



Recurso nº 329/2025 C.A. Principado de Asturias 18/2025

Resolución nº 688/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 08 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.A.S.C. en representación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos del Principado de Asturias, en impugnación de los pliegos que rigen la licitación del contrato de *“Coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de los trabajos de conservación, mantenimiento, adecuación y reformas en los edificios, dependencias y en las instalaciones propias de la edificación, del Ayuntamiento de Oviedo”*, expediente CC2025/17, convocada por dicho Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Oviedo ha tramitado el procedimiento para la contratación del servicio de seguridad y salud durante la ejecución de trabajos de mantenimiento, conservación, adecuación y reformas en los edificios, dependencias e instalaciones propias de la edificación del Ayuntamiento (Expediente número CC2025/17).

Segundo. El anuncio de licitación y los pliegos del citado procedimiento fueron publicados en la Plataforma de contratación del Sector Público el 7 de febrero de 2025.

Tercero. El recurso se interpuso el día 4 de marzo de 2025. El recurrente impugna en su recurso los pliegos. Concretamente impugna la exigencia de los pliegos de contar con un técnico responsable en la Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de obras con la titulación de nivel superior en prevención de riesgos laborales. Entiende el recurrente que dicho requisito no viene establecido en ninguna norma legal. Y que se vulnera lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, que requiere únicamente el título de arquitecto o de arquitecto técnico para



desarrollar esas funciones en la Coordinación de Seguridad y Salud. Trae a colación el principio de libertad de empresa y cita jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a la limitación de la posible exigencia de exclusividad para el desarrollo determinadas funciones.

Por ello, solicita la estimación del recurso y que se suprima dicho requisito de los pliegos.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe con fecha 7 de marzo de 2025. En dicho informe se alega que el recurso es extemporáneo. Por cuanto que se interpuso “una vez superado el plazo legal del artículo 50.1b de la LCSP, al haberse interpuesto el 4 de marzo de 2025 contra unos pliegos publicados en fecha 07 de febrero de 2025.

En concreto, el plazo iniciado previsto en dicho artículo, cuyo cómputo se inició el 10/02/2025, día hábil siguiente a la publicación de los pliegos el viernes 07/02/2025 concluyó 15 días hábiles después, el día 03/03/2025”.

Expone el órgano de contratación que el recurso se califica por el recurrente como recurso de reposición y señala que “parte la recurrente del error de considerar procedente la interposición de dicho Recurso, lo cual no cabe debido a la naturaleza especial del Recurso Especial en materia de contratación, todo ello de conformidad con el art. 44.5 de la LCSP”.

A pesar de lo cual debe calificarse como recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo indicado en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015.

No obstante, dado el carácter extemporáneo que alega el órgano de contratación, solicita la inadmisión del recurso. Sin efectuar alegaciones en cuanto al fondo del asunto.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores el día 19 de marzo de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 21 de marzo de 2025 acordando la concesión de la medida cautelar



consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en lo sucesivo, LCSP), y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29/10/2021).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto ante el órgano de contratación, bajo la calificación del recurso de reposición.

No obstante, de acuerdo con el artículo 44.2.a) de la LCSP, los pliegos son susceptibles de recurso especial en materia de contratación. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, ex artículo 44.1.a) de la LCSP.

Por lo tanto, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015 (*“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*) el recurso debe tramitarse como recurso especial en materia de contratación.

Tercero. Por otra parte, debemos hacer referencia a la legitimación del recurrente a la luz del artículo 48 de la 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.”

Sin embargo debe analizarse la legitimación 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, como veremos, 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 entablar 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.”

Aplicando dicha doctrina al presente recurso debemos considerar que el recurrente impugna la solvencia exigida al requerir que el técnico responsable de desarrollar las tareas de coordinación de seguridad y salud, además de la titulación académica y profesional que le habilite y contar con una experiencia mínima, tenga la titulación de nivel superior de riesgos laborales, lo cual afecta a los intereses corporativos que defiende, alegando en dicho sentido, por lo que debe aceptarse su legitimación.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto transcurridos los quince días hábiles del artículo 50.1.b) de la LCSP. Los cuales se publicaron en fecha 7 de febrero de 2025 mientras que el recurso se interpuso el 4 de marzo de 2025. El plazo de quince días hábiles, contados a partir de la publicación en la Plataforma de Contratación de los pliegos, finalizaba el día 28 de febrero.

No obstante, no resulta admisible la alegación del órgano de contratación de inadmisión por extemporaneidad. Por razón de que el error en la calificación del recurso como recurso de reposición y no como recurso especial en materia de contratación, resulta del régimen de recursos indicado en los propios pliegos.

