

Recurso 157/2025
Resolución 218/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 23 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PROMA PROYECTOS DE INGENIERIA AMBIENTAL S.L.**, contra los pliegos y demás documentación contractual que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Consultoría, asesoramiento y asistencia técnica para la elaboración del expediente administrativo necesario para la tramitación y adjudicación del procedimiento de licitación del servicio de recogida y tratamiento de residuos que llevará a cabo el Consorcio Almanzora- Levante Vélez» (Expediente 485/2025), convocado por el referido Consorcio, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el 31 de marzo de 2025. El valor estimado del contrato asciende a 395.011,76 €.

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

SEGUNDO. El 10 de abril de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra los pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando la adopción de medida cautelar de suspensión del citado procedimiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de la misma fecha se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que tuvo entrada en esta sede con fechas 15 y 16 de abril.

Mediante Resolución MC 43/2025, de 16 de abril se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso por tener constancia mediante certificado expedido por el secretario de la entidad que, a fecha de 22 de abril de 2025, no se había presentado ninguna oferta a la licitación.

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Huércal-Overa (Almería), Administración local a la que está adscrito el consorcio, no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede, a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, el primer párrafo del 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»*.

No consta que la recurrente haya presentado oferta a la licitación, con posterioridad a la interposición del recurso, si bien los motivos en que se basa –atinentes a la exigencia de una antigüedad mínima en los perfiles exigidos, entre otros- ponen de manifiesto que los actos impugnados pudieran impedir o dificultar su acceso en condiciones de igualdad en la medida en que denuncia una restricción arbitraria y desproporcionada del acceso al procedimiento de licitación. Ostenta, pues, interés legítimo para su interposición.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, el recurso presentado el 10 de abril de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del asunto. Sobre los motivos de impugnación relativos a la vulneración de los principios de libre concurrencia y no discriminación por la exigencia de una antigüedad mínima de los perfiles en la empresa licitadora y la falta de vinculación con el objeto contractual.

La recurrente solicita de este Tribunal que “(...)

2. Que, tras el análisis de las alegaciones y fundamentos de derecho expuestos, se declare la nulidad o la modificación de los siguientes aspectos de los pliegos de condiciones:

- *La exigencia de una antigüedad mínima de 10 años en la empresa licitadora para determinados perfiles del equipo técnico, por vulnerar el principio de libre concurrencia y no discriminación.*
- *La inclusión de titulaciones y perfiles que no guardan relación con el objeto contractual, en contravención del principio de proporcionalidad y el artículo 74.2 de la LCSP.*
- *La fórmula de variación del precio propuesta en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, por no ser adecuada, proporcional, ni conforme con los principios de igualdad, no discriminación y transparencia, afectando de forma desproporcionada la puntuación final, al incumplir lo establecido en la LCSP en cuanto a los criterios de adjudicación de un contrato de la Administración Pública.*

3. Que se requiera al órgano de contratación la corrección de los aspectos señalados, de conformidad con la doctrina consolidada del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la legislación vigente en materia de contratación pública, con el fin de garantizar un proceso de licitación transparente, competitivo y justo

El recurso se estructura en varios motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en los siguientes, comenzando por la exposición de las alegaciones de las partes, y las consideraciones del Tribunal, si bien, conviene precisar que abordaremos de manera conjunta, por razones de sistemática, los dos primeros motivos en la medida que afectan al requisito de solvencia técnica previstos en los pliegos.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Invoca el artículo 132 de la LCSP respecto de la salvaguarda de los principios de igualdad y libre concurrencia, y denuncia que el apartado 9.1 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), así como el apartado 12 del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) suponen una restricción arbitraria y desproporcionada del acceso al procedimiento de licitación, al determinar la composición del equipo de trabajo que se ha de adscribir al contrato y exigir que cuente con una antigüedad mínima de diez (10) años en la propia empresa licitadora.

En concreto sostiene que (i) el criterio de antigüedad en la plantilla no es idóneo ni necesario para garantizar la calidad en la prestación del servicio (ii) la mención incluida en el apartado 9.2 del PPT no justifica, desde un punto de vista técnico, la exigencia de una antigüedad mínima de diez años del personal de la empresa. Señala que este tipo de exigencias han sido expresamente rechazadas tanto por la doctrina consultiva como por la jurisprudencia nacional y comunitaria, mencionando, entre otros, los informes 13/1998; 29/1998; 51/2005; 36/2007 y 9/2009 de la entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa (ahora Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado) así como el informe 54/2000 de la Intervención General del Estado, que rechazaba el uso de criterios subjetivos relacionados con la organización, o los medios personales de las empresas como elementos de adjudicación.



Considera que el requisito exigido entraña una restricción injustificada y carente de relación objetiva con el objeto contractual, vulnerando los principios de igualdad de trato y no discriminación al introducir un elemento que no evalúa la calidad de la oferta, sino una condición empresarial interna.

Como segundo motivo de impugnación, esgrime que en el apartado 9.1 del PPT, así como en el apartado 12 del anexo I del PCAP se establecen exigencias relativas a la composición del equipo técnico que incluyen titulaciones académicas y perfiles profesionales que no guardan una relación técnico-funcional clara con el objeto contractual, como es el caso de los especialistas en inteligencia artificial, los perfiles jurídicos de alta especialización o la titulación de geólogo especialista.

Asimismo, denuncia que el apartado 20.1 b) del anexo I del PCAP –en el que está previsto como criterio de adjudicación el aumento del número de personas por encima de los mínimos exigidos en el PPT en materia de titulación académica y experiencia laboral- conlleva la exigencia de una sobredimensión técnica que vulnera los principios de adecuación y proporcionalidad de los medios personales exigidos en relación con el objeto del contrato contraviniendo lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LCSP.

Invoca, al efecto, la Resolución 320/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid que dictamina la prevalencia del principio de libertad con idoneidad frente a la exclusividad profesional, criterio que, según indica, ha sido reiterado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en diversos pronunciamientos (Resoluciones 112/2012, de 16 de mayo, 310/2013, de 24 de julio, y 319/2015, de 10 de abril) en los que ha venido estableciendo que la imposición de una exclusividad profesional sin respaldo normativo expreso resulta jurídicamente improcedente, debiendo prevalecer el principio de libertad con idoneidad técnica, conforme a los principios de libre concurrencia, proporcionalidad y no discriminación.

