



**U-2023-00027**

PSL

Visto el recurso de alzada interpuesto por D. JOSÉ ZAYAS LÓPEZ, en nombre y representación – como Presidente - del “CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES” contra el “Pliego de Condiciones de Contratación. Contratación del servicio de asistencia técnica de ingenieros para las actuaciones necesarias encaminadas a legalizar la instalación de la protección activa contra incendios en el parador de turismo de Córdoba.” (Número de Expediente 2023-0286), y considerando los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - Con fecha 15/09/2023, el Órgano de Contratación de PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA SME, S.A. - en adelante PARADORES - publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del procedimiento para la contratación de “Servicio de asistencia técnica de ingenieros para las actuaciones necesarias encaminadas a corregir las deficiencias de la instalación de la protección activa contra incendios en el Parador de Turismo de Córdoba.” (Número de Expediente 2023-0286).

Según el anuncio de licitación, el valor estimado del contrato (Tipo de Contrato: Servicios; Subtipo: Servicios de arquitectura; servicios de ingeniería y servicios integrados de ingeniería; servicios de planificación urbana y servicios de arquitectura paisajista. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología. Servicios de ensayos y análisis técnicos) es de 18.750 euros y el sistema de adjudicación es el procedimiento abierto simplificado (tramitación ordinaria).

CORREO ELECTRÓNICO:

sgreclamaciones@mincotur.es

PASEO DE LA  
CASTELLANA, 160  
28071-MADRID  
TEL.:91 349 74 14  
FAX: 91 349 47 43





En esa misma fecha (15/09/2023) se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, entre otra documentación, "Documento de Pliegos" - con enlaces a los Pliegos de Prescripciones Técnicas, Pliego de Condiciones de Contratación, documentos adicionales.zip -; Documento de aprobación del expediente; Memoria justificativa.

**SEGUNDO.** - Con fecha 11/10/2023, D. JOSÉ ZAYAS LÓPEZ, en nombre y representación - como Presidente - del "CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES" interpone recurso de alzada contra el "Pliego de Condiciones de Contratación" alegando cuanto estima conveniente a sus intereses y solicitando que se dicte "*resolución por la que:*

*1º) Se adopte la medida cautelar consistente en la paralización del procedimiento de licitación en tanto en cuanto se resuelva este recurso.*

*2º) Se deje sin efecto el proceso de licitación, y se proceda a revocar la licitación en cuanto a la exclusión de la titulación de "Ingeniero Técnico Industrial" de la relación de titulaciones para ser técnico redactor del proyecto y de dirección de obras*

*3º) Se publique otra nueva licitación en la que se incluya dentro de los requisitos mínimos de selección las titulaciones tanto de los Ingenieros Industriales como de los Ingenieros Técnicos Industriales, modificándose asimismo el resto de las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para su adaptación a la modificación propuesta".*

**TERCERO.** - Consta en el expediente informe emitido, en fecha 24/10/2023, por la Asesoría Jurídica de PARADORES.

**CUARTO.** - Mediante oficio de fecha 07/11/2023, la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia, otorgó el correspondiente trámite de audiencia al Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales para que formulase las alegaciones que





tuviese por convenientes. Al citado oficio se ajuntó copia del texto de recurso y el precitado informe de la Asesoría Jurídica de PARADORES.

En fecha 16/11/2023, Don CESAR FRANCO RAMOS, en representación – como Presidente - del citado Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales de España, presentó escrito de alegaciones. En dicho escrito de alegaciones se expone, entre otros extremos, que *"Así pues, no manifestamos objeción a que la licitación amplíe a los Ingenieros Técnicos Industriales, siempre y cuando se especifique que deben serlo de la especialidad "mecánica", que es en la que se encuadran los trabajos que son objeto del Contrato. Resta decir que, en caso de que el objeto de la licitación se extienda a otras actuaciones comprendidas en otra especialidad, se tendría que requerir la participación de un Ingeniero Técnico Industrial adicional que cuente con la especialidad en cuestión, (...). Respecto de lo anterior, cabe decir que los Ingenieros Industriales no se diferencian por especialidades, sino que tienen plenas competencias para participar en todos esos ámbitos, por lo que la designación de un Ingeniero Industrial en la Licitación garantizaría las plenas competencias en todos los ámbitos posibles."*

**QUINTO.-** Consta, asimismo, informe de la Abogacía del Estado favorable la estimación parcial con retroacción de actuaciones.

**VISTOS.** - La Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; 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 y demás disposiciones legales y normas de aplicación.





## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** – El recurso contra actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos de entidades que no sean poderes adjudicadores se encuentra previsto en el artículo 321.5 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 adelante LCSP o Ley 9/2017), según el cual *"Las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos por las entidades a las que se refiere el presente artículo, se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria"*.

PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación del citado precepto.

**SEGUNDO.** - La competencia para resolver el recurso está atribuida a la Secretaría de Estado de Turismo, como órgano al que está adscrita PARADORES DE TURISMO (artículo 5.6, a) del Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

**TERCERO.** - El presente recurso se ha interpuesto en tiempo y forma, conforme a lo dispuesto en los artículos 115, 121 y 122 de la Ley 39/2015, de





1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El recurrente está legitimado activamente, pues tiene un interés legítimo en el asunto, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Se ha acreditado la representación.

**CUARTO.** – En su escrito de recurso, el recurrente alega que el Consejo al que representa considera que se ha excluido indebidamente de la relación de los técnicos que pueden redactar el proyecto a los Ingenieros Técnicos Industriales, estando el recurrente en absoluto desacuerdo con dicha exclusión. Así, formula, en esencia, las siguientes alegaciones:

Señala que, a la vista de los servicios que se incluyen en el objeto del contrato (todos correspondientes a la llamada Protección activa), está más que claro que los Ingenieros Técnicos Industriales son plenamente competentes en todas las actividades objeto de licitación. Cita el recurrente, a continuación, el artículo 1 del Real Decreto-ley 37/1977, de 13 de junio, sobre atribuciones de los Peritos Industriales, el artículo 2.4 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos. Afirma que en el año 2022 se han visado a nivel estatal un total de 3.912 trabajos de instalaciones contra incendios, según se recoge en la Memoria Anual del Consejo General, alegando que la no inclusión de sus colegiados en la licitación supone una barrera al acceso y al ejercicio de la actividad, pues se impide que otros profesionales - como los Ingenieros Técnicos Industriales - puedan optar a dicha licitación, a pesar de ser personal competente y tener atribuciones profesionales para ello. Son, aduce el recurrente, prestaciones propias de la profesión de Ingeniería Técnica Industrial que, tanto los Ingenieros Industriales como los Ingenieros Técnicos Industriales pueden realizar (pues





conforme a las características intrínsecas de las funciones a desempeñar, ambos son profesionales plenamente capacitados para ello, según sus conocimientos técnicos y experiencia).

A este respecto, recuerda la doctrina constante del Tribunal Supremo y del Tribunal de la Competencia que es contraria a los monopolios competenciales o competencias exclusivas de unas determinadas titulaciones. Así, señala, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de competencias profesionales ha amparado reiteradamente el principio de libertad con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial, de forma que las distintas ramas de la ingeniería son competentes para una diversidad de cometidos técnicos – sin que la mayor especialidad de cada una de esas ramas determine su exclusividad para desempeñar otros cometidos que también corresponden a esa misma titulación profesional -. Cita la sentencia del TS de 25/04/2016. A continuación, indica que, siguiendo esa doctrina jurisprudencial, la CNMC (y anteriores autoridades de competencia) han desarrollado un amplio análisis de las actuaciones de los colegios profesionales y Administraciones públicas al respecto de las reservas de actividad profesional. Cita un Informe de la extinta Comisión Nacional de la Competencia de 2012 y señala que a juicio de la CNC únicamente deberían imponerse reservas de actividad por razones de necesidad (interés general) y proporcionalidad y, en caso de fijarse dichas reservas, deberán vincularse a la capacidad técnica real del profesional (no limitándose a una titulación concreta, sino a diversas titulaciones).

Finalmente, el recurrente viene a alegar que la exclusión de los Ingenieros Técnicos Industriales de la posibilidad de intervenir en la redacción del proyecto y actuar como director de obra de las instalaciones incluidas en el proyecto constituye una restricción de acceso a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como del artículo 39.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento





Administrativo Común, sin que dicha restricción esté justificada pues no se ha acreditado ni la necesidad ni la proporcionalidad de dicha restricción. Además, señala que la exclusión de sus colegiados de la licitación supone el incumplimiento de los principios de concurrencia (respecto de otras proposiciones u ofertas) e igualdad y no discriminación, que deben presidir la adjudicación de los contratos que se celebren por Paradores y ello de conformidad según las propias instrucciones internas de contratación – que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 TRLCSP, deben garantizar la aplicación de dichos principios -.

**QUINTO.** – Tal y como establece el Pliego de Condiciones de Contratación, el mismo tiene por objeto "establecer las cláusulas que regirán, la licitación abierta simplificada electrónica, para la contratación de un equipo de ingeniería para la realización de los servicios de asistencia técnica y la redacción de proyectos (anteproyecto, básico, ejecución, estudio de seguridad y salud...) y en su caso, dirección de obras, así como coordinación de actividades empresariales y de seguridad y salud de las obras necesarias encaminadas a legalizar la instalación de la protección activa contra incendios en el Parador de Turismo de Córdoba. (...)".

Así, a efectos de encuadrar la cuestión debatida en el presente recurso, debe significarse que el punto 5.1 – "SOBRE Nº 1 "DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA Y OFERTA ECONÓMICA"" – del citado Pliego de Condiciones de Contratación inherente a la contratación viene a establecer, en su apartado 4 – "Requisitos mínimos de selección" -, lo siguiente:

"Declaración responsable en la que se especifiquen detalladamente los datos del técnico redactor del proyecto y en su caso director de obra, que en todo caso contará con la titulación de ingeniero industrial (se incluirá curriculum), en la misma hay que indicar que será el único interlocutor con Paradores.





. *Medios colaboradores. Indicar expresamente, mediante declaración responsable y siempre que sea necesario para la ejecución de los trabajos, los medios que, respecto a otras empresas de ingeniería o ingenieros, intervendrán en el proyecto y dirección de obra de instalaciones o estructuras.*"

**SEXTO.** – Entrando en las alegaciones del recurrente, es preciso destacar inicialmente que, como se ha venido declarando reiteradamente por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el órgano de contratación cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar la forma de alcanzar los fines que se pretenden satisfacer con la celebración de los contratos, gozando de amplias facultades para la determinación de los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por los licitadores.

Consecuentemente, no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de unas condiciones mínimas de solvencia que, dentro de su discrecionalidad técnica, se ajusten a las necesidades del órgano de contratación; ni tampoco existe precepto legal alguno del que pueda derivarse que PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. esté obligada a no exigir en el adjudicatario la formación que considere más idónea para realizar la prestación demandada.

En el sentido apuntado, puede citarse, entre otras, la Resolución nº 114/2022, de 27/01/2022, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que viene a establecer que "*(...) Este Tribunal tiene declarado de forma reiterada que el órgano de contratación cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar la forma de alcanzar los fines que la Administración pretende satisfacer con la celebración de los contratos, gozando de amplias facultades para la determinación de los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. En particular, se reconoce que con*





el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato es lícita la exigencia de especiales condiciones en cuanto a la titulación, formación o experiencia del personal que ha de adscribirse a la ejecución del contrato.

No obstante, como es evidente, lo anterior no exime de la necesidad de analizar en cada caso la procedencia de las concretas condiciones exigidas en los Pliegos por los que se rige la licitación a fin de verificar que aquéllas no sean irrazonables o desproporcionadas atendido el objeto del contrato, pues en tal caso se afectaría a los principios de igualdad de trato y de libre competencia, que son esenciales en la contratación pública. Por tanto, aun gozando el órgano de contratación de un amplio ámbito de discrecionalidad para establecer los requisitos de solvencia o los criterios de adjudicación que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, corresponde al Tribunal verificar, cuando sean objeto de impugnación, que los mismos no resultan irrazonables o desproporcionados y que respetan lo estipulado en los arts. 74.2 , 76.2 y 145.2 de la LCSP, velando por la aplicación de los principios de competencia y no discriminación.

Como expusimos en la Resolución nº 252/2019, de 5 de marzo de 2019 (Recurso nº 35/2019), «es al órgano de contratación a quien corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia que exige para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos. La potestad, en principio discrecional, de establecer o determinar los requisitos de solvencia exigidos, se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato y la proporcionalidad (entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la competencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación)» .”

En el mismo sentido puede citarse la Resolución nº 812/2022, de 01/07/2022, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que establece que "Comenzando por el primer motivo de impugnación, debemos partir de la doctrina del Tribunal acerca de la libertad de la que goza el órgano





de contratación para configurar el objeto del contrato, que resume la Resolución nº 362/2022, de 17 de marzo de 2022 en los siguientes términos:

*"En primer lugar, ha de partirse de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y sabedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.*

(...)

*Y no deben olvidarse las amplias facultades de que goza el órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.*

*En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar el objeto contractual y qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, determinaciones que, entran dentro de su grado de discrecionalidad."*

(...)

OCTAVO

(...)

*Este motivo de impugnación ha de resolverse en el mismo sentido que el primero. Empleando la terminología de la antes citada resolución nº 362/2022, de 17 de marzo de 2022:*

*"no deben olvidarse las amplias facultades de que goza el órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar. En definitiva,*





el órgano de contratación es libre de determinar el objeto contractual y qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, determinaciones que, entran dentro de su grado de discrecionalidad.”

**SÉPTIMO.** – No obstante lo anterior, debe reseñarse que, en el presente caso, como informa el órgano gestor que: “(...) una vez examinados por los técnicos de PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. los argumentos contenidos en el recurso que resulta objeto de informe, la normativa y las propias prestaciones que son objeto del contrato licitado, se ha advertido que, de conformidad con lo manifestado por el Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales, idénticas facultades suficientes presentarían los Ingenieros Técnicos Industriales que los Ingenieros Industriales para la realización de las tareas objeto de dicha contratación, sin que se considere necesario, en el marco de la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación de esta sociedad, la necesidad de restringir la concurrencia exclusivamente a los Ingenieros Industriales para alcanzar los fines de dicha contratación en el caso analizado.

De conformidad con ello, ponderadas las anteriores consideraciones y en aras de favorecer la máxima concurrencia en el procedimiento de contratación, PARADORES DE TURISMO DE ESPAÑA, S.M.E., S.A. considera que procedería acoger los argumentos expuestos por el Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Industriales en su escrito, siendo su intención la de suspender la tramitación del expediente, retrotrayendo las actuaciones, y publicando un nuevo anuncio de licitación con los pliegos modificados, en lo que a los requisitos mínimos de selección se refiere, sin requerir la concreta y exclusiva titulación de Ingeniero Industrial.

Por lo tanto, y dado que el órgano gestor - con ocasión de su impugnación y en ejercicio de las citadas facultades o discrecionalidad de la que goza para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar, el objeto contractual y qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los





licitadores (determinaciones que, como hemos expuesto, entran dentro de su grado de discrecionalidad) – ha considerado que no resulta necesario “*restringir la concurrencia exclusivamente a los Ingenieros Industriales para alcanzar los fines de dicha contratación en el caso analizado*”, debe concluirse que, a efectos de protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, debe estimarse parcialmente el presente recurso anulando el mismo, con la consiguiente retroacción de actuaciones al momento de la tramitación en que se ha producido la actuación revocada, publicando un nuevo anuncio de licitación con los pliegos modificados, sin requerir la concreta y exclusiva titulación de Ingeniero Industrial, pudiendo ser cualquiera válida para la ejecución de los trabajos objeto del contrato.

Por lo expuesto, vistos los preceptos citados y demás de general aplicación, la Secretaria de Estado de Turismo, a propuesta de la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia, de acuerdo con el informe de la Abogacía del Estado, ha resuelto ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso de alzada interpuesto por D. JOSÉ ZAYAS LÓPEZ, en nombre y representación – como Presidente - del “CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES” contra el “Pliego de Condiciones de Contratación. Contratación del servicio de asistencia técnica de ingenieros para las actuaciones necesarias encaminadas a legalizar la instalación de la protección activa contra incendios en el parador de turismo de Córdoba.” (Número de Expediente 2023-0286), anulando el mismo, con la consiguiente retroacción de actuaciones al momento de la tramitación en que se ha producido la actuación revocada, publicando un nuevo anuncio de licitación con los pliegos modificados, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.





Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, pudiendo interponer contra ella recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de su notificación, ante la Audiencia Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 y demás preceptos concordantes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como en la Ley 38/1998, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