Los cuales indicaban en su cláusula 54 lo siguiente: “*Los actos que se dicten en los procedimientos abiertos simplificados de adjudicación de los contratos de servicios de las Administraciones Públicas, podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*



Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.”

Los propios pliegos remitían por lo tanto al régimen ordinario de recursos administrativos de la ley de procedimiento administrativo común, con el consiguiente plazo de un mes contemplado en dicha normativa para la interposición del recurso de reposición.

A partir de aquí hay que traer a colación la doctrina de este Tribunal en cuanto a la ineficacia de las notificaciones que incumplan la obligación de indicar debidamente el recurso que procede y plazo correspondiente. Dijimos en la Resolución nº 1021/2023 de 28 de julio:

“Afirma el ente contratante en su informe que la notificación ha cumplido con la exigencia exigible al pie de recurso, si bien de su análisis no puede afirmarse semejante cosa. En efecto, el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), señala cuanto sigue. “Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”. El pie de recurso recogido en la notificación de la adjudicación dice, textualmente, “Todo lo anterior se comunica, y se indica que este contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo previsto en los Art. 44 y siguientes de la LCSP y siguiendo lo dispuesto en el Art. 58.a del R.D.L. 36/2020, la formalización del contrato correspondiente tendrá lugar transcurrido el plazo de DIEZ (10) días naturales a partir del día siguiente de la recepción de la presente notificación”. Pues bien, se aprecia que la notificación se limita a señalar en su pie que procede el recurso especial, pero sin información sobre el órgano ante el que hubiera de presentarse y el plazo para interponerlo, fuera de referirse a que puede interponerse conforme a lo previsto en los artículos 44 y siguientes de la LCSP.

Se ha incumplido así expresamente el artículo 40.2 de la LPACAP que exige especificar el órgano ante el que hubieran de presentarse el recurso y el plazo para interponerlo.



induciendo además a confusión en cuanto al plazo de interposición, al remitirse en bloque a los preceptos de la LCSP, que fijan un plazo distinto, y mayor, del previsto en artículo 58.1.a) del RD-I 36/2020, y citarse este solo respecto del plazo de formalización. En definitiva, en la notificación cursada no sólo se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 40.2 de la LPACAP, sino que, además, con la confusa remisión a la LCSP y al artículo 58.1.a) del RD-I 36/2020, se ha generado una posible situación de indefensión para el interesado.

En consecuencia, en aplicación de los artículos 40.3 de la LPACAP y 19.5 del RPERMC, debe reputarse que la presentación del recurso determina el dies a quo, además de ser el dies ad quem del plazo para su interposición, y en consecuencia tenerlo por interpuesto en tiempo y forma.”

Idénticas consideraciones resultan plenamente aplicables en este caso, dado que los pliegos remitieron equivocadamente a la normativa de procedimiento administrativo común, que contempla un régimen de recursos y de plazos para interponerlos diferente al de la ley de contratos del sector público.

En el mismo sentido, en nuestra Resolución nº 369/2022, de 24 de marzo de 2022, señalamos, respecto a un error en la determinación del recurso en la notificación, lo siguiente. “El artículo 40.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPA), vincula la eficacia de la notificación del acto administrativo a su contenido, en particular, en lo atinente al presente recurso especial, a que en ella se identifique el recurso procedente, así como el órgano y el plazo para interponerlo.

Su defecto conduce ex lege a que la notificación surta efecto a partir de la fecha en la que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto objeto de notificación.”

Por lo tanto, el recurso debe reputarse presentado en plazo, debiendo desestimarse la pretensión de inadmisión propugnada por el órgano de contratación.



Quinto. Entrando en el fondo del asunto, impugna el recurrente el requisito contemplado en el PCAP, apartado 12 del Anexo I características del contrato (pág. 43) como “Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios personales y/o materiales” de contar con un “técnico responsable del contrato con la titulación académica y profesional que le habilite para el desarrollo del trabajo contratado, con experiencia superior a tres años en la Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de obras conforme se detalla en el apartado de solvencia técnica. Asimismo, deberá contar con la titulación de nivel superior en prevención de riesgos laborales”.

Reputa la recurrente contraria a derecho esa exigencia de contar con una titulación de nivel superior en prevención de riesgos laborales. Alega que dicho requisito no viene exigido en ninguna norma legal de obligado cumplimiento, y, por tanto, implica que se infrinja la disposición adicional cuarta de la ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación que requiere únicamente los títulos académicos de arquitecto y/o arquitecto técnico para desempeñar la coordinación de seguridad y salud en las obras de referencia, dado que la ley presume la capacidad de dichos titulados para desarrollar tales funciones.