En definitiva, sostiene que la inclusión de titulaciones de nivel doctoral, perfiles especializados en inteligencia artificial, o especializaciones jurídicas avanzadas no encuentra justificación técnica objetiva, ni guarda coherencia con la naturaleza y alcance del objeto del contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone al primer motivo de impugnación y defiende que la exigencia de una experiencia mínima de los miembros del equipo de trabajo y haber mantenido una relación laboral mínima de diez años en la entidad licitadora son dos condicionantes esenciales para asegurar un nivel de calidad adecuado a las necesidades actuales del consorcio.

En apoyo de su tesis, invoca el artículo 145.2.2 ° de la LCSP conforme al cual, indica, es perfectamente lícito valorar como criterio de adjudicación *“la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.”* Manifiesta que dicho precepto no solo legitima la posibilidad de valorar la experiencia profesional, sino que, interpretado sistemáticamente con el artículo 132.1 de la referida Ley, refuerza el margen de apreciación técnica del órgano de contratación para establecer requisitos exigentes cuando la naturaleza del contrato así lo requiere, como es el caso de la consultoría y asistencia técnica que el consorcio precisa actualmente.

Defiende que, dada la interdisciplinariedad y especialización de las prestaciones objeto del contrato, se requiere personal con dilatada cualificación y experiencia, siendo imprescindible que cuente con una amplia trayectoria en materia de trabajo organizado en equipo, y alude al apartado del pliego relativo a la *“Motivación específica de la proporcionalidad de los requisitos de solvencia técnica”* que justifica la exigencia de una antigüedad mínima de perfiles en la empresa licitadora, como consecuencia directa de la diversidad y amplitud de las prestaciones objeto del contrato, que requieren trabajos de varias naturalezas y diferentes materias (ambientales, tecnológicas, técnicas, jurídico-legales, económica-financieras y de calidad del servicio). Explica que dicha



diversidad de prestaciones obedece a los cambios normativos en materia de gestión de residuos (Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de economía circular) en cumplimiento de las estipulaciones de la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 que incorpora elementos muy novedosos en la gestión de residuos, como la nueva concepción de la economía circular.

Alega que, de acuerdo con el planteamiento innovador y especializado que representa la economía circular, la contribución de la solvencia técnica del equipo de trabajo al adecuado cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato solamente puede conseguirse si los trabajos previos aportados por la empresa licitadora han sido realizados, básicamente, por un mismo equipo de trabajo que ha de estar consolidado. Por esa razón, el órgano de contratación considera que los trabajos previos exigidos para acreditar la solvencia técnica han de ir inexorablemente unidos a la exigencia de una experiencia mínima en el seno de la entidad licitadora de los principales miembros del equipo de trabajo que los ha desarrollado, y no de otro equipo de trabajo diferente.

Sostiene que la exigencia de una amplia experiencia previa de cada profesional en la entidad licitadora es la única manera de garantizar la mejor solvencia en el adecuado empleo de técnicas y procedimientos de trabajo en equipo, tales como: métodos de participación grupal, comunicación efectiva, establecimiento de roles y responsabilidades claras, fijación de objetivos y metas comunes, resolución de problemas con criterios multidisciplinarios y evaluación conjunta del avance de los trabajos. Por consiguiente, afirma que la incorporación de profesionales que no cuenten con experiencia de trabajo en equipos multidisciplinarios, sino solamente con experiencia individual y/o en una sola materia, suscita al órgano de contratación serias dudas sobre su eficacia para cumplir adecuadamente con las prestaciones objeto de contratación.

Concluye que debe rechazarse la pretensión de la recurrente de extrapolar el contenido de resoluciones dictadas en contextos normativos y fácticos distintos al presente, y, por tanto, que las exigencias del pliego impugnadas por la recurrente no son arbitrarias, ni desproporcionadas, ni contrarias a la doctrina invocada, y responden a una necesidad objetiva y motivada por el interés general en una gestión moderna, eficaz y ajustada a la legalidad del servicio de recogida y tratamiento de residuos del consorcio, solicitando la desestimación del motivo.

Frente al segundo motivo de impugnación, el informe del órgano se opone al recurso reiterando, en síntesis, los mismos argumentos esgrimidos frente al primer motivo de impugnación incidiendo en la necesidad de contar con las titulaciones y perfiles profesionales exigidos en los pliegos a fin de cumplir adecuadamente con la diversidad y amplitud de las prestaciones objeto del contrato.

Así, pues, indica que considera necesaria la exigencia del título de doctor para determinados perfiles, de conformidad con las competencias que ostenta un profesional doctorado en virtud del artículo 5 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, modificado por el Real Decreto 576/2023. Y señala que, en virtud de estos preceptos, un doctorado implica no solamente la adquisición de competencias básicas (puesta en práctica de nuevo conocimiento, ampliación de fronteras del conocimiento, análisis crítico de nuevas ideas), sino que también conlleva una alta capacitación profesional, tal como establece el punto 2 del citado artículo 5. Alega, asimismo, que, para evitar el efecto restrictivo para la concurrencia, optó por exigir el título de doctor solamente para determinados miembros del equipo de trabajo (en concreto, para el director de la asistencia, titulados en ciencias económicas y empresariales, titulados en derecho y en informática).

A modo de especificación, inserta una tabla con indicación de las diversas tipologías de conocimientos especializados requeridos, respecto de cada una de las prestaciones específicas objeto del contrato, para realizar cada una de ellas y la conexión con las titulaciones académicas exigidas, lo que refuerza la demostración de la rigurosa conexión entre el objeto del contrato y los perfiles exigidos por el órgano de contratación.



Respecto del apartado 20.1 b) del anexo I del PCAP defiende la configuración como criterio de adjudicación de un número de personas por encima de los mínimos exigidos en el PPT, incidiendo en la previsión del PCAP (página 43) que alude a que el cómputo se realizará en número de personas por encima de los respectivos mínimos exigidos en el PPT, es decir, en términos adicionales y defiende que no se pueden confundir los requisitos de solvencia técnica con los criterios de adjudicación.

Discrepa de las afirmaciones realizadas por la recurrente en función de la particular interpretación que realiza de las resoluciones y pronunciamientos de los distintos órganos administrativos que invoca, considerando que aquella efectúa una interpretación sesgada, descontextualizada y sin una adecuada fundamentación jurídica, desvirtuando el sentido y alcance de los informes y resoluciones citadas.

3. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida versa sobre la conformidad a derecho del requisito mínimo de solvencia –previsto en el apartado 12. 2 del anexo I “*Características del contrato*”- al denunciar la recurrente que se trata de un criterio restrictivo de la concurrencia que infringe, además, la debida vinculación con el objeto contractual que mandata el artículo 74.2 de la LCSP.

A fin de abordar la cuestión litigiosa, conviene acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el apartado mencionado del PCAP en el que, por lo que aquí nos interesa, establece lo siguiente:

«*Requisitos mínimos de solvencia (artículo 90 a) LCSP:*

- *La solvencia técnica o profesional del empresario deberá acreditarse por los dos medios siguientes:*

*(...) 2. **Equipo técnico adscrito al contrato:***

Para garantizar la calidad técnica del contrato, el licitador deberá acreditar que dispone del siguiente equipo mínimo:

- **1 Director de la asistencia:** *Grado de Doctor, con experiencia mínima de 10 años en trabajos o estudios relacionados con gestión técnica de residuos, estudios económicos sobre cálculo de costes y viabilidad de servicios públicos, estudios de demandas sobre encuestas de opinión, aplicación de técnicas de inteligencia artificial, elaboración de pliegos y asesoramiento en materia de contratación pública. Asimismo, el director de la asistencia ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos 10 años.*
- **1 Director técnico:** *Titulado superior con experiencia acreditada de al menos 12 años en gestión técnica de residuos.*
- **Equipo técnico específico:**
 - *1 Ingeniero Industrial o Ingeniero de Caminos, canales y Puertos con mínimo 12 años de experiencia, valorándose la experiencia en logística y maquinaria.*
 - *1 Geólogo especialista en Geología, Hidrogeología y Geotecnia, mínimo 12 años de experiencia en instalaciones de tratamiento de residuos.*



- 1 Licenciado en Biología o Ciencias Ambientales, especialista en Prevención Ambiental con mínimo de 12 años de experiencia.
- 1 Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales especialistas en estudios económicos de servicios públicos, mínimo 12 años de experiencia. Este miembro del equipo ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos 10 años.
- 1 Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales especialista en marketing e investigación de mercados, mínimo 12 años de experiencia. Este miembro del equipo ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos 10 años.
- 1 Doctor en Derecho, especialista en Derecho Administrativo con mínimo 12 años de experiencia. Este miembro del equipo ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos 10 años.
- 1 Doctor en Ciencias de la Computación o Sistemas Informáticos, especialista en Inteligencia Artificial con mínimo de 12 años de experiencia. Este miembro del equipo ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos 10 años.

Todos los requisitos deberán justificarse adecuadamente mediante la documentación acreditativa correspondiente.

Motivación específica de la proporcionalidad de los requisitos de solvencia técnica

La exigencia de la solvencia técnica propuesta resulta proporcional y adecuada al objeto del contrato por las siguientes razones:

(...)

2.- Titulaciones académicas y experiencia del equipo mínimo:

La exigencia de titulaciones superiores y doctorados en determinados perfiles se justifica por la complejidad intelectual y técnica de las tareas implicadas en el contrato:

- *El Director de la asistencia debe poseer título de Doctor debido a que la dirección efectiva de un contrato tan complejo requiere conocimientos avanzados en técnicas científicas, metodologías de análisis riguroso y una capacidad demostrada para liderar equipos interdisciplinares.*
- *Los especialistas con doctorado (Ciencias Económicas y Empresariales, Derecho, Ciencias de la Computación) son imprescindibles para asegurar que los trabajos realizados incorporen análisis avanzados e innovadores, enfoques teóricos actualizados y metodologías científicamente sólidas y robustas, acordes a las necesidades del contrato.*
- *Los años de experiencia exigidos (12 años) están en línea con las prácticas comunes en contratos de alta especialización técnica, asegurando un conocimiento práctico profundo que minimice riesgos operativos, técnicos y jurídicos.*

En conclusión, las condiciones de solvencia técnica y profesional exigidas son proporcionadas al valor estimado del contrato, a la duración y a la complejidad técnica, económica y jurídica del servicio objeto de contratación, sin restringir injustificadamente la competencia.

(...)» (la negrita no es nuestra)



Interesa, asimismo, reproducir el contenido del apartado 9.1 del PPT que es también aludido por la recurrente y que dispone lo siguiente:

«DOCUMENTACIÓN TÉCNICA A PRESENTAR POR LOS LICITADORES RELACIONADA CON LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

(...)

9.1 Composición del equipo de trabajo.

Los licitadores deberán presentar la composición del equipo de trabajo que se hará cargo de la ejecución de los trabajos objeto del contrato. Este documento deberá incluir:

- *La identificación de los miembros del equipo, especificando su titulación académica y la experiencia laboral relevante y acreditada en relación con los servicios objeto del presente pliego. En todos los casos, la titulación académica será acreditada con la presentación del correspondiente título universitario (doctor, licenciado, graduado, ingeniero o titulación equivalente) y la experiencia laboral será acreditada con la presentación de los contratos que soporten la misma con la fe de vida laboral, expedida por el competente organismo de la Seguridad Social.*

PERSONAL MÍNIMO NECESARIO

Para garantizar la calidad técnica del contrato, el licitador deberá acreditar que dispone del siguiente equipo mínimo:

(....)» (la negrita no es nuestra)

(el contenido es idéntico tanto respecto de la composición del equipo de trabajo prevista en el apartado 12 del anexo I del PCAP como respecto de la motivación específica de la proporcionalidad de los requisitos de solvencia técnica por lo que evitamos su reiteración)

Por su parte, la memoria obrante en las páginas 1 a 17 del expediente administrativo remitido (en adelante, EA) justifica la elección del criterio de solvencia técnica -relativo a las titulaciones académicas y experiencia del equipo mínimo-, en términos idénticos a la motivación específica de la proporcionalidad de los requisitos de solvencia técnica que figura en el apartado 12.2 del anexo I del PCAP, anteriormente reproducido.

La cuestión litigiosa objeto de nuestro examen afecta, por tanto, a la solvencia técnica y profesional exigida en la licitación, que entronca con el conjunto de requisitos de idoneidad que debe poseer cualquier posible contratista para atender el objeto del contrato de una forma adecuada y hace referencia, también, a los medios técnicos y humanos de que dispone, la experiencia previa, la competencia técnica y profesional, la habilidad necesaria y la cualificación profesional de su personal. Téngase en cuenta que los requisitos de solvencia técnica que se exijan deben ser proporcionados, de tal manera que, por un lado, garantice la competencia profesional del licitador pero que al mismo tiempo permita una amplia concurrencia de empresas interesadas.

El artículo 90 de la LCSP, relativo a la “solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios”, establece en su apartado 2, que “En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar



naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”.

El artículo 74.2 de la norma contractual, cuya infracción denuncia la recurrente, dispone que *“Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”*; estableciéndose, asimismo, en el artículo 116.4 c) que *“En el expediente se justificará adecuadamente: (...) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera (...)”*.

