertos, en aras de una mayor concurrencia en la licitación, a intervenir en plano de igualdad con los otros profesionales designados en los pliegos (PCAP y PPT) para formar parte del equipo facultativo previsto en los pliegos para la ejecución del contrato.

En definitiva, de acuerdo con la doctrina y las sentencias antes transcritas y dado el objeto del contrato y la variedad de actuaciones a acometer en su ejecución, a juicio de este Tribunal, no procede hacer una reserva legal en exclusiva a favor de una determinada titulación, en este caso, a favor de Arquitectura, habiéndose producido, por lo tanto, en los pliegos que se recurren una restricción injustificada en la competencia que determinan, con estimación del recurso, su anulación.

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. F.B.Z., actuando en nombre y representación de COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de servicios de “*Dirección de*



obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra de reparación y reforma del edificio del pabellón de deportes de la zona deportiva de la Universidad de Alicante”, expediente A/06/2021, debiendo anularse el PCAP y el PPT que rige la licitación de este contrato, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho séptimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento, conforme al Art. 57.3 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 Art. 58 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 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.