

Recurso 150/2025
Resolución 208/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 23 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA**, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato denominado «Contrato de Servicios de Redacción de Proyectos, EBSS, Responsables del Contrato y Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud; Campo Fútbol 7 La Pañoleta y Campo Fútbol 11», (Expte. 8746/2024), convocado por el Ayuntamiento de Camas (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de marzo de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 134.710,74 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 8 de abril de 2025, el COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA (la corporación recurrente, o la recurrente) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de 8 de abril de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 10 de abril de 2025.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados, por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, se han recibido dentro del plazo concedido, las formuladas por la entidad BM2PLUS, S.L.P.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*

Sobre la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16 de 2009, viene a señalar que *“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 a favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de la 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 solo reservada a la acción popular.”*

La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el supuesto analizado, el Colegio profesional recurrente impugna los pliegos que rigen el contrato de servicios por considerar que se excluye y discrimina a sus colegiados, que conforme al clausulado del mismo no pueden optar a la redacción del proyecto ni a la dirección de obras del contrato que se licita.

Así pues, vista la controversia suscitada, se estima la incidencia que los actos impugnados pueden tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por la corporación profesional recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la corporación profesional recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación, a fin de que se modifique su contenido y, *«evitar la exclusión y discriminación de la Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, otorgando nuevo plazo que permita la posibilidad de optar como*



profesionales al mismo, y por ende se modifique la actual situación lesiva; admitiendo en su virtud, la participación y designación de nuestros titulados.».

Centra su impugnación en la previsión contenida en la cláusula 6 del pliego de prescripciones técnicas (PPT); en concreto, en la composición del equipo técnico en la que, respecto al perfil profesional del responsable de proyecto, así como del director de obras se exige la titulación de arquitectura o equivalente.

Alega que los conocimientos adquiridos «por todo Ingeniero/a de Caminos, Canales y Puertos les dota en lo que aquí nos interesa, de la capacidad técnica real o idoneidad para la redacción de los aludidos trabajos. Por lo que considera que la citada cláusula impide el ejercicio de la profesión de sus colegiados, al imposibilitárseles acceder como técnicos, a este expediente.».

Insiste en que sus colegiados son técnicos adecuados y competentes, según la legislación y jurisprudencia aplicables, para el desempeño de esas funciones, y que *«No existe ningún criterio técnico, legal, o jurisprudencial, por el que la titulación de arquitectura otorgue ventajas o conocimientos superiores de tipo alguno, sobre la ingeniería de caminos para las obras en un campo de fútbol, como requiere este expediente de contratación.».*

Por lo expuesto concluye que las mencionadas exigencias del PPT son discriminatorias y arbitrarias respecto a las personas tituladas en ingeniería de caminos, canales y puertos; y constituyen una infracción del principio de igualdad y de libre concurrencia en la contratación.

Aporta certificación del secretario de la corporación profesional que parcialmente transcribe, en la que se relaciona las competencias que corresponde a los colegiados, y entre las que se, se incluye expresamente, dentro del apartado “Edificación y aspectos conexos. Estructura”, la siguiente: *«3. Proyecto, dirección de obra y de la ejecución de la obra, construcción, conservación, explotación, rehabilitación, reparación y modificación de:*
(...)

c) Silos; depósitos, tanques; almacenes; tinglados; talleres y naves industriales; naves de otros usos; estacionamientos elevados, en superficie y subterráneos; estadios y campos de deporte; piscinas; complejos polideportivos y edificaciones de uso deportivo.»

Además, como acreditación de la adecuada formación de sus colegiados el escrito impugnatorio contiene una detallada exposición del contenido de 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 habilitan para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que en la conformación de las titulaciones exigidas en los pliegos se han seguido las directrices del Colegio Profesional de Arquitectos (COAS en adelante) entendiéndose que *«la titulación exigida para el técnico redactor es una cuestión ya consolidada jurídicamente. Los Tribunales estiman que, aunque no esté expresamente recogido en el apartado a) del artículo 2.1 de la LOE, el uso deportivo debe asimilarse al cultural por estar implicada la seguridad de las personas, la clave está en si la construcción puede considerarse de pública concurrencia.».*

Manifiesta que ese criterio cuenta con apoyo jurisprudencial citando al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 octubre 2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia RJ\2015\4903, de la que reproduce el siguiente párrafo: *«Evidentemente, la obra en cuestión, destinada a uso deportivo, no aparece recogida expresamente como tal. No se trata de una actividad industrial, sino más bien de tipo cultural. El Tribunal*



Supremo, en supuestos similares, atribuye la competencia a los Arquitectos Superiores, al entender que se trata de edificaciones de uso público destinadas a albergar concentraciones de personas.»

El órgano de contratación insiste en que el recurso pone de manifiesto la disparidad de criterios interpretativos de los colectivos profesionales representados por el COAS y por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y concluye que: *«En la fase de elaboración de los pliegos el órgano de contratación ha optado por efectuar una restricción de las titulaciones de los técnicos que participarían en la ejecución de estos servicios, siguiendo en su día el criterio del COAS.»*

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Finalmente, la entidad interesada se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, esgrime argumentos similares a los manifestados por el órgano de contratación en su informe al recurso.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

La controversia sobre los pliegos en el presente asunto surge porque en el clausulado de los mismos, la redacción del proyecto, así como la dirección de obras se atribuye a un arquitecto superior, estimando la corporación recurrente que ello supone una exclusión de sus colegiados para el ejercicio de su profesión en condiciones de igualdad.

Para dar respuesta a la cuestión planteada en el recurso hemos de partir de la doctrina jurisprudencial sobre la materia, no sin antes advertir que el objeto del recurso especial se circunscribe a la materia contractual y que no es competencia específica de este Tribunal determinar el ámbito de actuación competencial de unos u otros profesionales.

Aclarado lo anterior, el criterio judicial en esta materia resulta determinante para resolver la cuestión. Así, cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 (RJ 2009\2982) que afirma lo siguiente: *"(...) Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido".*

El citado criterio jurisprudencial ha sido reiterado en sentencias posteriores como la núm. 732/2017, de 28 de abril (RJ 2017\2679), si bien como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2021 -citada en la posterior de 23 de diciembre (JUR 2022\10468)- el principio de libertad con idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesto en relación con el desempeño de la actividad concreta. En este sentido, manifiesta que *«Numerosas disposiciones, tanto a nivel estatal como autonómico, prevén el ejercicio de una potestad administrativa de intervención en esta materia -ya sea previa a la ocupación del inmueble o de inspección posterior*



del mismo-, que en muchas ocasiones requiere la colaboración técnica de ciertos profesionales, que actúan como expertos cualificados que posibilitan el ejercicio de la potestad administrativa. Ello se corresponde con aquellas previsiones que reservan el ejercicio de ciertas actividades profesionales a la obtención de una titulación académica para asegurarse de que tan solo puedan ejercerlas las personas que hayan acreditado disponer de una cualificación y titulación idónea para el desempeño de esta actividad profesional.

En algunos casos, la norma reserva la ejecución de dichas actividades o la prestación de los servicios (trabajos de proyección, elaboración y ejecución) a unos profesionales con una titulación determinada, este es el caso de los arts. 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación. En otras ocasiones, la norma prevé que su ejercicio le corresponda a los "facultativos competentes" (este es el caso previsto en art. 34 apartados 2 y 3 de la Ley 3/2004, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación de la Comunidad Valenciana), esto es, a aquellos que por razón de su preparación y competencia tengan los conocimientos y la cualificación técnica necesaria para desarrollar dicha actividad de forma fiable.

En ambos casos, es la norma la que restringe el ejercicio de una actividad a determinados profesionales, limitando en consecuencia el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos. (...)

Los posteriores actos administrativos, que en cumplimiento de estas previsiones requieren la intervención del profesional competente, no están obligados a motivar las razones de interés general, necesidad y proporcionalidad de dicha exigencia. La norma que estableció la necesaria intervención administrativa y la reserva de una actividad a unos titulados ya ponderó tales razones de interés general y la proporcionalidad de su implantación.

Esto mismo resulta aplicable cuando la norma reserva una actividad al "facultativo competente", pues si bien en estos casos no se ha especificado los profesionales llamados a ejercerla, si ha querido restringir el ejercicio de dicha actividad o prestación a los profesionales que estén cualificados para desarrollarla. La concreta determinación de quien es el profesional capacitado para ejercerla entraña un juicio de idoneidad que ha de concretarse tomando en consideración la capacitación que confiere una determinada titulación y la actividad que ha de ejercerse.

Ello engarza con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, en la que se ha defendido la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta».

Se colige, pues, que en el ámbito de las profesiones tituladas prevalece el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad, salvo los casos en que exista reserva legal a favor de alguna de aquellas y sin perjuicio de que dicha idoneidad deba ponerse en relación con la actividad concreta a desempeñar, lo que exige analizar cada caso concreto.

Conviene recordar que el artículo 90 de la LCSP dispone que: «En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

(...)

e) *Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.».*

Además, el artículo 76 de la LCSP dispone:



«(...) 2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado 10 en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario. En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación.».

El artículo 126.1 de la LCSP, en relación con las prescripciones técnicas dispone que: «1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.».

En el supuesto planteado el cuadro de características particulares del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) señala, en el apartado A, respecto al objeto del contrato lo siguiente:

«A.1.- Objeto del contrato: Contrato de Servicios de Redacción de Proyectos, EBSS, Responsables del Contrato y Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud; Campo Fútbol 7 La Pañoleta y Campo Fútbol 11. Descripción de la situación actual: En la actualidad, el Ayuntamiento de Camas ha incluido dentro de su Plan Anual de Contratación para el año 2025 la ejecución de las obras del Campo de Fútbol 7 La Pañoleta y del Campo de Fútbol 11. Para poder cumplir con este objetivo y ejecutar el uso urbanístico previsto para las parcelas en las que se pretenden realizar estas obras, se hace necesario tramitar el presente contrato de servicios que tiene por objeto la redacción de los Proyectos Básicos y de Ejecución visados, el Estudio de Seguridad y Salud, la Dirección de las Obras, la Dirección de Ejecución de las Obras y la Coordinación de Seguridad y Salud para los citados campos de fútbol.».

El PCAP regula la solvencia técnica o profesional para los dos lotes que integran el contrato en el apartado H.1 del cuadro de características particulares en los siguientes términos:

«PARA AMBOS LOTES.

Solvencia Técnica o Profesional:

La solvencia técnica o profesional se acreditará alternativamente por uno de los siguientes medios:

1. *Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato: La complejidad técnica del objeto del contrato exige que el licitador se comprometa a constituir un equipo multidisciplinar que reúna un amplio grado de conocimiento y capacitación en el ámbito de la actuación que es objeto del contrato. Por ello, el equipo técnico mínimo deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales:*

A) *1 Director de Equipo y Responsable de Proyecto, arquitecto/a o titulación equivalente, con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años de redacción de Proyectos Básicos y de Ejecución y de Dirección de Obras de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado, mediante contratos de servicios con un importe acumulado del mismo*



PEM que el lote que se licita. Asumirá las funciones de *Proyectista / Dirección de Obra* según los arts. 10 y 12 de la LOE así como las funciones del *Responsable del Contrato de Obras*, conforme a lo dispuesto en el art. 62, arts. 237 a 246 de la LCSP y en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra*. El *Director de Equipo* podrá asignar una o varias de estas funciones a técnicos de su equipo, siempre que cumplan con los requisitos técnicos, de titulación y de solvencia profesional requeridos.

B) 1 *Responsable de la Dirección de Ejecución de Obra*, arquitecto/a técnico/a o titulación equivalente con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años, de redacción de *Proyectos Básicos* y de *Ejecución y de Dirección de Obras* de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado, mediante contratos de servicios con un importe acumulado del mismo PEM que el lote que se licita. Ejercerá las funciones de *Dirección de Ejecución de la Obra* establecidas en el art. 13 de la LOE, así como el resto de obligaciones establecidas en la LCSP y su Reglamento y las establecidas en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra*.

C) 1 *Responsable de Seguridad y Salud*, técnico superior o medio, con titulación apta para asumir la *Coordinación de Seguridad y Salud* en los trabajos de proyecto y obra.

(...)

2. *Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras así como de los técnicos encargados directamente de la misma. El Equipo de Arquitectura licitador deberá estar liderado por uno o varios arquitectos con titulación homologada en España. Será necesario adscribir al Equipo de Arquitectura encargado de la ejecución del contrato los siguientes perfiles mínimos: - Para la redacción del Proyecto Básico y del Proyecto de Ejecución, así como para la Dirección de Obra: un Arquitecto que cuente con la titulación habilitante y colegiación oficial correspondiente, la cual se acreditará mediante certificado de inscripción en el Colegio Profesional competente. -Para realizar la Dirección de Ejecución de las Obras, Arquitecto Técnico que cuente con la titulación habilitante y colegiación oficial correspondiente, la cual se acreditará mediante certificado de inscripción en el Colegio Profesional competente.*

(...).

El apartado I del cuadro de características del PCAP, al regular los medios que se exige adscribir a la ejecución del contrato dispone:

«El equipo técnico mínimo deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales:

A) 1 *Director de Equipo y Responsable de Proyecto*, arquitecto/a o titulación equivalente, con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años de redacción de *Proyectos Básicos* y de *Ejecución y de Dirección de Obras* de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado, mediante contratos de servicios con un importe acumulado del mismo PEM que el lote que se licita. Asumirá las funciones de *Proyectista / Dirección de Obra* según los arts. 10 y 12 de la LOE así como las funciones del *Responsable del Contrato de Obras*, conforme a lo dispuesto en el art. 62, arts. 237 a 246 de la LCSP y en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra*. El *Director de Equipo* podrá asignar una o varias de estas funciones a técnicos de su equipo, siempre que cumplan con los requisitos técnicos, de titulación y de solvencia profesional requeridos.

B) 1 *Responsable de la Dirección de Ejecución de Obra*, arquitecto/a técnico/a o titulación equivalente con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años, de redacción de *Proyectos Básicos* y de *Ejecución y de Dirección de Obras* de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado, mediante contratos de servicios con un importe acumulado del mismo PEM que el lote que se licita. Ejercerá las funciones de *Dirección de Ejecución de la Obra* establecidas en el art. 13 de la LOE, así como el resto de obligaciones establecidas en la LCSP y su Reglamento y las establecidas en el *Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra*.

C) 1 *Responsable de Seguridad y Salud*, técnico superior o medio, con titulación apta para asumir la *Coordinación de Seguridad y Salud* en los trabajos de proyecto y obra.»



Y en la cláusula 6 del PPT denominada al regular el equipo técnico se señala:

«El EQUIPO TÉCNICO estará compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales:

- 1 Director de equipo y responsable de proyecto, arquitecto/a o titulación equivalente, con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años de redacción de proyectos básicos y de ejecución y de dirección de obras de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado. Asumirá las funciones de Projectista / Dirección de Obra según Art. 10 y 12 de la LOE así como las funciones de Responsable del Contrato de Obras, conforme a lo dispuesto en el Art. 62, los Art. 237 a 246 de la LCSP y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra. El Director de equipo podrá asignar uno a varias de estas funciones a técnicos de su equipo, siempre que cumplan con los requisitos técnicos, de titulación y de solvencia profesional requeridos.*
- 1 responsable de la dirección de ejecución de obra, arquitecto/a técnico/a o titulación equivalente con experiencia profesional superior a cinco (5) años y, al menos, dos (2) actuaciones en los últimos diez (10) años, de redacción de proyectos básicos y de ejecución y de Dirección de obras de construcción de edificios de nueva planta destinados a equipamiento deportivo, público o privado. Ejercerá las funciones de Dirección de Ejecución de la obra establecidas en el Art. 13 de la LOE, así como el resto de obligaciones establecidas en la LCSP y su Reglamento y las establecidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la obra.*
- 1 responsable de seguridad y salud, técnico superior o medio, con titulación apta para asumir la coordinación de seguridad y salud en los trabajos de proyecto y obra».*

Es decir, el PCAP y el PPT exigen que los trabajos de dirección de obras y redacción de proyectos sean llevados a cabo por una persona con titulación de Arquitectura. Así el órgano de contratación en su informe al recurso alega que dicha reserva de actividad en favor de la titulación de arquitectura se fundamenta en la previsión contenida en el apartado a) del artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), y ello dado que el uso deportivo debe asimilarse al cultural.

Pues bien, la competencia y especialidad propia de las titulaciones de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico se encuentran en la LOE, diferenciando los tipos de edificaciones y las distintas tareas de los agentes que intervienen en una obra.

En este caso, las obras que se pretenden proyectar y ejecutar relativas a campos de fútbol, de acuerdo con lo dispuesto en el PPT, se desarrollan en dos fases. La primera que comprende la redacción del proyecto básico y la redacción del proyecto de ejecución y la segunda fase, que se dedicará a la ejecución de las obras. Este tipo de obras no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, cuyo artículo 2.1.a) dispone que:

«Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose 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. (...).».

Los artículos 10, 12 y 13 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, disponen las tareas y titulaciones exigibles, respectivamente, al proyectista, director de obra y el director de ejecución de la obra. El artículo 10, punto 2, apartado a) establece que:

«2. Son obligaciones del proyectista:



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 redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.

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.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional 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 respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional 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.».

Este Tribunal ya tiene establecido que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, dentro de su indudable ámbito de la discrecionalidad técnica, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, puede exigir a las empresas que concurren a una licitación, determinadas titulaciones profesionales en los medios personales que deben intervenir en aquélla para alcanzar y garantizar un cierto nivel de calidad que permita el buen fin del contrato, siempre que no se provoquen restricciones prohibidas o injustificadas a la concurrencia. En este sentido, los profesionales que se designen en el equipo técnico no deben escogerse de manera caprichosa, arbitraria o injustificada, sino teniendo muy presente el interés público que subyace en el contrato y de acuerdo con sus competencias y especialidades.

No se trata, por lo tanto, de negar competencias a otras titulaciones o excluirlas, sino que dentro de esa discrecionalidad técnica que tiene el órgano de contratación y atendiendo a los planes de estudio y formación de las posibles titulaciones concurrentes, el normal desempeño de las profesiones correspondientes y las características del contrato se opta por un determinado profesional, por considerarlo el más idóneo.

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 (LOE 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 con relación al contrato en controversia. En consecuencia, se trata de analizar si en el contrato en controversia existe esa elección más allá de un arquitecto.

La interpretación precedente de la normativa aplicable está en consonancia con el principio de libre competencia establecido en el artículo 38 de la Constitución Española, pues debe partirse de que el principio de libre competencia no es absoluto (como no lo es ningún derecho ni principio constitucional), y tiene que someterse al juicio de ponderación cuando entre en concurrencia con otros principios, valores o derechos del ordenamiento. Esto dicho, se pretende garantizar ese valor (a su vez, derecho de los trabajadores), la realicen profesionales cuya titulación implique la preparación específica y profunda en el objeto del trabajo de que se trate, y que en modo alguno puede verse como un obstáculo injustificado a la libre competencia de los profesionales de una determinada titulación. En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 se afirma lo siguiente:



« (...) Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».

El Tribunal Supremo viene rechazando el monopolio competencial a favor de una específica profesión técnica, reconociendo la posible competencia a todo título facultativo legalmente reconocido como tal, siempre que integre un nivel de conocimientos técnicos correspondiente a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia atinente a su especialidad, dependiendo la competencia de cada rama de ingeniería, de la capacidad técnica real conforme a los estudios emanados de su titulación para el desempeño de las funciones propias de la misma, no apreciando duda alguna de que dada la naturaleza y finalidad de un proyecto de construcción de campos de fútbol, como el aquí cuestionado, la competencia para su redacción y ejecución puede corresponder a los Ingenieros Superiores de Caminos, Canales y Puertos.

En definitiva, la exclusividad de la competencia de los arquitectos se refiere a la proyección de edificios de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal sea administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente o cultural (artículo 2) a. LOE), mientras que para el resto de las edificaciones, la titulación académica y profesional habilitante depende de las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Como antes se tuvo ocasión de exponer, el órgano de contratación en su informe defiende que las actividades deportivas quedarían incluidas dentro del uso cultural de una edificación, reconocido en la LOE como uno de los usos en los que tendría reserva de actividad los titulados en Arquitectura.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, si bien el deporte podría considerarse como una especificación o manifestación cultural, esa circunstancia no impide la posible delimitación de dicho concepto respecto del más general en el que se inserta, delimitación que así se ha venido admitiendo en nuestro ordenamiento, y más concretamente en aquel sector que se ocupa de regular la ordenación de las ciudades y edificaciones.

A los únicos efectos de determinar si el uso deportivo podría considerarse, desde el punto de vista edificatorio, dentro del concepto de edificación cultural, podríamos acudir someramente a distintas regulaciones normativas que se han ocupado de la materia y que tradicionalmente han distinguido los equipamientos deportivos de aquellos otros.

Históricamente, podemos remontarnos a los artículos 13.2.b) y c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 45.1.c) y d) del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, (aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), y también al artículo 72.A. c) y d) del Texto Refundido de 1992, que contemplan desde entonces expresa mención de los espacios destinados a zonas deportivas, y en este mismo sentido, la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, en donde a pesar de reconocer aquella generalidad de concepto cultural respecto del deporte, recoge ya el aspecto deportivo desde un prisma específico y aislada, estableciendo concretamente en su



artículo 10 que «(...) los planes y programas urbanísticos determinarán los terrenos destinados a zonas deportivas públicas y privadas en proporción adecuada a las necesidades colectivas (...)», añadiendo que «(...) las autoridades urbanísticas fijarán, de acuerdo con la legislación sobre suelo y ordenación urbana, la superficie mínima que habrá de destinarse a reservas para uso deportivo en suelo urbano y urbanizable, previo informe del órgano deportivo competente (...)».

Por otro lado, en nuestro ámbito autonómico, más recientemente, el artículo 72 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, recoge como singularidad separada respecto del ámbito cultural que «en el marco de la legislación urbanística, los instrumentos de planeamiento deberán incorporar las determinaciones precisas para el desarrollo de las actuaciones previstas en el Plan Director y en los planes locales de instalaciones deportivas». Es decir, sus peculiaridades no quedan recogidas dentro de instrumentos administrativos relacionados como arquitectura donde se lleven a cabo actividades culturales.

En este sentido, la propia Constitución ha tenido en cuenta esta diferenciación al prever, por un lado, el fomento por los poderes públicos de la educación física y el deporte (artículo 43. 3) y contemplar, de otro lado, la obligación de promoción y tutela del acceso a la cultura por parte de aquellos mismos poderes públicos (artículo 44.1). Por otro lado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge separadamente la competencia autonómica exclusiva en materia de deportes y de actividades de tiempo libre, que incluye la planificación, la coordinación y el fomento de estas actividades, así como la regulación y declaración de utilidad pública de entidades deportivas (artículo 72), junto a la competencia en materia de cultura (artículo 68), previsiones que sólo pueden considerarse no reiterativas si se parte del entendimiento diferenciado de ambos conceptos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1996, de 13 de junio que señala que *"..la competencia sobre cultura no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales, con el argumento de que esos aspectos permiten una intervención superpuesta y duplicada. Debe tenerse presente que son muchas las materias competenciales específicamente contempladas en el bloque de la constitucionalidad que tienen un contenido cultural, desde la enseñanza hasta los diversos medios de comunicación social, pasando por las bibliotecas, los espectáculos, el deporte o la artesanía. Por ello, aceptar que desde la competencia de cultura pudieran realizarse, sin ningún límite, cualquier actividad de normación o de ejecución sería tanto como convertir en concurrentes, no ya las competencias sobre cultura, sino la competencia de cultura del Estado con todas las competencias exclusivas de las CCAA con elementos culturales, lo que a su vez supondría convertir en vano el esfuerzo realizado por el legislador constitucional y estatutario por dar un tratamiento diferenciado a estas competencias específicas y por precisar en cada caso el reparto concreto de funciones correspondientes. La competencia sobre cultura no es, pues, un título que le permita al Estado realizar indistintamente las mismas actividades normativas y de ejecución que tiene atribuidas CCAA en las muy variadas competencias que tienen ese contenido cultural. El Estado tiene reconocida una amplia capacidad para determinar cuáles son museos y en general los bienes y establecimientos culturales que requieren una actuación unificada, pero respecto de [os que han quedado bajo la titularidad exclusiva de las CCAA no puede retener exactamente las mismas facultades."*

Según todo lo anterior, a los efectos de tratar de encontrar la correcta interpretación de aquellos preceptos de la citada Ley 38/1999, no parece que, en este ámbito, el contractual, donde rigen otros principios como la concurrencia, y competitividad, deba adoptarse un concepto universal de cultura, so pretexto de restringir las mismas, que, podría incluir prácticamente cualquier manifestación de la vida humana.

Es por ello que, en el ámbito en el que se desenvuelve el proyecto técnico que ahora se trata, debe considerarse procedente la distinción del concepto de edificación deportiva respecto de la cultural, con el que se conecta la regla de exclusividad competencial contenida en el artículo 2 de la Ley 38/1999, conclusión por la que en último



extremo aboga la obligada interpretación de dicha norma de manera estricta, no ampliatoria, en atención a su propio carácter excepcional y de acuerdo con lo establecido por el artículo 4.2 del Código Civil.

Este ha sido el criterio seguido por este Tribunal en la reciente Resolución 143/2025, de 7 de marzo.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal, el clausulado objeto del presente recurso, que atribuye los trabajos de redacción de proyecto y dirección de los trabajos a un arquitecto superior, supone una exclusividad en el desempeño de los referidos trabajos contrarios al principio de libertad con idoneidad.

Procede, pues, estimar el recurso interpuesto

SÉPTIMO. - Sobre los efectos de la estimación del recurso.

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

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA**, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato denominado «Contrato de Servicios de Redacción de Proyectos, EBSS, Responsables del Contrato y Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud; Campo Fútbol 7 La Pañoleta y Campo Fútbol 11», (Éxpte. 8746/2024), convocado por el Ayuntamiento de Camas (Sevilla) y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento séptimo de esta resolución.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