De este modo, y como este Tribunal ha tenido ocasión de manifestar en anteriores pronunciamientos (véase la Resolución 97/2021, de 18 de marzo) el legislador contractual impone a los órganos de contratación el establecimiento en los pliegos de los requisitos mínimos de solvencia que deban reunir los empresarios, debiendo cuidar aquellos su vinculación al objeto del contrato y su proporcionalidad al mismo, así como justificar adecuadamente la elección que efectúen en el expediente de contratación. La justificación del criterio de solvencia es, pues, fundamental porque garantiza los principios básicos de la contratación pública relativos al libre acceso, igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad (artículos 1 y 132 de la LCSP), a la vez que evita posibles impugnaciones derivadas del desconocimiento de las razones que fundamentan el criterio de solvencia elegido.

La interpretación del requisito de la solvencia técnica y profesional, conforme al Derecho de la Unión Europea, debe realizarse atendiendo a lo dispuesto en el art. 58 de la Directiva 2014/24/UE, que, al regular los criterios de selección y referirse a aquella, establece que *«los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad»*, y podrán exigir, en particular, que *«los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado»* y que *«en los procedimientos de contratación de suministros que requieran operaciones de colocación o instalación, servicios u obras, la capacidad profesional de los operadores económicos para prestar dichos servicios o ejecutar la instalación o las obras podrá evaluarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficiencia, experiencia y fiabilidad»*. Y cierra el artículo autorizando a los poderes adjudicadores a que indiquen *«las condiciones exigidas para la participación, que podrán expresarse como niveles mínimos de capacidad, así como el medio de prueba adecuado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés»*.

El art. 74 de la LCSP establece un amplio margen de apreciación a favor del órgano de contratación, aunque con una serie de límites que hacen referencia a la necesidad de que se especifiquen en el pliego del contrato, que sean proporcionales y vinculados al objeto del contrato. Es decir, exigir unos requisitos desproporcionados puede impedir que concurran algunos empresarios que no reúnen los requisitos exigidos en los pliegos pero que, sin embargo, son plenamente solventes y hubieran podido dar cumplimiento al objeto del contrato.

Descendiendo al caso que nos ocupa, la recurrente no denuncia la falta de justificación o motivación de la elección del criterio de solvencia técnica, que, por otra parte, existe en la memoria justificativa y se reitera en los pliegos, ni tampoco en sentido estricto cuestiona la validez de la configuración de la experiencia del equipo mínimo como criterio de adjudicación. Circunscribe la controversia a las exigencias de titulaciones doctorales y de perfiles profesionales determinados y, en concreto, un aspecto que tilda de restrictivo de la concurrencia y desproporcionado, a saber, que la exigencia de la antigüedad mínima en la empresa licitadora para el equipo de trabajo -como requisito de solvencia técnica o profesional- no guarda relación directa ni necesaria con la capacidad técnica de los profesionales, ni con la experiencia profesional de los mismos para el desarrollo de los trabajos, infringiendo lo dispuesto en el artículo 74.2 LCSP.

El órgano de contratación, por su parte, en el informe al recurso, defiende con una argumentación prolija la conformidad a derecho del requisito exigido argumentando que no resulta posible cumplir, de manera adecuada,



con las prestaciones objeto del contrato sin llevar a cabo un trabajo conjunto por parte de todos miembros del equipo humano, debidamente coordinado y planificado, lo que requiere, en todo momento, realizar tareas en un equipo formado por profesionales de diferentes perfiles y especialidades.

En ese sentido, esgrime que el criterio controvertido, y en concreto, la exigencia de una antigüedad mínima de los perfiles requeridos en la empresa licitadora es consecuencia directa de la diversidad, amplitud y complejidad técnica de las prestaciones que integran el objeto contractual, las cuales requieren trabajos de variada naturaleza y diferentes materias, manifestando, asimismo, que con el propósito de favorecer la concurrencia y no discriminación, la exigencia de la experiencia mínima de los diez años en la entidad licitadora se ha previsto solamente para aquellos considerados claves en el equipo (director de la asistencia, doctor en ciencias económicas, doctor en informática y doctor en derecho), prescindiendo de dicha exigencia en concreto respecto del criterio de adjudicación.

Sentado lo anterior, a efectos de ordenar el análisis que requiere la cuestión que nos ocupa, hemos de partir de lo establecido en el pliego que exige, para la acreditación de la solvencia técnica respecto del equipo mínimo que ha de adscribirse al contrato, en orden a garantizar la calidad técnica, la composición mínima que se prevé en el apartado 12. 2 del anexo I “*Características del contrato*” del PCAP y que anteriormente hemos reproducido.

Conviene traer a colación, en el enfoque de la cuestión, la sentencia de 24 de abril de 2015 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, (Sentencia Sección 1ª nº 190/2015 (Rec. 62/2014) cuyo fundamento segundo incide sobre la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012 dictamina, en relación con el asunto que nos ocupa, lo siguiente:

"Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, las 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)". De esta última sentencia resaltamos el siguiente párrafo: «(...)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, como se recoge en aquella sentencia, 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 situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido»".

Dicho esto, es evidente que para determinar si las exigencias de titulación contenidas en el pliego, en orden a acreditar la solvencia técnica del empresario, dan prevalencia al principio de exclusividad sobre el principio de libertad de acceso con idoneidad, es preciso atender al contenido de las prestaciones que integran el objeto contractual, para lo cual, conviene reproducir, a continuación, el apartado 1 del anexo I por remisión de la cláusula 3 del PCAP “*Objeto del contrato*” que prevé lo siguiente:

«1.-Definición del objeto del contrato.

Objeto: El presente contrato tiene por objeto la contratación de un servicio de *consultoría, asesoramiento y asistencia técnica para la elaboración del expediente administrativo necesario para la tramitación y adjudicación del pro-*



cedimiento de licitación del servicio de recogida y tratamiento de residuos que llevará a cabo el Consorcio Almanzora-Levante Vélez.

Este servicio comprenderá las siguientes actuaciones específicas, conforme a lo descrito en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT):

a)Asesoramiento integral en la elaboración de documentos técnicos, económicos y jurídicos, entre los que se encuentran los fundamentales: Plan Local de Economía Circular (PLEC), Proyecto de Gestión y Explotación de todas las instalaciones antes citadas (y de las que definan y construyan durante el tiempo de vigencia del contrato) y los Pliegos de prescripciones técnicas y administrativas necesarios para la licitación del Servicio, junto al estudio económico de la gestión del servicio y el estudio de calidad de servicio percibida por los usuarios.

b) Elaboración de la documentación técnica e informes jurídicos que respalden el proceso de adjudicación.

c)Coordinación con los diferentes departamentos y organismos implicados en el proceso de contratación.

d)Asistencia técnica en la preparación y resolución de consultas, aclaraciones o recursos que puedan surgir durante el procedimiento de licitación.