Añade que dicha exigencia vulnera los principios de libertad de acceso o libertad con idoneidad, en el ámbito de las competencias profesionales, constituyendo un obstáculo al acceso a la licitación, que no tiene amparo legal.

Por su parte el Ayuntamiento contratante en su informe al recurso se limita a solicitar la inadmisión del recurso por extemporaneidad, cuestión ya analizada en el Fundamento de derecho cuarto, pero nada alega respecto a los requisitos previstos en el apartado 12 del del PCAP del compromiso de adscripción de medios personales.

No genera ninguna controversia que de acuerdo con la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación que la coordinación de la seguridad y salud en obras de construcción se reserva a las titulaciones de arquitectos, arquitectos técnicos, ingenieros, ingenieros técnicos según sus competencias y especialidades. El debate gira en torno a la exigencia adicional, no establecida legalmente, de contar además con una titulación de nivel superior en prevención de riesgos laborales.

Pues bien, en este punto debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal en cuanto a las facultades que asisten al órgano de contratación para determinar las condiciones de solvencia.

Dijimos en la Resolución nº 549/2023, de 27 de abril de 2023, que: *"... Sobre la exigencia de la titulación y la experiencia profesional medida bajo el parámetro de racionalidad y de proporcionalidad, este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones que el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia. Debe, por tanto, partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse."*

En la misma Resolución se expuso lo siguiente: *"Por lo tanto, 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".*

Por su parte, dispone el artículo 76.2 de la LCSP 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".*

Y el artículo 76.3 especifica que *"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".*

Ahora bien, este Tribunal también ha señalado reiteradamente, por todas Resoluciones 453/2025 de 27 de marzo, 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 n.º 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 30212018, de 2 3 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.

Examinamos el supuesto controvertido a la luz de la citada doctrina, para ello como decíamos no hay duda de la necesidad de contar con las titulaciones exigidas en la DA 4ª de la LOE, por lo que nos centraremos en la configuración legal de la titulación superior en prevención de riesgos laborales, exigida en el pliego y su relación con el objeto del contrato, al objeto de comprobar su proporcionalidad y justificación.

El Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, regula las capacidades o aptitudes necesarias para el desarrollo de la actividad preventiva, así como la formación mínima exigible para el desempeño de dichas funciones que se clasifican en nivel básico, intermedio y superior en prevención de riesgos laborales. Y establece en el artículo 37 como funciones del nivel superior (el exigido en el pliego):

“Artículo 37. Funciones de nivel superior.

1. Las funciones correspondientes al nivel superior son las siguientes:

a) Las funciones señaladas en el apartado 1 del artículo anterior, con excepción de la indicada en el párrafo h). el artículo 36 en su apartado 1 establece las siguientes:

a) Promover, con carácter general, la prevención en la empresa y su integración en la misma.

b) Realizar evaluaciones de riesgos, salvo las específicamente reservadas al nivel superior.

c) Proponer medidas para el control y reducción de los riesgos o plantear la necesidad de recurrir al nivel superior, a la vista de los resultados de la evaluación.

d) Realizar actividades de información y formación básica de trabajadores.



e) Vigilar el cumplimiento del programa de control y reducción de riesgos y efectuar personalmente las actividades de control de las condiciones de trabajo que tenga asignadas.

f) Participar en la planificación de la actividad preventiva y dirigir las actuaciones a desarrollar en casos de emergencia y primeros auxilios.

g) Colaborar con los servicios de prevención, en su caso.

b) La realización de aquellas evaluaciones de riesgos cuyo desarrollo exija:

1.º El establecimiento de una estrategia de medición para asegurar que los resultados obtenidos caracterizan efectivamente la situación que se valora, o

2.º Una interpretación o aplicación no mecánica de los criterios de evaluación.

c) La formación e información de carácter general, a todos los niveles, y en las materias propias de su área de especialización.

d) La planificación de la acción preventiva a desarrollar en las situaciones en las que el control o reducción de los riesgos supone la realización de actividades diferentes, que implican la intervención de distintos especialistas.

e) La vigilancia y control de la salud de los trabajadores en los términos señalados en el apartado 3 de este artículo.”

Por su parte el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. En su artículo 2 se concretan las siguientes definiciones:

a) Obra de construcción u obra: cualquier obra, pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I.



- b) Trabajos con riesgos especiales: trabajos cuya realización exponga a los trabajadores a riesgos de especial gravedad para su seguridad y salud, comprendidos los indicados en la relación no exhaustiva que figura en el anexo II
- c) (..)
- d) (..)
- e) Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra: el técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proyecto de obra, la aplicación de los principios que se mencionan en el artículo 8.
- f) Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra: el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9.

Conforme a ello, en los artículos 8 y 9 de este RD 1627/1997, se establecen los principios y tareas concretas en fase de proyecto y en fase de ejecución, de manera que, en la fase de proyecto de obra, de conformidad con la ley de prevención de riesgos laborales, deberán ser tomados en cuenta los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud previstos en el artículo 15 de la ley, asimismo se tendrán en cuenta, cualquier estudio de seguridad y salud o estudio básico, cuya coordinación corresponde al coordinador en materia de seguridad y salud. Durante la ejecución de la obra, entre otras funciones, le corresponde coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y seguridad, y aprobar el plan de seguridad y salud.

Funciones, todas ellas, que deben ponerse en relación con las actividades concretas a desarrollar que conforman el objeto del contrato, este aparece definido en los apartados 1 y 2 del PPT, respecto a los que el informe de necesidad establece:

“Los trabajos objeto de este contrato, son los de la Coordinación de Seguridad y Salud de las obras y trabajos que se realicen al amparo del Contrato de Mantenimiento de los edificios, dependencias, instalaciones y otros elementos del patrimonio municipal; de los Contratos de las Instalaciones propias de los edificios, instalaciones térmicas, de electricidad y de protección contra incendios; los Contratos de mantenimiento de las instalaciones técnicas del Auditorio, Palacio de Exposiciones y Congresos, Galerías



comerciales y Tartiere; así como los trabajos de riesgo especial que se realicen mediante los Contratos de Limpieza de los edificios.

También serán objeto del contrato, la Coordinación de Seguridad y Salud en las obras de pequeña entidad (con presupuestos inferiores a 40.000,00 euros IVA excluido), que el departamento de Edificios y Patrimonio pueda promover. Asimismo, se incluyen dentro del contrato, la asistencia técnica y la elaboración de informes que requiera el Servicio sobre posibles cuestiones en materia de prevención. Las tareas del Coordinador de Seguridad y Salud se realizarán con arreglo a la legislación vigente:

□ Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

□ Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción.

Se entenderá por Coordinador de Seguridad y Salud competente, aquel profesional que cuente con alguna de las titulaciones académicas que establece la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, o el hecho de estar acreditado como tal ante la Autoridad Laboral.

La organización de los trabajos la efectuará el adjudicatario de acuerdo a la normativa mencionada. El adjudicatario deberá estar disponible para realizar el seguimiento diario de los trabajos en ejecución.

Las funciones de este servicio serán las derivadas de la normativa de aplicación, como la revisión de los Planes de Seguridad y Salud o Documentos de Gestión Preventiva que los contratistas aporten para la ejecución de las obras y/o trabajos de mantenimiento. Tanto para llevar a cabo las revisiones, como para efectuar recomendaciones en la materia de seguridad y salud, deberá realizar tantas inspecciones como sean necesarias a fin de comprobar las medidas y el cumplimiento de los Planes de Seguridad y Salud y Documentos de Gestión Preventivos mencionados.”

De modo que a la vista de la descripción del objeto y características del servicio en la documentación del expediente, no resulta justificado que se exija adicionalmente, más allá

de una reserva legal, una titulación superior en prevención de riesgos laborales dado que como hemos analizado las funciones del coordinador de seguridad y salud comprende las actividades que conforman el objeto del contrato, no resultando proporcionada ni justificada su exigencia como solvencia adicional, constituyendo ello un límite a la facultad discrecional del órgano de contratación en la configuración de las exigencias técnicas, en tanto vulnera el principio de libre concurrencia.

De acuerdo con lo expuesto procede estimar el recurso, acordando la anulación en el PCAP (anexo I características del contrato, apartado 12), de la cláusula de compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios personales y/o materiales, en cuanto a la exigencia de contar con la titulación de nivel superior en prevención de riesgos laborales, ordenando la retroacción del procedimiento de contratación al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los citados pliegos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.A.S.C. en representación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos del Principado de Asturias, en impugnación de los pliegos que rigen la licitación del contrato de *“Coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de los trabajos de conservación, mantenimiento, adecuación y reformas en los edificios, dependencias y en las instalaciones propias de la edificación, del Ayuntamiento de Oviedo”*, expediente CC2025/17, convocada por dicho Ayuntamiento, en los términos del Fundamento de Derecho 5º de esta Resolución y con el alcance previsto en el artículo 57.2 de la LCSP.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal



Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES