

**Recurso 651/2025**  
**Resolución 723/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 3 de diciembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el ■ (en adelante, la recurrente), contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de servicios denominado «Redacción del Plan de movilidad comarcal y planes de movilidad urbana sostenible (PMCUS Y PMUS) de la Doñana Sevillana. PSTD», (Expte. PEAS/660/2025), convocado por la Diputación de Sevilla, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 4 de noviembre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto simplificado 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 114.173,55 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 19 de noviembre de 2025, 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 19 de noviembre 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 24 y 25 de noviembre de 2025.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados, por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, no se han recibido dentro del plazo concedido.

## 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 de la recurrente 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 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. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.**

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que su tramitación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, conforme dispone el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que expresa que la tendrán siempre que “*se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos*”. Así lo recoge el anuncio de licitación publicado en el perfil de contratante, que indica que se trata de un proyecto financiado con fondos de la UE asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Programa PSTD).

#### **QUINTO. Plazo de interposición.**

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



## **SEXTO. 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 ... [al contrato], y por ende se modifique la actual situación lesiva; admitiendo en su virtud, la participación de nuestros titulados en igualdad de condiciones que los Arquitectos, y por otro lado, se eliminen del pliego profesionales que carezcan de formación suficiente y especializada».

Centra su impugnación en la previsión contenida en el apartado 12 del pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPTP); en concreto, en la composición del equipo redactor solicitado por la entidad adjudicadora, indicando que “en dicho apartado de manera excluyente e incomprensible no se contempla, ni se permite la presencia de un/a Ingeniero/a de Caminos, Canales y Puertos. (ICCP). De esta forma, se nos impide de forma infundada el ejercicio de nuestra profesión, al no poder ser directores de la redacción de los Planes de Movilidad Comarcal y Urbanos en igualdad de condiciones”.

Alega que “no existe ningún criterio técnico, legal, o jurisprudencial, por el que la titulación de Arquitectura otorgue ventajas o conocimientos superiores y excluyentes, relativos a cuestiones de movilidad, que deban primar a la primera titulación y discriminar a la ingeniería de caminos.

Por enseñanzas y formación estamos más especializados en inventario y análisis de transporte público urbano e interurbano, carril bus, carreteras, caminos, red ciclista que es lo que requiere el pliego recurrido”.

Seguidamente, expone las competencias de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en vías de comunicación y transportes, hidráulica y energía, urbanismo y ordenación del territorio. ingeniería de la ciudad y territorios inteligentes, edificación y aspectos conexos (estructuras), actividad concesional, medioambiente, seguridad y salud y nuevas tecnologías aplicadas a la construcción, para concluir indicando que “resulta incontestable que el nivel de 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 último, manifiesta que “dichas competencias están consolidadas y amparadas tanto legal como jurisprudencialmente”, aludiendo a varias sentencias que indican que «respecto a las profesiones tituladas, debe darse prevalencia al principio de libertad de acceso con idoneidad, ... no existiendo reserva legal, cada profesión titulada es competente en el ámbito de su especialidad respectiva, "sin otra limitación cualitativa que la que derive de la formación y los conocimientos de la técnica propia”».

### **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación, en su informe, se allana al recurso al manifestar que “analizada la única alegación presentada y los motivos en los que se fundamenta ... se acuerda aceptar la alegación presentada por ... [la recurrente], en base al ámbito competencial de la profesión a la que representan, por lo que se acuerda el allanamiento al recurso, ya que se comprueba que existe un error por omisión en la redacción de los pliegos reguladores al no contemplarse la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en el equipo redactor de las auditorias.



*En base a lo anterior se procederá a modificar en dicho sentido la cláusula 12 Pliego de Prescripciones Técnicas y la Cláusula 5.5 del Anexo I al Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios por procedimiento abierto de la Diputación Provincial de Sevilla, aprobado en sesión plenaria de 27 de febrero de 2019, rectificando el error por omisión producido en la redacción de los mismos”.*

#### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.**

El órgano de contratación ha aceptado las alegaciones presentadas por la recurrente allanándose al recurso. Sobre tal extremo, se ha de indicar que, al no existir una regulación sobre el allanamiento en el ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, conforme al cual *«producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oirá por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho».*

De este precepto resultan los siguientes requisitos:

1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites.

2º) Que solo cabe no aceptarlo cuando la estimación de las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Por tanto, procede analizar si se cumple este último requisito o, por el contrario, se aprecia la citada infracción.

La controversia sobre los pliegos en el presente asunto surge porque, según estima la corporación recurrente, en el clausulado de los mismos, hay una *“injustificada exclusión y preterición, de la Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, en favor de ARQUITECTURA y OTROS ... considerándolo contrario a Derecho pues implica un posible perjuicio a los intereses generales y una discriminación injustificada”.*

Así, el apartado 12 del PPTP, objeto de impugnación, que regula el equipo redactor, establece lo siguiente:

*“Los equipos redactores de las auditorías, adjudicatarios de los trabajos, estarán a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), en cuanto a los requisitos de capacidad, atribuciones compatibilidad y solvencia profesional, técnica o científica.*

*Los equipos facultativos estarán constituidos por el conjunto de personas físicas con titulación, habilitante, que asumirá la totalidad de los trabajos del presente contrato en sus aspectos técnicos, económicos y estéticos, de conformidad con los pliegos y demás condiciones del contrato, las autorizaciones administrativas y que velarán por la aptitud final de la documentación a entregar de acuerdo al uso previsto.*

*Los componentes de este equipo interdisciplinar actuarán como asesores, con responsabilidad individualizada de las partes del encargo de sus respectivas competencias y conjuntamente del trabajo contratado.*

*Los adjudicatarios adscribirán a la ejecución del contrato el siguiente equipo facultativo:*

*- Persona con la titulación de Grado en Fundamentos de la Arquitectura y máster universitario en Arquitectura, o equivalente, al cual corresponderá la dirección de la redacción de los planes de movilidad objeto del presente contrato.*

*- Persona con la titulación de Grado en Ingeniería de la Edificación o equivalente, que actuará como redactor-analista de la documentación necesaria, para elaboración de los planes de movilidad objeto del presente contrato.*



- Persona con la titulación de Grado en Ingeniería con Máster Universitario en Ingeniería o Ingeniero Técnico o equivalente, que actuará como redactor-analista de la documentación necesaria, para elaboración de dicho Planes. Será el coordinador general del equipo redactor e interlocutor, en cuanto a la ejecución del contrato, ante el responsable del mismo.

Los cambios en la composición del equipo de trabajo deberán respetar los estándares de cualificación técnica, siendo igual o superior al del personal que se pretende sustituir, y en todo caso, ser comunicados y aprobados previamente por el responsable del contrato.

Cada uno de los Planes a redactar, será único y deberá estar firmado por todos los técnicos indicados anteriormente, conforme a sus competencias en la redacción”.

Para dar respuesta a la cuestión planteada 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».*

Por tanto, sin entrar más en el fondo en la cuestión, 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.

Por lo expuesto, este Tribunal entiende que no existen razones jurídicas para considerar que el reconocimiento o allanamiento del órgano de contratación pueda constituir una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, quedando a salvo las garantías exigibles a la contratación pública recogidas en el artículo 1.1 de la LCSP.

Así pues, como quiera que el allanamiento no supone tal infracción del ordenamiento jurídico, procede su aceptación y la estimación del recurso.

#### **OCTAVO. - 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 séptimo 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 ■■■, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de servicios denominado «Redacción del Plan de movilidad comarcal y planes de movilidad urbana sostenible (PMCUS Y PMUS) de la Doñana Sevillana. PSTD», (Expte. PEAS/660/2025), convocado por la Diputación de Sevilla, este Tribunal y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento octavo 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.