El contrato incluirá la prestación de estos servicios de forma integral, asegurando la coordinación técnica y jurídica necesaria para la adecuada preparación del expediente de licitación.

(...)

Justificación del contrato: *Las necesidades a satisfacer mediante este contrato son las siguientes:*

1.Asesorar en la correcta elaboración del expediente administrativo que rige la licitación del servicio de recogida y tratamiento de residuos.

2.Garantizar que el expediente se ajuste a la normativa vigente, asegurando los principios de transparencia, eficiencia y sostenibilidad.

3.Coordinar los aspectos técnicos y jurídicos del procedimiento de licitación, en colaboración con los departamentos y organismos involucrados, asegurando el cumplimiento de los plazos establecidos.

Dado que el Consorcio Almanzora-Levante Vélez no dispone de los medios personales y materiales especializados para llevar a cabo estas tareas, resulta necesario recurrir a la contratación externa». (la negrita no es nuestra)

No cuestiona este Tribunal la decisión de acreditar la solvencia técnica del empresario mediante la adscripción del equipo mínimo que el órgano de contratación estime necesario para la elaboración de los documentos técnicos, económicos y jurídicos y que ello requiera de unos perfiles determinados que sean acordes con el objeto del contrato y con las prestaciones que lo integran (que básicamente son las de asesoramiento en la correcta elaboración del expediente administrativo y la elaboración de los documentos antes citados que respalden el procedimiento de adjudicación, así como la coordinación de los diferentes departamentos involucrados).

Cuestión distinta es si las altísimas exigencias técnicas que se detallan en el apartado 12. 2 del anexo I del PCAP respetan el equilibrio entre las garantías de profesionalidad y facilitar la máxima concurrencia de licitadores, en definitiva, si el alto nivel de exigencia previsto (respecto a las titulaciones doctorales y perfiles específicos y especialistas en distintos ámbitos, unido ello a la exigencia de una experiencia mínima nada desdeñable y de una



antigüedad mínima en la plantilla) entraña, como plantea la recurrente, un sobredimensionamiento técnico que no es proporcional y vulnera la libre concurrencia.

Desde esa perspectiva, no podemos dar la razón al órgano de contratación, debiendo prevalecer la tesis defendida por la recurrente por las razones que exponemos a continuación:

1º La configuración del equipo mínimo que se exige es de tal envergadura y el listado de titulados excesivamente exhaustivo y cerrado, que no se compadece con la necesidad de facilitar el acceso y la concurrencia. Baste como ejemplo señalar, a título ilustrativo, que, respecto del geólogo se requiere que sea especialista en Geología, Hidrogeología y Geotécnica, sin que se haya puesto de manifiesto ni justificado la necesidad de contar específicamente con un geólogo especialista en tales materias para llevar a cabo la adecuada ejecución del contrato.

Del mismo modo entendemos que tampoco aparece acreditada la necesidad de una titulación doctoral frente a una licenciatura o grado. Ha de tenerse en cuenta que se requiere el título de Doctor respecto de cuatro perfiles, aparte del director de la asistencia, no estando justificado, a nuestro juicio, que el hecho de que se disponga de un doctorado sea condición sine qua non o requisito obligatorio cuya ausencia impida llevar a cabo una adecuada ejecución de las prestaciones contractuales.

Repárese, al efecto, que, sin restar un ápice de importancia o trascendencia, la naturaleza de las prestaciones que integran el objeto de la presente licitación son las de un servicio de asesoramiento y consultoría para la elaboración de documentos jurídicos, administrativos y técnicos para una licitación en concreto que, en la mayoría de las Administraciones Públicas, se lleva a cabo por funcionarios con los perfiles y titulaciones correspondientes pero sin que la condición de doctor sea imprescindible ni mucho menos necesaria para desempeñar la labor profesional correspondiente al ámbito de competencia relativo a la titulación o grado concreto.

En este sentido, el hecho de que se exija la titulación doctoral, respecto de cuatro perfiles específicos, sin perjuicio de lo que se analizará más adelante, puede determinar una exclusión discriminatoria respecto de las titulaciones o grados y comportar, en definitiva, una restricción fáctica de la concurrencia que ha de ser proscrita, máxime cuando, insistimos el objeto del presente contrato no alcanza labores de ejecución de envergadura técnica respecto de obras de ingeniería y demás, sino que se dirige a satisfacer la finalidad de elaborar los documentos de un procedimiento administrativo de licitación pública, y sin que el ámbito normativo específico que regula el sector de la gestión de residuos sea, a juicio de este Tribunal, argumento suficiente para justificar el sobredimensionamiento técnico del equipo mínimo que se exige como solvencia técnica.

2º No solo la configuración del equipo mínimo con las titulaciones doctorales que se exigen resulta desproporcionado y restrictivo para la concurrencia, en los términos que hemos analizado sino también (siendo esta la cuestión principal sobre la que versa el motivo de impugnación que examinamos) el requisito de haber prestado servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos diez años.

En efecto, el pliego no solo requiere una titulación de Doctor con una experiencia que oscila entre los diez y doce años (cuestión que acabamos de analizar y que en algunos casos aparece circunscrita al ámbito de los servicios públicos, aspecto este en el que no vamos a entrar al no haber sido suscitada con arreglo al principio de congruencia al que este Tribunal está vinculado) sino que, para los perfiles específicos que hemos enumerado, en orden a garantizar la calidad mínima en la ejecución del contrato, se exige lo siguiente:

- Que el director de la asistencia (i) tenga grado de doctor con experiencia mínima de diez años en los trabajos o estudios relacionados con las materias previstas y enumeradas en el correspondiente apartado del anexo I del PCAP (que evitamos reproducir por razones de extensión) y además que debe



haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos diez años.

- Que, dentro del equipo técnico específico previsto en el referido apartado, haya 1 doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (especialista en estudios económicos de servicios públicos, con un mínimo de doce años de experiencia) que debe haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos diez años.
- 1 doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (especialista en marketing e investigación de mercados, con un mínimo de doce años de experiencia) que debe haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos diez años.
- 1 doctor en Derecho (especialista en Derecho Administrativo con un mínimo de doce años de experiencia) que debe haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos diez años.
- 1 doctor en Ciencias de la Computación o sistemas informáticos (especialista en Ingeniería Artificial con mínimo doce años de experiencia) que ha de cumplir el requisito de haber estado prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos los últimos diez años.

Pues bien, una vez analizada la cuestión, y pese a la prolijidad de los argumentos esgrimidos en el informe al recurso, no comparte este Tribunal las explicaciones dadas por el órgano de contratación ni considera que un requisito tan restrictivo como el exigido en los pliegos (respecto de la antigüedad mínima de los distintos perfiles en la plantilla de la entidad licitadora) sea imprescindible (como afirma el órgano de contratación) para garantizar una correcta ejecución del objeto contractual.

Al respecto, entendemos que el hecho de que un perfil concreto haya estado prestando servicios, a tiempo completo, en la misma empresa que resulta licitadora –requisito que se exige además de determinados perfiles que van a componer el equipo mínimo de trabajo–, no garantiza en abstracto la necesaria cohesión o consolidación de este, que es precisamente la motivación o justificación técnica en que se basa el órgano de contratación cuando alude a la diversidad de prestaciones y el enfoque multidisciplinar que requiere tener el equipo de trabajo, manifestando que la capacidad de los profesionales que llevarán a cabo aquellas no debe valorarse de manera individual sino que la adecuada ejecución del contrato requiere una dilatada experiencia y solvencia en trabajos realizados en equipo, de manera coordinada, planificada y cohesionada. Así las cosas, partiendo, como no puede ser de otro modo, de que la adecuada ejecución del contrato deba garantizarse a través de empresarios solventes y técnicamente cualificados, a través del establecimiento de requisitos de solvencia técnica que lo garanticen, lo que consideramos no conforme a derecho, por su carácter restrictivo, es que la garantía de la capacidad profesional adecuada para llevar a cabo la ejecución del contrato deba depender, como se exige en la presente licitación, del hecho de haber estado integrado en una determinada empresa durante un período de tiempo concreto.

Si bien el órgano de contratación, conforme al artículo 90 de la LCSP, dispone de un determinado grado de discrecionalidad para establecer los requisitos de solvencia técnica o profesional exigibles en los contratos de servicios en lo que se refiere a la experiencia, lo cierto es que tal potestad discrecional se halla condicionada por una serie de elementos reglados y por los principios generales del derecho administrativo y de la contratación, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, la no discriminación e igualdad de trato y, sobre todo, el principio de proporcionalidad (artículos 1 y 132 de la LCSP) conforme al cual la Administración deberá elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su



adecuación para lograr los fines que se persigan, sin que en ningún caso deban producirse diferencias de trato discriminatorio, y debe velar porque se respete el principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse requisitos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica.

Por tanto, entendemos acertado el planteamiento de la recurrente y consideramos que el criterio empleado de antigüedad en la plantilla justificado en la necesidad de lograr, a través de ello, un equipo de trabajo cohesionado no es idóneo ni necesario para el fin último de los requisitos de solvencia técnica, cual es garantizar la adecuada ejecución del contrato, a través de contratistas solventes técnicamente.

3º No puede admitirse bajo ningún concepto el argumento empleado por el órgano de contratación que, partiendo de un planteamiento “muy innovador y especializado” (sic) aduce que “*la contribución de la solvencia técnica del equipo de trabajo al adecuado cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato “solamente puede conseguirse si los trabajos previos aportados por la empresa licitadora han sido realizados, básicamente, por un mismo equipo de trabajo en la misma que ha de estar fuertemente consolidado”*”. Ello supone, a nuestro juicio, tanto como presuponer que el hecho de que un empleado, o varios, en este caso, lleven un determinado período de tiempo en la empresa le confiere, en todo caso, la condición de equipo de trabajo consolidado, lo cual, aun pudiendo admitirse a efectos meramente dialécticos, puede no suceder siempre, pues no es ocioso recordar la existencia de equipos de trabajo no cohesionados pese a llevar un periodo de tiempo trabajando de manera conjunta.

En definitiva, no puede aceptarse como argumento las razones esgrimidas por el órgano que insisten en que la incorporación de profesionales que no cuenten con experiencia de trabajo en equipos multidisciplinares plantea al órgano de contratación serias dudas sobre su eficacia para cumplir adecuadamente con las prestaciones objeto de contratación.

Aparte de lo que ya hemos expuesto con anterioridad y que no vamos a reiterar, tampoco podemos compartir la conclusión que alcanza el órgano de contratación de que la exigencia de una amplia experiencia previa de cada profesional en la entidad licitadora es la única manera de garantizar la mejor solvencia en el adecuado empleo de técnicas y procedimientos de trabajo en equipo, ni el hecho de que si los miembros del equipo de trabajo no han trabajado simultáneamente en la empresa licitadora, la garantía de la experiencia de trabajo en equipo queda seriamente cuestionada. Dicho planteamiento no queda contrarrestado por el razonamiento en el que se escuda el órgano de contratación de que la exigencia de la experiencia mínima de los diez años en la entidad licitadora se ha previsto solamente para los perfiles considerados claves en el equipo (director de la asistencia, doctor en ciencias económicas, doctor en informática y doctor en derecho), y no respecto del criterio de adjudicación.

Por tanto, concluimos que la exigencia de esa antigüedad mínima en la plantilla de la empresa licitadora y el correlativo sobredimensionamiento técnico que conlleva la exigencia de acreditar la solvencia técnica mediante la configuración de un equipo mínimo, con las exigencias de titulaciones doctorales y especialidades concretas puede lesionar el principio de libre concurrencia y es restrictivo, aparte de no proporcional, pudiendo, dejar fuera de la licitación a empresas que cuenten con personal altamente cualificado para llevar a cabo las prestaciones que integran el contrato, pero que se han incorporado recientemente.

Resta, por analizar el segundo motivo de impugnación relativo a la infracción del artículo 74.2 LCSP respecto de la debida vinculación al objeto del contrato de los perfiles específicos exigidos.

La recurrente cuestiona las exigencias relativas a la composición del equipo técnico (respecto de las titulaciones doctorales y perfiles que son requeridos) alegando que carecen de una vinculación funcional clara con el objeto del contrato, en concreto, menciona los especialistas en inteligencia artificial, perfiles jurídicos de alta especialización o geólogo especialista, denunciando que la inclusión de tales perfiles altamente especializados y académicamente sobredimensionados supone una restricción injustificada de la competencia, aparte de



vulnerar el principio de adecuación y proporcionalidad de los medios personales exigidos en relación con el objeto contractual.

El informe del órgano se opone al recurso y reitera, prácticamente, idénticos argumentos esgrimidos frente al primer motivo de impugnación incidiendo en la necesidad de contar con las titulaciones y perfiles profesionales exigidos en los pliegos a fin de cumplir adecuadamente con la diversidad y amplitud de las prestaciones objeto del contrato. Se detiene ampliamente en la justificación por razón de los cambios normativos en materia de gestión de residuos con la nueva concepción de la economía circular, e incide en que una de las principales novedades de la Directiva UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, consiste en la obligación de adoptar una serie de medidas que implican el trabajo, coordinado y conjunto de profesionales de muy diferentes ámbitos de conocimiento.

Así las cosas, conforme a la memoria obrante en el expediente, la exigencia de titulaciones superiores y doctorados en determinados perfiles se justifica por la complejidad intelectual y técnica de las tareas implicadas en el contrato. En concreto, respecto del director de la asistencia (para el que se exige el título de Doctor) lo justifica en que *“la dirección efectiva del contrato requiere conocimientos avanzados en técnicas científicas, metodologías de análisis riguroso y una capacidad demostrada para liderar equipos interdisciplinares”*.

Por otro lado, respecto de los especialistas para los que también se requiere el Doctorado (Ciencias Económicas y Empresariales, Derecho y Ciencias de la Computación) justifica que *“son imprescindibles para asegurar que los trabajos realizados incorporen análisis avanzados e innovadores, enfoques teóricos actualizados y metodologías científicamente sólidas y robustas, acordes a las necesidades del contrato”*. Por lo que se refiere a los 12 años de experiencia exigidos, la memoria indica que *“están en línea con las prácticas comunes en contratos de alta especialización técnica, asegurando un conocimiento práctico profundo que minimice riesgos operativos, técnicos y jurídicos”*.

De acuerdo con lo ya analizado, consideramos que asiste la razón a la recurrente cuando afirma que perfiles tan especializados como el doctorado en Ciencias de la Computación, en Ciencias Económicas y Empresariales o perfiles jurídicos como Doctor en Derecho y especialidad en Derecho Administrativo no están justificados técnica ni funcionalmente, insistimos, atendida la entidad de las prestaciones que integran el contrato proyectado, por lo que no guardan la debida vinculación con el objeto del contrato.

En ese sentido, sin cuestionar la importancia de un equipo multidisciplinar que permita obtener la máxima garantía a la hora de la elaboración de la documentación técnico-administrativa necesaria para llevar a cabo el procedimiento de licitación, sin embargo, en el supuesto que nos ocupa, se ha incluido la exigencia de determinados perfiles sin que se haya puesto de manifiesto la necesidad de contar, de manera obligatoria en el equipo con ellos. Así, resulta patente de la exigencia de un especialista en inteligencia artificial (que entendemos no guarda relación funcional con la entidad de las prestaciones que integran el contrato) aparte de restringir de manera clamorosa el acceso al procedimiento a empresas que dispongan de personal cualificado para llevar a cabo las prestaciones del contrato pero que no dispongan de ese sobredimensionamiento técnico injustificado. Igual sucede con el requisito del Doctor en Derecho especialista en Derecho Administrativo, requisito totalmente desproporcionado cuando se trata de la elaboración de un pliego de cláusulas administrativas particulares.

Por lo tanto, por las razones expuestas, procede la estimación de los dos motivos de impugnación, respecto de los apartados 12.2 del anexo I del PCAP y apartado 9.1 del PPT cuya anulación procede.

Restaría, finalmente, por analizar la cuestión que también suscita la recurrente respecto del criterio de adjudicación previsto en los pliegos relativo a la composición y perfiles del equipo de trabajo (apartado 20.1 b) del anexo I del PCAP cuestionando que introduce, además, un elemento que no evalúa la calidad de la oferta, sino una condición empresarial interna.



El órgano de contratación, al respecto, defiende con los argumentos ya esgrimidos y expuestos con anterioridad, respecto de la necesidad y justificación de la exigencia de solvencia técnica, e insiste en la viabilidad de configurar la experiencia como criterio válido de adjudicación.

Pues bien, llegados a este punto, y una vez analizada la cuestión relativa al sobredimensionamiento técnico de la composición del equipo mínimo como criterio de solvencia técnica exigida y su no conformidad a derecho por la argumentación expuesta, las mismas razones han de ser extrapoladas respecto del referido criterio de adjudicación en el que, de conformidad con lo previsto en el apartado antes indicado, “ el cómputo se realizará en número de personas por encima de los respectivos mínimos exigidos en el Pliego de Prescripciones técnicas, es decir en términos adicionales. Todas las personas propuestas habrán de cumplir como mínimo, los requisitos exigidos en el Pliego Técnico en materia de titulación académica y experiencia laboral”.

En este sentido, el argumento esgrimido por el órgano de contratación de que se valora el número de personas adicionales sobre la composición mínima exigida en el PPT no enerva ni puede justificar la premisa previa de la que partimos, respecto del carácter restrictivo y desproporcionado en si mismo de la composición de perfiles y titulaciones académicas exigidas. Aparte de lo anterior, para que la experiencia del personal pueda considerarse criterio de adjudicación válido ha de acreditarse que puede afectar de manera significativa a la mejor ejecución. En el supuesto analizado no ha quedado justificado, como anteriormente hemos mencionado, que el sobredimensionamiento técnico exigido (respecto de perfiles y titulaciones) pueda redundar en una mejor ejecución del contrato, aparte del carácter restrictivo y desproporcionado que hemos apreciado.

Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre la experiencia como criterio de adjudicación. Así, por ejemplo, en la Resolución 395/2020, de 19 de noviembre nos pronunciábamos en los siguientes términos:

“(...)La primera conclusión que extraemos de la nueva regulación y del criterio expuesto en la resolución parcialmente transcrita -posteriormente reiterado en otras como la 310/2020, de 17 de septiembre- es que la experiencia del personal puede ser criterio de adjudicación pero solo en las circunstancias concretas a las que se refiere el artículo 145 de la LCSP “siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”, lo que determina que la motivación exigible a la elección de cualquier criterio de adjudicación (artículo 116.4 c) del citado texto legal) cobre especial relevancia en este caso: primero, porque solo una justificación específica ajustada al supuesto concreto permitirá determinar si la calidad del personal va a afectar de modo significativo a una mejora en la ejecución y segundo, porque el criterio en sí mismo es restrictivo en mayor o menor medida de la concurrencia al prever una especial cualificación en el personal encargado de la ejecución del contrato.

Como ya señalamos en la citada Resolución 310/2020, de 17 de septiembre, “(...) la justificación del criterio en el expediente deviene obligatoria por disposición legal (artículos 116.4 y 145.2 de la LCSP) y resulta de gran importancia habida cuenta de que la libre concurrencia se restringe de modo considerable teniendo en cuenta que el equipo lo conforman 4 personas (Arquitecto, Asesor Jurídico, Arqueólogo y Técnico medioambiental) a quienes se les exige una experiencia mínima de 10 ó 7 años según perfiles en trabajos iguales y no solo similares a los que constituyen el objeto del contrato (véase al respecto el contenido de la cláusula 10 del PPT).

No obstante, la justificación del criterio y su afectación significativa a la mejor ejecución del contrato no se contienen en el expediente y tampoco en los pliegos (...).”

En el supuesto analizado, la justificación del criterio de adjudicación no se refleja como tal ni en el expediente, ni en el PCAP. En el informe al recurso, el órgano de contratación pone de manifiesto que se justifica sobradamente la necesidad de contratar un equipo especializado, pero esa justificación a la que alude no es la del criterio en sí como exige el artículo 116.4 c) de la LCSP, ni va dirigida a



acreditar que la experiencia exigida en el criterio de adjudicación supone una garantía de calidad con afectación significativa a una mejor ejecución (...)”

Con base en lo anterior, dicho motivo de impugnación respecto del criterio de adjudicación previsto en el apartado 20.1 b) del anexo I ha de ser igualmente estimado.

SEXTO. Fondo del asunto. Sobre el motivo de impugnación referido a la incorrección de la fórmula de valoración del precio.

Si bien la estimación del anterior motivo obliga a la anulación de los pliegos, procede abordar el tercer motivo de impugnación planteado en el recurso con relación al error en la fórmula de valoración del criterio precio.

No obstante, con carácter preliminar, a la vista de lo indicado por el órgano de contratación en el informe al recurso, hemos de analizar el alcance y trascendencia del error advertido por el órgano de contratación respecto de la fórmula automática de valoración del pliego prevista en el pliego.

Efectivamente, el informe del órgano al recurso, en relación con la fórmula de valoración del precio, indica que ha advertido, en primer lugar, un error en los pliegos señalando, literalmente, que se procede a su corrección en los siguientes términos:

“Las ofertas que no sean declaradas anormales (una vez tramitado, en su caso, el procedimiento previsto en el Artículo 149 de la LCSP), serán puntuadas por el presente criterio automático, para lo cual se aplicará la siguiente fórmula, cuyo resultado se redondeará a dos decimales:

$$xi = 25 * ((PBL - PO) / (PBL - PMIN)) ^ (1/6)$$

xi: puntuación propuesta económica, con dos decimales.

•PO es el presupuesto ofertado por el licitador del que se calcula la puntuación.

•PBL es el presupuesto base de licitación.

•PMIN es el presupuesto ofertado más bajo.

Además, se proponen los siguientes parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja:

Antes de calcular la puntuación a otorgar por este criterio, las ofertas serán sometidas a consideración de si son o no anormales por el criterio del precio, para lo cual, previamente, cada precio ofrecido será traducido a porcentaje de baja según la siguiente fórmula, cuyo resultado se redondeará a dos decimales:

$$PBPO (\%) = (((PBL - PO) / PBL) \times 100)$$

Donde:

- *PBPO es el porcentaje de baja que supone el precio ofertado por un determinado licitador.*
- *PBL es el presupuesto base de licitación.*
- *PO es el precio ofertado por ese mismo licitador.*

Se podrán considerar anormales las ofertas respecto de las que el PBPO sea mayor que el PBMaxI (porcentaje de baja máximo inicial), según las siguientes reglas:

- *Regla A: Si sólo existe un licitador, el PBMaxI será el 10%.*
- *Regla B: Siendo sólo dos (2) los licitadores, PBMaxI se calculará con la siguiente fórmula, cuyo resultado se redondeará a dos decimales:*

$$PBMaxI = (100 - ((100 - PBPO) \times (95 / 100)))$$

Donde PBPO es el PBPO menor de entre ambos.



- Regla C: Siendo tres (3) o más los licitadores, PBMaxl se calculará con la siguiente fórmula, cuyo resultado se redondeará a dos decimales:

$$PBMaxl = (100 - ((100 - MAPBPO) \times (98 / 100)))$$

Donde MAPBPO es la media aritmética de los PBPO de todas las ofertas presentadas. Esta media aritmética se redondeará a dos decimales antes de calcular el PBMaxl.

El error en la fórmula publicada, es debido a no haber trasladado correctamente la fórmula propuesta en primera instancia a la redacción definitiva de los pliegos que se publicaron. Por lo tanto, será sustituida por la redacción original.(...)”

Como hemos podido corroborar, la fórmula propuesta por el órgano de contratación – y que, según manifiesta, va a sustituir en los pliegos- no coincide con la prevista en el apartado 20.1 del anexo I del PCAP. - “Criterios de adjudicación” que es propiamente sobre la que versa la presente impugnación.

Por otra parte, en cualquier caso, este Tribunal ha podido corroborar, accediendo al perfil de contratante que el órgano de contratación no ha procedido a la rectificación de los pliegos pese a que el informe del órgano tiene fecha de 14 de abril de 2025, siendo, por tanto, anterior a la fecha de adopción de la medida cautelar de suspensión por este Tribunal, que fue el pasado 16 de abril de 2025, lo que no hubiera impedido a priori que el órgano de contratación hubiera rectificado aquellos.

A la vista de lo expuesto, entendemos que la manifestación del órgano de contratación unido a la estimación de los motivos de impugnación precedentes -que abocan *per se* a la anulación de los pliegos y, en su caso, a la aprobación de los nuevos- determinan, por razones de economía procedimental que no entremos a analizar la corrección de una fórmula matemática que, al parecer, va a ser sustituida, quedando, por tanto, imprejuizada la cuestión, y sin que ello impida que en un futuro, y contra los pliegos que en su caso se aprueben, la recurrente pueda volver a plantear la cuestión controvertida en los términos que estime pertinentes a la vista de la nueva redacción que se le confiera.

Procede, por tanto, estimar el recurso, en los términos analizados.

SÉPTIMO. 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 quinto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el anuncio y 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, y sin perjuicio de lo indicado en el fundamento de derecho sexto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PROMA PROYECTOS DE INGENIERIA AMBIENTAL S.L.**, contra los pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Consultoría, asesoramiento y asistencia técnica para la elaboración del expediente administrativo necesario para la tramitación y adjudicación del procedimiento de licitación del servicio de recogida y tratamiento de residuos que llevará a cabo el Consorcio Almanzora- Levante Vélez» (Expediente 485/2025), convocado por el referido Consorcio y, en



consecuencia, anular dichos actos para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 43/2025, de 16 de abril.

TERCERO. 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 partes 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.

