

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº.- 29/2026

RESOLUCIÓN Nº.- 32 /2026

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

En Sevilla, 27 de julio de 2026.

Recibido recurso especial en materia de contratación presentado por la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (Recurso 29/2026), en contra los Pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato de **Obras para la ejecución del "Proyecto básico y de ejecución para la rehabilitación de la antigua Fábrica de Vidrio de la Trinidad. Fase 1, naves 1 y 4"**, Expediente 2026/000163, tramitado por el Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de junio de 2026, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los anuncios de licitación y Pliegos del contrato de **Obras para la ejecución del "Proyecto básico y de ejecución para la rehabilitación de la antigua Fábrica de Vidrio de la Trinidad. Fase 1, naves 1 y 4"**, con un valor estimado de 8.495.951,48 € y que tiene por objeto *"la Ejecución de las obras de rehabilitación, consolidación y puesta en valor de las edificaciones de las naves 1 y 4 de la antigua Fábrica de Vidrios de la Trinidad, así como la adecuación básica de su entorno más inmediato para permitir el acceso y comunicación de ambas naves, todo ello de cara a su posterior puesta en uso como equipamiento cultural y social"*.

El día 21 de julio, por la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN, se presenta a través del Registro General del Ayuntamiento de Sevilla, recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos que rigen la licitación del contrato, solicitándose, mediante OTROSÍ, la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento, alegando que *"La continuación de la licitación obligaría a los operadores a preparar ofertas conforme a cláusulas cuya nulidad se denuncia y podría conducir a la apertura y valoración de proposiciones antes de que el Tribunal resuelva. La suspensión evita perjuicios de difícil reparación y no ocasiona una perturbación desproporcionada al interés público, pues el plazo de ejecución es de dieciocho meses."*

Recibido en este Tribunal el recurso y la documentación que lo acompaña, se da traslado del mismo a la unidad tramitadora del expediente de contratación, solicitando la remisión de los informes y documentación a que se refiere el art. 56 de la LCSP

Con fecha 23 de julio se recepciona informe emitido por la unidad tramitadora en relación con la suspensión solicitada, manifestando que *“La suspensión supondría únicamente la interrupción del plazo de presentación de ofertas, que se reanuda una vez que recaiga la resolución del recurso, en caso de ser esta favorable para la Administración.*

Al respecto, se pone de manifiesto que en la visita al inmueble organizada, en el marco de la licitación, con el Servicio de Sostenibilidad e Innovación Urbana el pasado 07/07/2026, asistieron un total de 10 empresas, que manifestaron su interés en la licitación, por lo que existen expectativas de recibir ofertas en el plazo establecido.”

Mediante Resolución 31/2026 de 23 de julio, este Tribunal determina la suspensión del procedimiento y del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados.

Con fecha 24 de julio se reciben informes y documentación remitidos por la unidad tramitadora.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, de 28 de septiembre de 2018 y 17 de octubre de 2024, por los que se efectúa, respectivamente, el nombramiento y renovación de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen del fondo de la reclamación planteada, hemos de analizar si la misma supera la barrera de la admisibilidad.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En relación a la **legitimación**, se estima que los recursos han sido interpuestos por persona legitimada para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Por lo que respecta al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si han sido planteados contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.1 y el 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, el análisis del escrito de interposición, viene a plantear, en esencia, las siguientes cuestiones:

.- Las exigencias requeridas a los medios personales a adscribir al contrato son desproporcionadas y excesivas, restringiendo la competencia, y no se justifica ni se motiva.

.-La ponderación de la experiencia como criterio de adjudicación es desmesurada (un 60%), arbitraria y desproporcionada, no conteniéndose la justificación que explique su afección significativa a la mejor ejecución del contrato.

.- La exigencia de certificados nominativos y descriptivos expedidos por la propiedad como medio exclusivo o prácticamente exclusivo de acreditación de la experiencia de los medios personales a adscribir, sin permitir otros medios y documentos que permitan su verificación, es desproporcionada, existiendo gran dificultad para su obtención.

El recurso se dirige, así, contra el apartado 5 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, relativo a la concreción de las condiciones de solvencia y a la adscripción de medios personales, y contra el apartado 8 del mismo Anexo, en cuanto valora como criterio automático la experiencia adicional del equipo técnico mínimo. También se impugna la exigencia de certificados nominativos y descriptivos expedidos por la propiedad como medio exclusivo o prácticamente exclusivo de acreditación.

Argumenta el recurso que el apartado 5 del Anexo I exige la adscripción de cuatro perfiles profesionales, con dedicaciones mínimas y experiencias previas extremadamente singularizadas, alegando:

.- Infracción de los artículos 1, 28, 74, 76.3, 88 y 116.4 de la LCSP. Adscripción desproporcionada, no motivada y restrictiva.

El artículo 76.3 de la LCSP establece una regla expresa de control: la exigencia de adscripción de medios personales o materiales debe ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación. No se trata de una habilitación genérica para exigir cualquier equipo, sino de un mandato que obliga a motivar la necesidad concreta de cada perfil, dedicación y experiencia.

Esa motivación debe constar en el expediente conforme al artículo 116.4 de la LCSP. A su vez, los artículos 28 y 74 obligan a definir con precisión las necesidades reales y a establecer requisitos mínimos proporcionados. El artículo 88 permite acreditar la solvencia técnica mediante obras de naturaleza igual o similar, pero no autoriza a imponer una identidad histórica y material tan cerrada que solo pueda satisfacerse mediante antecedentes excepcionales.

La clasificación obligatoria Grupo K, Subgrupo 7, Categoría 4 acredita la aptitud general del empresario para ejecutar obras de restauración de bienes inmuebles histórico artísticos. La adscripción de medios puede complementar esa aptitud, pero no vaciar de contenido la clasificación mediante una segunda solvencia de facto, mucho más estrecha que la legalmente configurada.

La justificación de los medios personales exigidos no aparece desarrollada ni en un informe técnico específico ni en una memoria de necesidad diferenciada, sino únicamente de forma indirecta y genérica en el propio Anexo I del PCAP. En su apartado 1, al describir las necesidades administrativas a satisfacer, se alude a la carencia municipal de medios personales, auxiliares y maquinaria específica para ejecutar directamente las obras, pero esa afirmación únicamente explica la necesidad de contratar externamente la prestación y no justifica la concreta composición, titulación, dedicación y experiencia exigidas a cada uno de los cuatro perfiles.

Posteriormente, el apartado 5 del Anexo I se limita a afirmar que se exige un equipo técnico formado por cuatro perfiles profesionales encargados de organizar y gestionar los trabajos, pasando inmediatamente a enumerar sus requisitos, sin incorporar razonamiento alguno que explique por qué resulta imprescindible que el jefe de obra y el encargado acrediten una actuación industrial catalogada con un presupuesto mínimo de un millón de

euros, que el técnico de prevención de riesgos laborales reúna idéntica experiencia patrimonial o que el técnico restaurador concentre en una misma persona experiencia conjunta en vidrio, ladrillo, fundición, chimeneas y hornos.

Por tanto, el expediente confunde la mera descripción de los medios exigidos con su justificación, omitiendo el juicio técnico individualizado de necesidad, idoneidad y proporcionalidad requerido por los artículos 76.3 y 116.4 de la LCSP. La insuficiencia es especialmente patente porque tampoco se explica la correspondencia entre esas exigencias acumulativas y las unidades de obra concretas, su volumen económico, su complejidad efectiva o el grado real de intervención de cada profesional, de modo que no resulta posible verificar que la restricción de la concurrencia sea necesaria ni que no existan alternativas menos limitativas.

...

La nulidad resulta especialmente patente en el Perfil 4. El pliego no exige experiencia en restauración de patrimonio industrial, ni siquiera experiencia conjunta en bienes de vidrio, cerámica o metal. Exige que una sola persona reúna experiencia en vidrio, ladrillo y fundición, chimeneas, hornos y otros elementos asociados a la fabricación artesanal del vidrio y a procesos industriales anteriores al siglo XXI, todo ello en edificios protegidos o catalogados.

La conjunción copulativa utilizada por el pliego conduce a interpretar que las experiencias deben concurrir acumulativamente. Si la intención fuese permitir experiencias alternativas o complementarias, el pliego debería expresarlo con claridad. La actual redacción coloca al licitador ante el riesgo de exclusión y permite una aplicación desigual, contraria a los principios de transparencia e igualdad de trato de los artículos 1 y 132 de la LCSP.

Las unidades de vidrio, ladrillo, fundición, chimeneas y hornos requieren técnicas distintas y son habitualmente ejecutadas por especialistas diferentes. La calidad de la obra puede garantizarse mediante un coordinador restaurador y especialistas por material, o mediante un equipo interdisciplinar. Exigir que todas las competencias históricas recaigan en una sola persona no mejora necesariamente la ejecución, pero sí reduce drásticamente la concurrencia.

La dedicación mínima del setenta por ciento tampoco aparece conectada con una medición temporal objetiva de las unidades de restauración.

...

La investigación sectorial efectuada para preparar la oferta únicamente ha permitido identificar seis actuaciones en España que, con distintos grados de aproximación, reúnen simultáneamente varios de los elementos materiales exigidos por el pliego.

...

La identificación de solo seis complejos potencialmente comparables, algunos ejecutados durante periodos superiores a diez años, muestra que las actuaciones disponibles son escasas y fragmentadas. Incluso en esos precedentes no consta que una sola persona titulada haya realizado todas las tareas exigidas.

.- Infracción del artículo 145.2.2 de la LCSP. Falta de acreditación de una afectación significativa a la mejor ejecución.

El artículo 145.2.2 de la LCSP permite valorar la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito únicamente cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a la mejor ejecución. La excepción no autoriza a convertir cualquier experiencia profesional en criterio de adjudicación, y menos aún en el factor dominante de una licitación de obras.

Además, el artículo 145.5, letra b, de la LCSP exige que los criterios de adjudicación se formulen con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad. La valoración de hasta sesenta puntos (60%!) por la mayor experiencia de los mismos perfiles ya utilizados como requisito mínimo, dentro de un mercado materialmente reducido, no constituye una mejora abierta a la competencia, sino una ventaja estructural para quienes ya concentran los escasos antecedentes definidos por el propio pliego.

.- Ponderación desmesurada de la experiencia y doble utilización de la misma cualidad.

Los sesenta puntos asignados al equipo técnico superan ampliamente los veinticinco puntos correspondientes al precio. La experiencia acumulada de cuatro personas se convierte, por tanto, en el elemento decisivo de la adjudicación. Esta desorbitada ponderación exige una motivación reforzada, inexistente en los pliegos y no suplible mediante fórmulas genéricas sobre la singularidad del inmueble.

...

Además, la cláusula produce un efecto discriminatorio, ya que favorece de forma estructural a los operadores que disponen de profesionales con una acumulación histórica de actuaciones extraordinariamente singularizadas, penalizando a empresas plenamente solventes y clasificadas que pueden ejecutar correctamente la obra, pero que no pueden competir en la mera acumulación de antecedentes. La ponderación del sesenta por ciento no selecciona así la mejor oferta en términos de relación calidad precio, sino al licitador que concentra el mayor número de experiencias previas en un mercado muy reducido, restringiendo la concurrencia y vulnerando los principios de igualdad de trato, proporcionalidad y no discriminación.

.- Indeterminación del criterio de adjudicación del Técnico Restaurador.

Para obtener los diez puntos no existe un número objetivo de actuaciones. La oferta con más intervenciones adicionales obtiene la máxima puntuación y todas las demás quedan subordinadas a ella. El licitador no puede conocer el umbral de calidad que debe alcanzar ni evaluar anticipadamente el coste de preparar una oferta competitiva.

La fórmula tampoco aclara suficientemente si una actuación debe reunir todos los elementos materiales exigidos, si pueden acumularse varias actuaciones complementarias para cubrirlos, cómo se tratan las fases de una misma obra, qué fecha determina su inclusión en los últimos diez años ni cómo se evita el doble cómputo de contratos sucesivos en un mismo complejo. La ausencia de reglas favorece decisiones discrecionales posteriores a la presentación de ofertas.

.- Desproporción de la exigencia de certificados nominativos expedidos por la propiedad.

La Administración puede exigir pruebas fiables de la experiencia, pero no imponer una forma documental innecesariamente excluyente cuando existen medios equivalentes. En obras antiguas, la propiedad certifica normalmente al contratista principal, no a cada técnico, encargado, restaurador o profesional subcontratado. La identidad y funciones pueden acreditarse mediante certificados de empresa, contratos, nóminas, informes de dirección facultativa, actas, memorias de obra, documentación colegial, currículos contrastados y otros documentos concordantes.

El defecto se agrava porque la cláusula no contempla de forma expresa documentos equivalentes, tales como certificados del contratista principal, actas de recepción,

contratos laborales o mercantiles, certificados de empresa, informes de dirección facultativa, colegiación, nóminas, partes de obra, currículos contrastados o cualquier otro conjunto documental que permita verificar de forma suficiente la identidad del profesional, las funciones efectivamente desempeñadas y el periodo de intervención. La imposición de una sola fuente documental no supera el juicio de necesidad, pues existen medios menos restrictivos y con aptitud probatoria equivalente.

La exigencia exclusiva de certificados nominativos expedidos por la propiedad transforma una circunstancia ajena al profesional en condición de acceso y puntuación. También perjudica a quienes trabajaron para subcontratistas, uniones temporales o empresas desaparecidas, sin relación directa con el promotor.

...

El Informe 40/25 de la Junta Consultiva confirma que la disponibilidad de medios personales no exige que estos pertenezcan a la plantilla del licitador y que la relación jurídica puede ser laboral, civil o mercantil. Asimismo, admite que el personal valorado como criterio de adjudicación sea ajeno a la empresa licitadora, salvo excepción debidamente justificada. Esa amplitud funcional resulta incompatible con una acreditación diseñada como si todos los profesionales hubieran mantenido una relación directa y documentada con la propiedad de la obra.

Los certificados de buena ejecución previstos legalmente para acreditar la experiencia empresarial en contratos de obras tienen un contenido objetivo y tasado. Conforme al artículo 88.1, letra a, de la LCSP, deben expresar el importe, las fechas y el lugar de ejecución, así como declarar que las obras se realizaron conforme a las reglas profesionales aplicables y que fueron llevadas normalmente a buen término. El Reglamento añade, para los certificados utilizados en materia de clasificación, que deben describir sucintamente los trabajos realizados, sus cantidades, valores, características y materiales, confirmar la terminación satisfactoria de la obra y ser expedidos por la dirección de obra con la conformidad de la entidad contratante.

Frente a este régimen, la licitación impugnada impone una exigencia sensiblemente más gravosa, pues requiere certificados nominativos y descriptivos expedidos por la Propiedad para cada actuación y para cada uno de los profesionales adscritos, con identificación individual y detalle de las funciones concretamente desarrolladas. Esa exigencia no se limita a acreditar la correcta ejecución de la obra, sino que obliga a reconstruir años después la intervención personal de cada técnico mediante un documento específico que normalmente no se expide durante la ejecución contractual.

.- La cláusula impugnada mezcla compromiso, acreditación documental, experiencia mínima y valoración automática, generando incertidumbre sobre qué debe existir al cierre del plazo, qué documento se aporta con la oferta y qué puede acreditarse en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP. Esta confusión es particularmente grave cuando los medios pueden proceder de terceros conforme al artículo 75 de la LCSP.

Al no admitirse medios equivalentes de prueba, la cláusula introduce una barrera de acceso ajena a la capacidad técnica real, desproporcionada respecto de la finalidad perseguida y contraria a los principios de igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad y libre concurrencia.

.- Vulneración de los principios de igualdad, transparencia, proporcionalidad y libre competencia.

Los artículos 1 y 132 de la LCSP obligan a salvaguardar la libre competencia, la igualdad de trato, la no discriminación, la transparencia y la proporcionalidad. Una cláusula que

favorece a quienes ya dispongan de profesionales vinculados a un número ínfimo de intervenciones históricas, documentadas nominativamente por la propiedad, crea una ventaja estructural difícilmente accesible para el resto del mercado.

El contrato no puede diseñarse como una reproducción de los antecedentes de determinados equipos existentes. Los requisitos deben formularse por capacidades necesarias y resultados esperados, admitiendo experiencias funcionalmente equivalentes. De otro modo se cierra el mercado sin una justificación técnica suficiente.

A la vista de todo ello, se solicita al Tribunal:

.- Declare la nulidad del apartado 5 del Anexo I del PCAP en cuanto exige una adscripción de medios personales desproporcionada, especialmente respecto del Perfil 4, Técnico Restaurador, su dedicación mínima y la acumulación de experiencias materiales en una sola persona.

.- Declare la nulidad del apartado 8 del Anexo I en cuanto atribuye hasta sesenta puntos a la experiencia adicional del equipo técnico, y en particular diez puntos al Técnico Restaurador mediante una fórmula comparativa abierta e indeterminada.

.- Declare contraria a Derecho la exigencia de certificados nominativos y descriptivos expedidos por la propiedad cuando no se admitan otros medios de prueba equivalentes, fiables y proporcionados.

CUARTO.- El órgano de contratación, por su parte, remite informe jurídico y técnico, defendiendo la conformidad a derecho de los pliegos impugnados, manifestando que:

.- En relación con la adscripción de medios personales, se argumenta la proporcionalidad y motivación de su exigencia, habida cuenta del carácter de Bien de Interés Cultural del edificio sobre el que se van a realizar las obras, el cual, además, contiene diversos elementos singulares que le confieren un alto valor patrimonial dentro del legado de la arquitectura industrial de Andalucía, defendiendo que la configuración del equipo mínimo de medios personales contribuirá a un mejor desarrollo de los trabajos y, consecuentemente, garantizar el cumplimiento del objeto de contrato que no es otro que ejecutar las obras descritas en el proyecto, sin el menoscabo de los elementos singulares que le confieren el valor patrimonial al inmueble.

Argumenta así el informe que:

El expediente y los pliegos de contratación de las obras se han confeccionado a través de una serie de propuestas técnicas provenientes del Servicio de Sostenibilidad e Innovación Urbana de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente (GUMA), encargados del proyecto (contratación y supervisión) y de la dirección de las obras cuya ejecución son objeto del presente contrato.

Estas propuestas técnicas de la GUMA constan en el expediente, y sus argumentos son reproducidos en la memoria justificativa del contrato, de 16/03/2026, cumpliendo así con el mandato del artículo 116.4 de la LCSP.

Algunas de las justificaciones contenidas en los escritos de la GUMA, en relación al contenido de las cláusulas de adscripción de medios personales y criterios de adjudicación acogidos por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), son las siguientes:

- En relación al técnico en prevención de riesgos laborales: *“En este caso hay que aclarar que, en ocasiones, las medidas a adoptar en materia de seguridad y salud durante la ejecución de*

las obras pueden estar condicionadas por la protección patrimonial que posea el inmueble, por lo que es importante que éstas no produzcan daños irreversibles en el edificio o en alguno de los elementos que le confieren ese valor singular” (escrito de 26/02/2026).

- Sobre la exigencia de la adscripción de los 4 perfiles profesionales: *“Contar con una empresa que se comprometa a adscribir este equipo mínimo de medios personales contribuirá a un mejor desarrollo de los trabajos y, consecuentemente, garantizar el cumplimiento del objeto de contrato que no es otro que ejecutar las obras descritas en el proyecto, sin el menoscabo de los elementos singulares que le confieren el valor patrimonial al inmueble” (escrito de 26/02/2026).*

- De nuevo, acerca de los medios personales del contrato: *“Se informa que las obras a ejecutar se desarrollan en un edificio declarado Bien de Interés Cultural que, además, contiene diversos elementos singulares que le confieren un alto valor patrimonial dentro del legado de la arquitectura industrial de Andalucía.*

De hecho, el informe emitido por la Delegación Territorial de Turismo, Cultura y Deporte de Sevilla al proyecto redactado señala la importancia de que la intervención “mantenga y recupere los valores reconocidos y dotándolo de una función que permita su uso por la ciudadanía de forma compatible con su puesta en valor”.

Por todo ello, dada la importancia y la vulnerabilidad de muchos de estos elementos, se considera necesario que se acredite la solvencia profesional de los profesionales integrantes del equipo propuesto por las empresas licitadoras, en los términos establecidos en el informe de fecha 26 de febrero de 2026, todo ello con objeto de garantizar que los trabajos se realizan de conformidad con lo requerido por la Delegación Territorial de Turismo, Cultura y Deporte de Sevilla, preservando así un legado histórico y patrimonial de gran relevancia en la ciudad de Sevilla.

Contar con una empresa que se comprometa a adscribir este equipo mínimo de medios personales contribuirá a un mejor desarrollo de los trabajos y, consecuentemente, garantizar el cumplimiento del objeto de contrato que no es otro que ejecutar las obras descritas en el proyecto redactado, sin el menoscabo de los elementos singulares que le confieren el valor patrimonial al inmueble.

En el caso de que la empresa que resultase adjudicataria tuviese que sustituir a algunos de los perfiles inicialmente propuestos, tendrá que acreditar que los nuevos integrantes del equipo cumplen la misma solvencia técnica que se baremó en la oferta presentada” (escrito de 11/06/2026).

...

En el caso del Jefe de obra, el encargado y el técnico en prevención de riesgos laborales, la experiencia exigida es una única actuación similar al objeto del contrato, entendiendo por esta:

- La consolidación, refuerzo estructural, conservación y/o reparación.

- De edificaciones industriales

- En edificios catalogados o dentro de conjuntos declarados de interés históricoartístico o asimilable según el ámbito territorial

- Con un presupuesto igual o superior a 1.000.000 de euros.

Atendiendo a la justificación técnica aportada por la GUMA, no es una experiencia excesivamente exigente y desproporcionada, dado el carácter de la obra que se licita, que es una obra de rehabilitación, en un edificio de carácter industrial catalogado, con un presupuesto en torno a 10.000.000 euros.

En el perfil del Técnico restaurador, se define la actuación (1) similar al objeto del contrato, en la que debe tener experiencia:

- Restauración de elementos de vidrio, ladrillo y fundición y de chimeneas, hornos y otros elementos singulares relacionados con la fabricación artesanal del vidrio y con otros procesos industriales anteriores al siglo XXI.

- En edificios de patrimonio industrial, con algún tipo de protección y/o catalogación.

La especialidad que requiere el perfil profesional, se flexibiliza al no establecer presupuesto alguno de la actuación previa desarrollada por el técnico restaurador, ni si quiera del 10% del presupuesto de la obra que se contrata, como se establece para los otros tres perfiles, siendo válida una actuación de este tipo, por cualquier importe.

A pesar de que la propuesta técnica de la GUMA de 26/02/2026, a través de la se configuró el PCAP, contenía la descripción de la experiencia requerida al técnico restaurador con la literalidad expuesta, el informe técnico de 24/07/2026, emitido con ocasión del recurso, indica que es necesario que el restaurador tenga experiencia en alguna/s de las especialidades

mencionadas en el pliego, y no en todas. Es decir, aclara que la experiencia necesaria para desarrollar la obra contratada, refiere a los elementos citados en el pliego de forma alternativa, y no acumulativa.

Para mayor claridad, debido a la duda que se deriva de la fórmula lingüística utilizada en el Anexo I del PCAP, esta cuestión se puede aclarar a través de las preguntas de la licitación, que se hacen públicas en la PCSP, con objeto de garantizar la igualdad y concurrencia, quedando el órgano de contratación vinculado por las respuestas que aporta, o bien, de ser necesario, a través de una corrección de error material del Anexo I del PCAP.

En el informe emitido, se señala, así que “Con respecto a la literalidad de las prescripciones del pliego en cuanto a la experiencia de los diferentes perfiles, más concretamente al Perfil 4, Técnico Restaurador, nuestra experiencia en restauración-rehabilitación es que aunque hay un Técnico Restaurador Responsable, detrás hay un equipo interdisciplinar con restauradores especializados, incluso empresas restauradoras que funcionan como subcontratas de la principal con restauradores en nómina.

En base a lo anteriormente escrito, entendemos que no sería lógico ceñirnos a la literalidad del pliego con respecto a la experiencia de restauración en todos los elementos nombrados y por tanto no necesariamente deben estar concentradas dichas especialidades en un sólo técnico restaurador. Siendo necesario, eso sí, que el Restaurador presentado, para el Perfil 4, en la fase de ofertación, tenga experiencia en alguna/s de las mencionadas en el pliego.”

Por lo que respecta a la ponderación del criterio de adjudicación relativo a la experiencia profesional, el órgano de contratación defiende que los criterios de adjudicación y la puntuación asignada se ajustan a la normativa de contratación pública, y son parámetros que permiten clasificar las ofertas de todos los licitadores que cumplen los requisitos para participar en la licitación, a fin de elegir la propuesta más ventajosa, argumentando que:

“El criterio de la mayor experiencia profesional del personal adscrito a la ejecución del contrato es un criterio habitual en las licitaciones del Servicio, porque permite valorar la calidad de la prestación de forma objetiva y automática.

La LCSP fomenta el uso de criterios de adjudicación cualitativos, frente al habitual fenómeno de la contratación pública consistente en las adjudicaciones a precio: “La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio” (art. 145.1 LCSP), “Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros” (art. 145.4 LCSP).

La propuesta técnica de la GUMA de 26/02/2026, respecto de este criterio de adjudicación, indica: “Este criterio se considera cualitativo por cuanto valora una mayor profesionalización de los miembros que formen parte del equipo de trabajo, lo que repercutirá en una prestación de más calidad”.

La memoria justificativa de 16/03/2026, establece: “Se acoge a la propuesta formulada, con fecha de 26/02/2026, por el Servicio de sostenibilidad e innovación urbana de la Gerencia de Urbanismo y Medio Ambiente, encargado del proyecto y la dirección de la obras, por entenderse que los criterios de adjudicación propuestos están vinculados al objeto del contrato y se han formulado de forma objetiva, con respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin que confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, garantizando la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva y respetando la debida relación calidad-precio, de conformidad con lo establecido en el artículo 145.1 de la LCSP”.

Otorgar al criterio cualitativo, consistente en la mayor experiencia de los perfiles profesionales, una valoración de hasta 60 puntos, frente a la oferta económica, que cuenta con 25 puntos, tiene como fin seleccionar a la empresa que pueda ejecutar la prestación con la mayor calidad posible, en lugar de la que pueda hacerlo a menor coste.

Además, quitar peso al criterio de la oferta económica trata de reducir un impacto frecuente de la contratación de obras, que son grandes bajas de las empresas para resultar adjudicatarias a

toda costa, incurriendo después, en la fase de ejecución del contrato, en demoras o incumplimientos, por motivos económicos y financieros, y acabando en resoluciones de contratos.

... los criterios de adjudicación y la puntuación asignada se ajustan a la normativa de contratación pública, y son parámetros que permiten clasificar las ofertas de todos los licitadores que cumplen los requisitos para participar en la licitación, a fin de elegir la propuesta más ventajosa.

Por ello, la experiencia necesaria para obtener puntuación es superior a la exigida en la cláusula de adscripción de medios personales, que sí es un requisito para participar en la licitación que tienen que cumplir todas las licitadoras y, por eso, consiste en una sola actuación similar por importe que representa el 10% del presupuesto de la contratación aproximadamente.

Que una empresa no cuente con profesionales con la experiencia que se valora en el criterio de adjudicación, o que no pueda acreditarla en los términos que exige el pliego, no la excluye de la licitación, pudiendo participar y resultando clasificada en el puesto que corresponda, en función de lo que el resto de entidades acrediten. Mucho menos, se invalida la licitación o un criterio de adjudicación de la misma, porque la entidad no esté en condiciones de obtener puntuación por el mismo.

En cuanto a la fórmula de valoración, en la que se otorga la mayor puntuación a la oferta que acredita mayor experiencia, y el resto de forma proporcional mediante regla de tres directa, permite que cada entidad acredite todas las actuaciones que haya realizado en los últimos 10 años, otorgar la puntuación que corresponda por ello, y tratar de evitar empates.

El informe técnico, suscrito por el Subjefe del Servicio de Sostenibilidad e Innovación Urbana de la GMU, destaca, además, que:

“Entre las consideraciones metodológicas y de criterios a seguir en el desarrollo del **Plan Nacional de Patrimonio Industrial** (2001, actualizado 2015), documento marco elaborado por el Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE) del Ministerio de Cultura, además de otros aspectos se formula la siguiente consideración sobre las intervenciones en bienes o conjuntos patrimoniales, reforzando el papel de los bienes muebles en los espacios industriales catalogados, como sucede en el caso de la Fábrica de Vidrio de la Trinidad en Sevilla:

Cada paisaje, arquitectura, maquinaria o instalación industrial tienen un carácter que es necesario mantener vivo en los procesos de recuperación, intervención, restauración o rehabilitación que se adopten. Probablemente, una de las críticas más importantes en las intervenciones patrimoniales de estos últimos años ha consistido en que algunos de los proyectos han vaciado de contenido los elementos originales de aquellos lugares rehabilitados, provocando la ausencia de referencias y la pérdida de la memoria del trabajo, perdiendo vitalidad narrativa y especificidad física.

Por lo cual buscando evitar el vaciado antes mencionado entendemos que puede ser exigible a las empresas que deseen presentarse a una licitación pública, que en los pliegos de cláusulas técnicas sobre un Bien de Interés Cultural se requiera la presencia de técnicos artesanos-restauradores especializados capaces de restaurar la especificidad física que nos encontramos en este inmueble.

Esta exigencia debe ajustarse a los siguientes principios de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP):

- **Solvencia Técnica:** La Ley permite a la Administración exigir que los licitadores dispongan de un equipo humano con la cualificación y experiencia adecuada para garantizar la correcta ejecución de los trabajos, tanto en el ámbito general de la restauración arquitectónica, como en el ámbito concreto de cada uno de los bienes muebles catalogados.

- **Criterios de Adjudicación:** Los pliegos pueden puntuar la disposición de medios personales adicionales o de mayor especialización, en todo caso, en el sentido de valorar las aportaciones de otros profesionales.

• **Proporcionalidad y Vinculación:** El requisito debe guardar relación directa con el bien a restaurar (ya sea mueble o inmueble). Por ejemplo, en intervenciones sobre un Bien de Interés Cultural (BIC), es habitual que se requiera personal acreditado justificado por las normativas autonómicas de patrimonio, en este caso por la Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía (Ley 4/2026 de 24 de marzo).

En la Ley 4/2026, de 24 de marzo, de Patrimonio Cultural de Andalucía, el tratamiento del patrimonio industrial —y en concreto de sus bienes muebles (*maquinaria, herramientas, ingenios técnicos, instrumental y archivos documentales*)— experimenta un avance significativo con respecto a la normativa previa, integrándose plenamente en el nuevo marco de protección.

• **Adscripción al contrato:** En los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), la entidad contratante puede establecer que este perfil técnico deba asignarse de forma exclusiva o participar directamente en el proyecto."

Por lo que respecta a los medios de acreditación del criterio de adjudicación relativo a la experiencia profesional, argumenta el informe del Órgano de Contratación que "El medio de acreditación de la experiencia que se valora como criterio de adjudicación, que también es habitual en las licitaciones del servicio, se concreta precisamente para evitar la discrecionalidad de la Administración, a la que puede dar lugar la admisión de *"documentos equivalentes"*.

A diferencia de lo que sucede en la contratación de empresas constructoras por un particular, que puede aceptar la experiencia alegada o acreditada a través de cualquier vía, la Administración, en sus procedimientos (sean de contratación o no), debe definir las fuentes documentales admitidas con carácter previo, sin que sea objeto de valoración lo que no se acredita en esta forma, a pesar de que el candidato o aspirante, materialmente, cumpla con el requisito o el criterio en cuestión.

Los documentos exigidos deben ser expedidos por empresas públicas o privadas, o por la Administración Pública, puesto que son los que, como propietarios o promotores, pueden certificar la realización de la obra, las características de la misma y la participación del profesional.

El contenido de los certificados está relacionado con la experiencia profesional que se valora, ya que es necesario que los servicios dependientes del órgano de contratación puedan constatar el cumplimiento de todos los extremos requeridos para otorgar la puntuación correspondiente.

Es necesario que el profesional conste en el certificado, para demostrar que ha participado en la actuación similar al objeto del contrato definida, con independencia de si lo hizo trabajando en la empresa que se presenta a la licitación o no, ya que se valora la experiencia de cada profesional adscrito a la ejecución del contrato, no de la empresa.

Como se ha señalado en el punto anterior, que una empresa no cuente con profesionales con la experiencia que se valora, o que no pueda acreditarla en los términos que exige el pliego, no invalida la licitación."

Finalmente, respecto a las diferentes formas y momentos de aportar y acreditar el compromiso de adscripción de medios personales y la mayor experiencia profesional de los mismos, señala el informe que "son diferentes debido a la naturaleza de cada uno de estos extremos, el primero, requisito para participar en el procedimiento y, el segundo, criterio de adjudicación. Se ajustan a la LCSP, y están perfectamente definidos en el PCAP y su Anexo I, siendo obligación de las entidades licitadoras interesadas analizar el mismo, sin perjuicio de las aclaraciones que precisen a través de las preguntas en la PCSP."

A la vista de lo expuesto, concluye el informe aseverando que "En cualquier caso, que los términos en los que se ha configurado la licitación sean exigentes, debido al carácter e importe de la obra que se contrata, no quiere decir que se produzca una aplicación desigual de los mismos, como alega el recurrente en varias ocasiones. Los requisitos y criterios son igualmente exigibles a todas las licitadoras y, tanto si estos son considerados estrictos y alejados a la realidad de mercado, como indica el recurrente, como si no, todas ellas

encontrarán el mismo nivel de dificultad en su cumplimentación, tanto desde el punto de vista material como formal, sin que se perjudiquen los principios de transparencia, igualdad y concurrencia en la licitación.”

QUINTA.- Expuestas las alegaciones de las partes y a la vista de éstas, hemos, en principio, de traer a colación la reiterada doctrina sobre la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de establecer y definir el objeto del contrato, los requisitos técnicos de las prestaciones, las condiciones de solvencia y los criterios de adjudicación. (Tribunal Central 405/2015,621/2018, 1153/2018, 1159/2018, 633/19..., Aragón, Acuerdo 79/2018, Andalucía 311/2019, Madrid 9/2013).

La cuestión de la discrecionalidad del órgano de contratación para el establecimiento del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, respetando la norma y los principios esenciales de la contratación pública, se analiza en las Resoluciones 10/2019, 17/2018, 28/2019, 31/2019, 32/2019, 47/2019, 1/2022, 3/2022 o 15/2022.

En efecto, es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, los requisitos de solvencia y adscripción de medios y los criterios de adjudicación a tener en cuenta a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad, correspondiendo igualmente al mismo, la verificación del cumplimiento de los requisitos, prescripciones y especificaciones técnicas que se han estimado como necesarias, siendo necesario, eso sí, que tanto los requisitos de solvencia como la adscripción de medios personales sea razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, y no limite la participación.

Al respecto, ha de recordarse, como en tantas otras ocasiones, que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con la prestación, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP, de tal suerte que las pretensiones de los eventuales licitadores no pueden sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él.

Se limita la concurrencia cuando se establecen condiciones que sólo pueden cumplir uno de los licitadores y no cuando, determinada por la Administración la necesidad de un producto, servicio u obra de forma justificada y constatado su presencia en el mercado, se exige una forma determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su oferta a lo requerido. Lo determinante es, en definitiva, la existencia de exigencia de un rango anormal, una funcionalidad lejana a la perseguida por el contrato.

Como señalábamos en nuestra Resolución 19/2026, con cita de la 40/2025, el artículo 116.4.c) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), exige que los órganos de contratación motiven adecuadamente tanto la elección como la configuración de los criterios de solvencia, los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución, justificando su necesidad y su vinculación directa con el objeto contractual.

También la adscripción de medios personales como requisito de solvencia adicional, deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de manera que no limite la participación (Art. 76.3 LCSP)

En el caso que nos ocupa, del análisis del expediente puede concluirse que el mismo contiene las motivaciones que, con el fin obtener la mejor y más eficiente solución posible para la necesidad pública que se pretende satisfacer, justifican la previsión de la solvencia técnica y económica, la adscripción de medios y los criterios de adjudicación, puesto que son previsiones que pueden afectar a los principios de igualdad, no discriminación, libre concurrencia, competencia y transparencia. En conclusión, motivación existe, otra cosa es que no se comparta.

El compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales se configura en la normativa de contratación pública como un plus de solvencia, una obligación adicional – de posible exigencia por el órgano de contratación- de proporcionar unos medios concretos, de entre aquellos que sirven para declarar a un licitador idóneo, apto para contratar.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se desprende que el respeto al principio de igualdad de trato, implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. Principio de igualdad de trato, que es la piedra angular sobre la que descansan las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, tal y como ponen de relieve las Sentencias del TJCE de 12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau* y otro, y de 19 de junio de 2003, *GAT*.

En este sentido, la aplicación de este principio, en la fase de solvencia, es de gran importancia práctica. Y es que, en esta fase, como apuntábamos en nuestra Resolución 15/2017, lo que se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista –u operador económico-, en la terminología de la Directiva 2004/18, actual 24/2014/UE- es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación en cuestión que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante, en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado.

En consecuencia, los contratistas deben cumplir una serie de requisitos previos que hacen referencia a la capacidad de obrar, la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica, sin que puedan exigirse, eso sí, requisitos o medios de acreditación que vulneren los principios esenciales.

Conforme al actual art. 74 LCSP, los empresarios deben acreditar las condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica determinadas por el órgano de contratación, debiendo éstas estar vinculadas al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo. Por su parte, el compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales se configura en el art.76, como hemos mantenido, como un plus de solvencia, una obligación adicional- de posible exigencia por el órgano de contratación- de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirven para declarar a un licitador idóneo para contratar.

En este sentido, las Resoluciones 409/2014 y 274/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, indicaban que *“el art. 64.2 permite que los órganos de contratación puedan exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o a adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello”*.

La necesaria diferenciación entre la solvencia profesional o técnica y el compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, cuya materialización sólo debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario del contrato, se ha puesto de manifiesto reiteradamente por los distintos órganos encargados de la resolución de recursos y reclamaciones en materia de contratación.

La doctrina sobre la adscripción de medios personales mantenida por el Tribunal Central de recursos Contractuales, Resoluciones 409/2014, 274/2014, 615/2013, 11/2012, 174/2012, 61/2013, 189/2013, y 201/2014, 683/17, 614/2018..., consagra que *en relación con la acreditación de la solvencia y de la adscripción de medios, se permite que los órganos de contratación puedan exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello, entendiendo que lo que se exige es una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios, materiales o personales, concretos, no pudiendo confundirse con la solvencia profesional o técnica contemplada pues a diferencia de ésta, el artículo 64 del TRLCSP, 74 LCSP, sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción (...) pero no que acrediten disponer de tales medios mientras dura el proceso de contratación*.

Es por tanto en el momento de la adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente dispone efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato sin que pueda imponerse de presente que se acredite disponer de tales medios durante el proceso de contratación, ni sancionarlo en otro caso con la exclusión de la licitación. Igualmente el órgano de contratación, en el trámite de presentación de documentación, ha de comprobar que el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa dispone efectivamente de los medios que se hubiera comprometido a dedicar o adscribir al contrato de acuerdo con el PCAP. “

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señalaba en su Acuerdo 29/2012 que *“A estos medios complementarios deben serles de aplicación los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia. Esto es, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que, en ningún caso, dichos*

criterios puedan producir efectos discriminatorios, y que 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. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido. La adscripción de medios es, en suma, un complemento de cara a la efectiva disponibilidad de la solvencia requerida por el órgano de contratación al diseñar el objeto del contrato, y no una técnica adicional de restricción de la solvencia previamente elegida y exigida, tal y como previene el artículo 62 TRLCSP.”

A la vista de lo expuesto, podemos, pues concluir que:

1.- Corresponde al órgano de contratación la determinación y el establecimiento de los requisitos de solvencia y la exigencia de concreción de medios y compromisos de adscripción.

El órgano de contratación, conocedor de las necesidades que trata de satisfacer mediante la celebración del contrato, y de los medios que considera imprescindibles para ello, ha de concretar de forma detallada en el PCAP los medios personales y materiales que los licitadores han de comprometerse a adscribir, adscripción de medios que debe ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato.

Esta decisión del órgano de contratación no puede ser, en efecto, una decisión arbitraria, sino que está sujeta a requisitos de legalidad y proporcionalidad, debiendo, en cualquier caso cumplir ciertas condiciones, a saber: que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, que sean determinados, que estén relacionados con el objeto del contrato, sean proporcionados, y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.

2.- El compromiso de adscripción de medios no puede confundirse con la solvencia técnica o profesional, que ha de poseerse en el momento de licitar, los licitadores sólo están obligados a incluir en su documentación un compromiso de adscripción de medios, cuya acreditación sólo cabe exigir al licitador que, por haber presentado la oferta más ventajosa, vaya a ser adjudicatario.

En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado los Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. En esta línea, la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid manifestaba que *“Se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido.”* Es el órgano

de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación a tener en cuenta, a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción, de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad.

La exigencia de experiencia a los medios personales adscritos al contrato, no supone así un subterfugio de solvencia técnica adicional, sino que de conformidad con la normativa vigente y la doctrina expuesta, la adscripción de medios se configura como una obligación adicional, accesorio del contrato, para proporcionar unos medios concretos que aseguren y garanticen la buena ejecución de la obra.

Tanto a la doctrina consolidada de este Tribunal como de los análogos al mismo y la jurisprudencia comunitaria, mantienen que tal exigencia es ajustada a derecho siempre y cuando sea necesaria o muy conveniente para la correcta ejecución de contrato y, además, no resulte contraria al principio de proporcionalidad- esto es, que tenga relación con el objeto y el importe del contrato-, así como de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública (por todas, resolución TACRC nº 295/2019 de 25 de marzo de 2019).

Este Tribunal considera de plena aplicación la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica (en este sentido, Resolución 28/2019). No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado no pueda ser objeto de análisis, sino que éste debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales tales como las normas de competencia o de procedimiento, que no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad, desproporcionados o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material.

Como indicábamos en la Resolución 15/2017, en el régimen jurídico de contratos del Sector Público, el principio de proporcionalidad alude a la idoneidad de la exigencia de experiencia concreta de los medios personales adscritos a la ejecución del contrato. Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, de justificación teleológica.

El primero, exige que **toda medida restrictiva de acceso a un contrato público se encuentre prevista por Ley**. Ello constituye un postulado básico para su legitimidad y garantía de la correcta actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

El **segundo presupuesto**, de carácter material, implica una **justificación teleológica**; lo que requiere el enjuiciamiento de admisibilidad e idoneidad del compromiso de adscripción de los medios. Es decir, debe gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación administrativa.

La resolución del recurso requiere, pues, analizar, a la vista de las consideraciones de la entidad interesada, si esa adscripción de medios personales en lo que se refiere a dicha experiencia concreta, es proporcionada y se ajusta al régimen jurídico de la Contratación Pública.

El principio de proporcionalidad, como decíamos anteriormente, requiere que toda limitación de los derechos de quienes concurren a una licitación pública, tienda a la consecución de unos fines legítimos, pues cualquier exigencia arbitraria o injustificada podría ser calificada como práctica restrictiva de la competencia, tal como aduce la reclamante. Por tanto, no podrán exigirse a estos medios humanos de carácter complementario, requisitos en los que no se observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica. Lo determinante para justificar la proporcionalidad de la exigencia contenida en la Cláusula controvertida, es pues, determinar si el servicio a ejecutar en la presente licitación tiene la envergadura técnica y económica necesaria para calificarla como idónea.

En este sentido, las Resoluciones 320/2018 o 187/2015 del Tribunal de Madrid, ponen de manifiesto que la proporcionalidad se relaciona directamente con la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, aspectos éstos que son esgrimidos por el órgano de contratación, el cual sí considera esa complejidad de la obra, destacando "...que la titulación y experiencia exigidas es razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, y no debe suponer ningún obstáculo a la licitación exigir un director y tres encargados con las características expuestas para ejecutar un contrato con un valor estimado de 12.467.335,65 €, en el caso del lote 1, y un valor estimado superior en el resto de lotes."

Así mismo, al tratarse de un compromiso de adscripción de medios, éste puede ser acreditado a posteriori, por cualquier empresa del sector, bien mediante la adscripción de medios personales que ya estén integrados en la empresa licitadora o a través de medios que aún no lo estén, puesto que la exigencia se predica del personal a adscribir a la ejecución del contrato y no de las empresas concretas, tratándose de una declaración responsable, de un compromiso de disposición, no siendo exigible contar con tales medios al momento de presentar la oferta, sino comprometerse a que los pondrá a disposición del contrato si resultare adjudicataria, acreditándolo con carácter previo a la adjudicación.

En relación con la adscripción de medios personales, a la vista de la documentación obrante en el expediente y los informes emitidos, teniendo en cuenta los principios de discrecionalidad técnica y presunción de acierto y veracidad de los informes emitidos por los técnicos de la Administración, considera este Tribunal, que su determinación se encuentra dentro de los límites que a la Administración corresponden, que se argumenta su proporcionalidad y la motivación de su exigencia, habida cuenta del carácter de Bien de Interés Cultural del edificio sobre el que se van a realizar las obras, defendiendo que la configuración del equipo mínimo de medios personales contribuirá a un mejor desarrollo de los trabajos y, consecuentemente, a garantizar el cumplimiento del objeto de contrato que no es otro que ejecutar las obras descritas en el proyecto, sin el menoscabo de los elementos singulares que le confieren el valor patrimonial al inmueble.

Ahora bien, será necesario dejar constancia, bien vía modificación de Pliegos, bien vía aclaración de éstos, de que la experiencia requerida al técnico

restaurador lo es en alguna/s de las especialidades mencionadas en el pliego, y no en todas.

A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta las características del contrato, y las alegaciones efectuadas por las partes, entendemos que las exigencias contempladas en relación con la experiencia mínima del equipo, entendida como concreción de solvencia mediante adscripción de medios, se ajusta a derecho, no observándose, con base a lo hasta aquí argumentado, que pueda implicar una restricción a la libre competencia, puesto que tal exigencia obedece a objetivos razonables, no rebasando los límites de la discrecionalidad que en este ámbito, corresponde al órgano de Contratación, estimándose proporcionales, en función de la dimensión económica, complejidad técnica, entidad y características del contrato, complejidad que a los técnicos corresponde determinar, procediendo, en conclusión, la desestimación de las alegaciones relativas a la adscripción de medios.

SEXTO.- Por lo que respecta al criterio de adjudicación relativo a la experiencia del personal a adscribir al contrato, se haya previsto en el art. 145.2 de la LCSP.

En relación con las cuestiones planteadas, como señalábamos en nuestra Resolución 28/2019 o 3/2022, entre otras, hemos de traer también aquí a colación la consolidada doctrina sobre la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de establecer los criterios de adjudicación que estime más adecuados, siempre que no sean contrarios a los principios de la contratación y estén vinculados al objeto del contrato. En este sentido nos manifestábamos igualmente en nuestras Resoluciones 8 y 10 de 2019, considerando, que de conformidad con la doctrina, los criterios de adjudicación “deben referirse a las características de la oferta, de la prestación, que aportan calidad a la oferta efectuada por el licitador, debiendo ser objetivos, estar relacionados con la prestación del contrato y permitir determinar cuál de las ofertas presentadas es la más ventajosa e implica una mejor ejecución”, partiendo de la distinción (sentada tanto por los Tribunales en materia de contratación (Tribunal Central Resol. 187/2012, 220/2012235/2013, 71/2016, 262/2018, 698/2018, Tribunal administrativo de Contratación Pública de Madrid, Resoluciones 187/2015, 263/2016, 75/2018) como por las Juntas y Órganos Consultivos y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) entre requisitos de solvencia de la empresa, que constituyen características, cualidades y circunstancias de la misma, han de ser proporcionados y existir en el momento de presentación de la oferta y criterios de adjudicación.

En su Resolución 235/2019, el Tribunal Central realiza un análisis pormenorizado de los requisitos que la normativa comunitaria, y por ende, la LCSP, vienen a exigir en esta materia, concretando en dos los aspectos a tener en cuenta para ello, a saber: 1º. Que concurra en el criterio la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación, y 2º. En caso de cumplirse el anterior requisito, que el

criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público, a los que expresamente se refiere el recurrente:

- a) Deben estar vinculados al objeto del contrato.
- b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente.
- c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento.
- d) Deben publicarse previamente.

La utilización de la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato como criterio de adjudicación, viene contemplada en la propia DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014, en su considerando 94, implicando un cambio en el criterio tradicional de prohibición del uso de la experiencia como criterio de adjudicación, siendo ésta una cuestión distinta de la experiencia de la propia empresa, la cual sí entra en el ámbito de la solvencia. En esta línea, señala la Directiva que “Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura.”

Dicho considerando desarrollado en el artículo 67.2,b) de la citada Directiva, ha sido traspuesto a la normativa interna en el artículo 145.2 de la actual Ley de Contratos del Sector Público, en el que se establecen los Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, en base a la mejor relación calidad precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, incluyendo entre ellos “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”, posibilitando, en definitiva el establecimiento de la experiencia del personal como criterio de adjudicación, determinante de la calidad.

Con carácter general, en el ámbito de la contratación pública, ha de afirmarse que la calidad como criterio de adjudicación vinculada al conocimiento y experiencia del personal que ha de ejecutar el contrato es un criterio válido y legal de adjudicación, y como tal ha sido analizado por la Jurisprudencia de la Unión Europea, pudiendo citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-601/13 de 26 de marzo de 2015, que se pronuncia a favor de entender admisible, en el marco del art. 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, que el poder adjudicador, en el ámbito de la contratación de servicios con un carácter intelectual, incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los equipos propuestos por los licitadores para la ejecución del

contrato, criterio que tiene en cuenta la experiencia y el currículo de sus miembros. Concluye, así, el Tribunal en los párrafos 30 y ss:

“30. Asimismo, es preciso añadir que los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar para determinar la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Así pues, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que vayan a utilizar. Sin embargo, tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Lianakis y otros, C-532/06, EU:C:2008:40, apartados 28 y 29, y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 impone expresamente que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato (véase la sentencia Comisión/Paises Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 86).

31. La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.

32. Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.

33. Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18.

34. Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate.”.

Al efecto, el artículo 145.2 de la LCSP dispone:

“2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

[...]

2.º 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.”

En el caso que nos ocupa, prima facie, el criterio en cuestión, cumple los requisitos de estar vinculados al objeto del contrato, ser específico y cuantificable objetivamente, respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y publicarse previamente.

Consideran las recurrentes, sin embargo, que no está motivada la “*ponderación desmesurada de la experiencia*”, a lo que, como ocurriera en el caso anterior, hemos de responder que dicha motivación encuentra su fundamento en la especialidad del bien sobre el que se va a actuar, las propias funciones que se les encomiendan en los Pliegos y en la consecución del máximo nivel de calidad, pudiendo entenderse, teniendo en cuenta la memoria, los Pliegos y los informes emitidos, que la definición del criterio y su ponderación se encuentran motivadas, dándose prioridad a la calidad sobre el precio, como señala el órgano de contratación, en atención a la mejor consecución que con la contratación se pretende alcanzar y la especialidad del bien sobre el que se actúa.

En virtud de lo expuesto, procede desestimar la alegación relativa al criterio de mayor experiencia de los medios personales, a la vista de la documentación obrante en el expediente y los informes emitidos, teniendo en cuenta los principios de discrecionalidad técnica y presunción de acierto y veracidad de los informes emitidos por los técnicos de la Administración, considerándose por este Tribunal, que en lo que nos corresponde enjuiciar, su determinación se encuentra dentro de los límites que a la Administración corresponden, no considerándose que excedan de éstos, entendiéndose motivados por las especiales características del bien sobre el que se va a actuar.

Finalmente, y por lo que atañe a los medios exigidos para la acreditación de la experiencia, como señala el órgano de contratación, la Administración, debe definir las fuentes documentales admitidas con carácter previo, concretando aquéllas que le permitan constatar el cumplimiento de todos los extremos requeridos para otorgar la puntuación correspondiente, lo cual se establece con carácter general y para todos los eventuales licitadores interesados, sin que se perjudiquen los principios de transparencia, igualdad y concurrencia en la licitación.

A la vista de lo hasta aquí analizado y expuesto, conforme a los principios que rigen la contratación, el análisis de las alegaciones efectuadas, la previsiones legalmente establecidas y teniendo en cuenta que es a la Administración y no al licitador, a quien, como conocedora de las necesidades a satisfacer corresponde la determinación del objeto, la solvencia, los medios necesarios a adscribir y los criterios de adjudicación, todo ello encaminado a la efectiva y mejor consecución de tales necesidades, partiendo del principio de discrecionalidad técnica y la aplicación de éste a la consideración de la entidad y complejidad técnica del contrato, cuestión en la que este tribunal no puede suplir el juicio técnico de la Administración, teniendo en cuenta las características del contrato, hemos de concluir la desestimación de las alegaciones efectuadas y en consecuencia, del recurso planteado, sin perjuicio de la necesidad de dejar clara y debida constancia de la precisión relativa a la experiencia del Restaurador, conforme a lo analizado y expuesto en el Fundamento Jurídico QUINTO.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos legales de aplicación, este **TRIBUNAL**

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación presentado en nombre y representación de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (Recurso 29/2026), contra los Pliegos que rigen la licitación del contrato de **Obras para la ejecución del "Proyecto básico y de ejecución para la rehabilitación de la antigua Fábrica de Vidrio de la Trinidad. Fase 1, naves 1 y 4"**, Expediente 2026/000163, tramitado por el Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Sevilla.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento y efectúense las publicaciones oportunas al respecto.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES