



Recurso nº 214/2025

Resolución nº 453/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 27 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.R.R.V. en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento “*Asistencia técnica para la redacción del proyecto constructivo ‘Ampliación Muelle Juan Sebastián Elcano’*”, con expediente referencia I-2025/01, convocado por la Autoridad Portuaria de las Palmas; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 24 de enero de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el procedimiento del contrato de “*Asistencia técnica para la redacción del proyecto constructivo ‘Ampliación Muelle Juan Sebastián Elcano’*”, con un valor estimado de 410.000,00 euros.

El contrato está financiado con fondos de la U.E, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (MRR – Fondo Europeo MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA).

De acuerdo con la letra f) del Anexo I del PCAP el marco jurídico aplicable viene determinado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).



Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, el COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS interpone en fecha 14 de febrero de 2025 el presente recurso especial en materia de contratación. Considera que *“no cabe que las máximas figuras profesionales del equipo director/autor del proyecto puedan ser ‘Ingeniero-ingeniera graduado en ingeniería Civil ni que la directora de los trabajos y responsable del contrato sea una Ingeniera Técnica de Obras Públicas/Graduada en Ingeniería Civil’”*. Solicita, por tanto, la nulidad de las prescripciones 3 (Dirección de los Trabajos) y 13 (Equipo Técnico) del Pliego de Prescripciones Técnicas, así como todas las que existan en consonancia, en la medida en que permiten que Graduados en Ingeniería Civil/ Ingenieros Técnicos de Obras Públicas realicen las funciones de Director de los Trabajos/Responsable del Contrato (Prescripción 3) y Directores/Autores del Proyecto (Prescripción 13), acordando que se corrijan las mismas.

Posteriormente, con fecha 25 de febrero de 2025 presenta una ampliación del recurso.

Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 5 de marzo de 2025.

Cuarto. En fecha 27 de febrero de 2025 la Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación del mismo, resolvió conceder la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, sin que este afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. En la tramitación del presente recurso se ha seguido lo dispuesto por la LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).



Se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania

Segundo. Este Tribunal es competente para resolver este recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en el plazo establecido por el artículo 50.1 b) de la LCSP. No obstante, el escrito de ampliación del recurso tiene entrada fuera del plazo de quince días hábiles desde el día siguiente a la publicación en el perfil de contratante del anuncio de licitación y de los pliegos, por lo que es extemporáneo.

Cuarto. Se recurre contra los Pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto y contrato susceptibles de recurso especial, conforme a los artículos 44.2 a) y 44.1 a) de la LCSP, respectivamente.

Quinto. Debemos hacer referencia a la legitimación del recurrente a la luz del art. 48 LCSP que dispone: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

El órgano de contratación alega, por un lado, falta de legitimación para impugnar el nombramiento de la persona responsable del contrato, sosteniendo que *“el recurso*



especial en materia de contratación (o la reclamación en materia de contratación) no es el foro para dirimir las decisiones de auto-organización de los organismos públicos. No es el foro para impugnar el nombramiento de la persona responsable del contrato (salvo que su impugnación se base en un incumplimiento de la LCSP o el RDL 3/2020, pero no es el caso). Siendo además patente que el ordenamiento jurídico no exige que la persona física o jurídica responsable de un contrato del sector público ostente determinada titulación.

Por tanto, en lo relativo a la pretensión de declarar nulo el apartado 3 del PPTP de nombramiento de responsable del contrato, la misma es espuria y ajena a la contratación del sector público, por lo que el Colegio recurrente carece de legitimación activa”.

Por otro lado, manifiesta que el colegio también carece de legitimación para la pretensión de impedir la concurrencia de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, pues no defiende los intereses profesionales de acceso a las licitaciones de su colectivo, impidiendo que se les restrinja el mismo, sino que lo que pretende es la imposición de restricciones a otros colectivos que no son sus colegiados.

La legitimación debe analizarse a la luz de los motivos del recurso pues lo contrario supondría reconocer al Colegio Profesional una legitimación para impugnar cualquier licitación y por cualquier motivo siempre que a ella puedan concurrir sus asociados, sin tener en cuenta que la legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación tiene reglas propias y que, en todo caso, exige acreditar que el Colegio profesional actúa en defensa de los intereses profesionales de los colegiados (Sentencia núm. 317/2024, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera de fecha 27 de febrero de 2024, que cita la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/2010, de 18 de octubre de 2010).

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



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

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

De la anterior normativa se desprende que, entre las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentra la representación y defensa de la profesión, función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y, como afirmamos en la STC 45/2004, FJ 5, mientras que para la defensa de los intereses de los



profesionales colegiados pueden concurrir tanto los colegios profesionales como los propios colegiados cuando resulten individualmente afectados, así como otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales, por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa ante los poderes públicos se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio”.

Y recogía también la sentencia de 27 de febrero de 2024, lo que dijo en relación con esta materia el propio Tribunal Supremo en sentencia de la misma Sala de 24 de enero de 2012 (RC 16/2009), en relación con la legitimación activa de un Consejo Autonómico de Colegios de Arquitectos para impugnar una Disposición General: *“Constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que declara que: ‘Los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud sólo reservada a la acción popular”.*



Todo ello, para resolver el Tribunal Supremo la cuestión casacional afirmando que: *“(...) los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión”.*

Doctrina que se ha aplicado en anteriores y recientes resoluciones de este Tribunal, entre otras Resoluciones nº 660/2024, de 23 de mayo, Resolución 876/2024, de 11 de julio, Resolución 1064/2024 de 12 de septiembre y Resolución 1410/2024 de 8 de noviembre.

Ítem más, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm.15/2024, de 10 de enero, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, confirmó nuestra resolución en la que inadmitimos el recurso interpuesto por Colegio Profesional contra pliegos por falta de legitimación y desestimó el recurso interpuesto contra ella.

En el supuesto que se examina, pese a que la cuestión que se suscita no es tanto admitir la posibilidad de exigir la intervención de los miembros del Colegio Profesional –Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos–, sino atribuirles a ellos en exclusiva la posibilidad de desempeñar determinadas funciones –*“Responsable del contrato”* , así como *“Directores/Autores del Proyecto”*– y, no obstante lo manifestado por el órgano de contratación en su informe preceptivo, ha de reconocerse legitimación al Colegio Profesional recurrente puesto que el fundamento del recurso se basa, en definitiva, en la defensa de los intereses profesionales de sus colegiados, al considerar que existe una reserva efectiva a su favor para el desempeño de tales puestos en el contrato que se examina.



Sexto. Entrando en el fondo del asunto, el colegio profesional recurrente solicita que se declare la nulidad de las cláusulas 3 “*Dirección de los Trabajos*” y 13 “*Equipo técnico*” del PPT, así como todas las que existan en consonancia, al entender que no resulta conforme a Derecho la admisión de la titulación de “*Graduado en Ingeniería Civil/Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*”, para la realización de las funciones que conllevan en el presente contrato. Al respecto argumenta que, puesto que la competencia profesional de tales titulaciones ha de quedar restringida a trabajos de menor complejidad, los profesionales indicados no pueden realizar las funciones previstas en las cláusulas del PPT impugnadas, al tratarse de un proyecto singular o de envergadura, por presentar características singulares desde el punto de vista técnico o económico (ex artículo 18 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre).

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo manifiesta que *“no existe legal específica a favor de una profesión o titulación, se encuentra dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica del organismo contratante definir los perfiles profesionales necesarios para el buen fin del proyecto. Porque efectivamente, lo que la Autoridad Portuaria pretende es que se adscriban al contrato medios humanos y materiales suficientes y competentes para el buen fin de la prestación. Simultáneamente hemos querido respetar los principios de concurrencia y no discriminación; junto con el principio de “libertad con idoneidad”*”. Por todo ello, sostiene la conformidad a derecho de los pliegos impugnados.

Séptimo. Procede abordar el análisis del motivo de impugnación de los pliegos, el cual se centra en la atribución exclusiva de la realización de proyectos singulares o de envergadura a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, lo que imposibilitaría, en opinión del Colegio Profesional recurrente, que las funciones determinadas en las cláusulas impugnadas puedan ser desarrolladas por los profesionales que ostenten la titulación de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas/Graduados en Ingeniería Civil.

En concreto, las cláusulas impugnadas son las siguientes:

La cláusula 3 “*Dirección de los Trabajos*” del PPT, indica que:



“A los efectos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de los trabajos la Autoridad Portuaria nombra como Responsable del Contrato a la Jefa de Gestión Técnica del Territorio.

La Responsable del Contrato desempeñará, en general, una función coordinadora, establecerá criterios y bases de actuación del personal técnico del adjudicatario del contrato y podrá reclamar todas las ayudas técnicas que necesite para una razonable comprobación de las labores realizadas.

La Responsable del Contrato deberá estar en todo momento perfectamente informada por el adjudicatario de los trabajos que se vayan realizando, con facultades para pedir cuantas aclaraciones sean necesarias”.

Por su parte, en la cláusula 13 *“Equipo técnico”* del PPT, se establece:

“El adjudicatario del presente servicio deberá aportar para la realización del mismo, un equipo pluridisciplinar formado por expertos con amplia y contrastada experiencia en trabajos similares y que disponga de medios materiales y personal experto en las distintas cuestiones que comprende el contrato

El Adjudicatario aportará un equipo humano formado por un número suficiente de técnicos/as competentes en cada una de las materias objeto del servicio y unos medios materiales adecuados para su correcta y puntual realización. Se considera que el equipo óptimo es el formado por:

Equipo director/autor:

– 1 Ingeniero-ingeniera de caminos canales y puertos o Ingeniero-ingeniera graduado en ingeniería Civil, perteneciente a la plantilla del adjudicatario en el momento de la licitación con experiencia mínima de 8 años (anteriores a la fecha límite de presentación de ofertas) ejerciendo la profesión de forma activa, en proyectos constructivos de Obras Marítimas. La participación en dichos proyectos podrá ser como redactor del proyecto, asistencia técnica durante la obra, dirección de obra o jefe de obra de la empresa contratista ejecutora del contrato.



- 1 Ingeniero-ingeniera de caminos canales y puertos o Ingeniero-ingeniera graduado en ingeniería Civil, perteneciente a la plantilla del adjudicatario en el momento de la licitación con experiencia mínima de 8 años (anteriores a la fecha límite de presentación de ofertas) ejerciendo la profesión de forma activa, en redacción de proyectos constructivos de ingeniería civil. La participación en dichos proyectos podrá ser como redactor del proyecto, asistencia técnica durante la obra, dirección de obra o jefe de obra de la empresa contratista ejecutora del contrato.

Se considera que las anteriores titulaciones son las óptimas para el mejor cumplimiento del contrato. Sin embargo, la empresa licitadora podrá optar por modificar el perfil profesional del equipo director/autor siempre y cuando justifique que pertenecen a la plantilla del licitador y que poseen la capacidad e idoneidad necesarias para ser autores firmantes del proyecto objeto del presente contrato y que cada uno cuenta con una experiencia mínima de 8 años (anteriores a la fecha límite de presentación de ofertas) ejerciendo la profesión de forma activa, en la redacción de proyectos constructivos de obras marítimas y/o de proyectos constructivos de ingeniería civil, según corresponda.

Cualquiera de las anteriores personas será designado por el Adjudicatario como delegado delegada del adjudicatario y Autor-Autora del Proyecto y a su vez ejercerá como coordinador de las distintas materias que integran el mismo. Esta persona tendrá plena disponibilidad y dedicación completa a este contrato durante la vigencia del contrato”.

Según se ha indicado, el Colegio Profesional recurrente solicita la anulación de las cláusulas impugnadas puesto que, a su juicio, se ha de circunscribir la participación a quienes dispongan de la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Entrando a analizar las alegaciones expuestas en el recurso, conforme a los principios proclamados en el artículo 1 de la LCSP, ha de partirse del principio general de libre competencia que impera en la contratación pública, teniendo en cuenta que garantizar la libertad de competencia constituye una de las finalidades a salvaguardar (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de mayo de 1994).

Pues bien, en relación con la exigencia de una titulación concreta para el responsable del contrato y 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.”

Ahora bien, este Tribunal también ha señalado 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 n.º 1221/2020, de 13 de noviembre de 2020, 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)”.

En la Resolución nº 889/2019, de 25 de julio, este Tribunal señaló que:

“Asimismo, la Resolución n.º 516/2018, de 1 de junio, del Recurso n.º 302/2018 de este mismo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que reproduce a su vez resoluciones anteriores (resolución n.º 302/2018, de 23 de marzo, del recurso n.º 133/2018, resoluciones n.º 517/2017 y n.º 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 este sentido, en la STS 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. 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 su 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 (...).”

En efecto, la doctrina jurisprudencial reiterada 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 salvo que por ley se establezca una reserva legal en favor de una determinada profesión.

Para la defensa de sus argumentos, el Colegio Profesional adjunta al recurso un dictamen pericial, firmado por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos colegiado 8668, el cual reúne los requisitos del artículo 335.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Cabe destacar que en dicho Dictamen en los apartados 3 y 6 se refiere a que el proyecto objeto del contrato es de gran envergadura y alta complejidad, que exige



determinados conocimientos para abordar este tipo de proyectos y concluye en los apartados 5, 7 y 9 que la titulación más adecuada y recomendable para redactar un proyecto de estas características es la de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. El Dictamen se dirige exclusivamente a rebatir el hecho de que se permita la participación de los ITOP / Graduados en Ingeniería Civil en el Equipo director/autor.

Para alcanzar dicha conclusión, hace alusión en el apartado 7 a una habilitación legal, si bien cita la *“Ley 2/1974 sobre Colegios Profesionales y el Real Decreto 1000/2010 regulan las profesiones de ingeniero e ingeniero técnico, estableciendo claramente las competencias de cada uno”*, sin especificar los preceptos concretos que exigirían que el proyecto que nos ocupa estuviera reservado a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. De hecho, las conclusiones del informe se orientan a aconsejar o recomendar esta titulación como la más idónea, esto es, no se parte de que exista una reserva legal para este colectivo.

Por otro lado, señala los siguientes argumentos para considerar que los ITOP / Graduados en Ingeniería Civil no son competentes para la redacción del proyecto que nos ocupa:

- *“En la orden CIN/307/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico de Obras Públicas, no se contemplan conocimientos suficientes, ni competencias bastantes relativos a proyectos de obras marítimas. Tampoco se contemplan en los contenidos de los Planes de Estudios de las diferentes escuelas.*
- *Solamente los ICCP adquieren competencia y solvencia técnica plena en la redacción de proyectos de obras marítimas – obras e infraestructuras portuarias -, cursando únicamente estas profesionales asignaturas relacionadas con la dinámica del litoral y el clima marino, directamente vinculadas a dichas obras. Todo ello, de acuerdo con la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y los planes de estudio y programas analizados”.*



Partiendo de lo anterior, atendiendo al objeto del contrato *“desarrollo del Proyecto Constructivo ‘Ampliación Muelle Juan Sebastian Elcano’*”, así como las prestaciones incluidas en el mismo, y pese a lo manifestado por el Colegio Profesional recurrente sobre la entidad del proyecto al que se refiere el contrato de servicios en atención a su cuantía (con una partida presupuestaria de 40 millones de euros), no es posible afirmar la existencia de una reserva exclusiva, por ley, a favor de los Ingenieros Superiores o Master universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.

Así, según expone el órgano de contratación, el recurrente pretende fijar la frontera que separa las competencias profesionales de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de las competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas en el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que se refiere a las funciones de Puertos del Estado, cuando señala que *“este proyecto es más de 13 veces más grande que lo que la ley considera un proyecto singular o de envergadura, que los Graduados en Ingeniería Civil (Ingenieros Técnicos de Obras Públicas) no pueden realizar”*. En concreto, la letra e) del apartado 1 se hace alusión a la emisión de informe vinculante por parte de Puertos del Estado *“sobre los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias. En todo caso, procederá la emisión de informe vinculante sobre los proyectos de obras cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 de euros o estén financiados con fondos procedentes de la Unión Europea o de otros organismos internacionales”*. No obstante, el órgano de contratación aclara que dicho precepto no tiene como propósito determinar qué proyectos pueden ser firmador por Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y cuáles por Ingenieros Técnicos de Obras Públicas.

El órgano de contratación, en atención a la doctrina anteriormente expuesta, admite que las funciones que se contemplan en las cláusulas impugnadas se realicen no sólo por titulados en Ingeniería Superior o master universitario de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, sino también por los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas/Graduados en Ingeniería Civil, evitando así restringir el desarrollo de tales funciones a favor de una determinada titulación a fin de garantizar la libre concurrencia. Es más, deja abierta la



posibilidad de que la empresa licitadora pueda modificar el perfil profesional del equipo director/autor siempre que cumpla determinados requisitos, en especial, que cuenten con una experiencia mínima de ocho años ejerciendo la profesión de forma activa en la redacción de proyectos constructivos de obras marítimas y/o de proyectos constructivos de ingeniería civil, según corresponda, sosteniendo el órgano de contratación que en ningún momento se admitirá como parte del equipo director/autor a ningún profesional que no esté habilitado para firmar el proyecto.

Añade que, además de la titulación, se exige 8 años de experiencia mínima ejerciendo la profesión de forma activa, en proyectos constructivos de Obras Marítimas, en un caso, y en redacción de proyectos constructivos de ingeniería civil, en el otro, sosteniendo que el binomio titulación más experiencia respeta el principio de *“libertad con idoneidad”* y se hace en favor del principio de concurrencia.

En definitiva, el Colegio Profesional recurrente pretende que se limite la titulación, para el desarrollo de las funciones a las que se refiere el recurso, a la de Ingeniería de Caminos Canales y Puertos, pero no ofrece razones que pudieran justificar tal planteamiento más allá de afirmar que las funciones se desarrollan en el ámbito de un proyecto singular (fundamentalmente por su cuantía) para el que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas/Graduados en Ingeniería Civil no tienen competencia, teniendo presente que, según se ha dicho, ello requeriría una reserva legal a favor de la titulación de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o, acreditar y justificar convenientemente que no existe ninguna otra Ingeniería cuyas competencias pudiesen acomodarse al objeto de las tareas requeridas en este ámbito, no siendo suficiente a estos efectos el argumento correspondiente a la cuantía del proyecto, además de obviar que no solo se permite una determinada titulación, sino una experiencia específica en el ámbito objeto del contrato.

En suma, atendiendo al criterio mantenido por el Tribunal y, a falta de reserva legal, en este caso no se justifica en modo alguno en el recurso que deba limitarse a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos la posibilidad de integrar el equipo técnico y las funciones de responsable del contrato, ni se ha justificado que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas/Graduados en Ingeniería Civil, junto con la experiencia exigida, no reúnan los conocimientos técnicos necesarios para la ejecución de las funciones derivadas del



contrato, lo anterior, unido a las facultades que hay que reconocer al órgano de contratación para determinar la composición del equipo técnico requerido para ejecutar el contrato –con respeto siempre a las competencias profesionales de cada titulación y a las disposiciones legales aplicables–, y teniendo en consideración la doctrina anteriormente expuesta sobre el principio de *“libertad de acceso con idoneidad”*.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.R.R.V. en representación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra los pliegos del procedimiento *“Asistencia técnica para la redacción del proyecto constructivo ‘Ampliación Muelle Juan Sebastián Elcano’”*, con expediente referencia I-2025/01, convocado por la Autoridad Portuaria de las Palmas.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES