



Expediente: 140/2021

ACUERDO 27/2022, de 9 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por doña P. L. C., en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, frente a la adjudicación del contrato de “*Redacción del Plan General Municipal de Cendea de Olza/Oltza Zendea*”, licitado por dicha entidad local.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 9 de junio de 2021, el Ayuntamiento de Cendea de Olza/Oltza Zendea publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Redacción del Plan General Municipal de Cendea de Olza/Oltza Zendea*”.

SEGUNDO.- Con fecha 18 de junio doña P. L. C. interpuso, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego de dicho contrato, que fue parcialmente estimada por el Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, de este Tribunal, que anuló la cláusula quinta del pliego regulador relativa al valor estimado y presupuesto de licitación por infracción de lo dispuesto en el último inciso del artículo 42.4 LFCP, disponiendo, por tanto, la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de licitación.

TERCERO.- Con fecha 16 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento de Cendea de Olza/Oltza Zendea publicó en el Portal de Contratación de Navarra un nuevo anuncio de licitación de dicho contrato.

CUARTO.- Por la Resolución de Alcaldía 528/2021, de 2 de diciembre, se adjudicó el contrato a don José Ignacio Julián Arribas Echeveste.

QUINTO.- Con fecha 2 de diciembre el Ayuntamiento de Cendea de Olza/Oltza Zendea publicó en el Portal de Contratación el anuncio de adjudicación del contrato, haciendo constar la siguiente información:

“Empresa adjudicataria 1: José Ignacio Julian Arribas Echeveste

*NIF: ***9970***

Importe: 84.297,52 Euros

Fecha de adjudicación: 02/12/2021

Fecha publicación: 02/12/2021

Es pyme: Si

Es agrupación de operadores económicos: No

Importe total: 84.297,52 Euros IVA excluido

Importe IVA: 17.702,48 Euros”

SEXTO.- Con fecha 10 de diciembre, doña P. L. C. interpuso, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, una reclamación especial en materia de contratación pública frente a dicha adjudicación.

Señala la reclamante, en primer lugar, que el recurso se interpone en tiempo y forma legales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 122 y siguientes de la LFCP, fundándose la misma en el motivo del artículo 124.3.c) de dicha ley foral.

Respecto a su legitimación, señala que el COAVN tiene como fin defender los derechos e intereses profesionales de sus miembros, conforme al artículo 7 de sus estatutos, ejerciendo funciones de representación conforme al artículo 8.8.2º de aquellos.

Asimismo, señala que el artículo 8.2.4º establece como funciones de servicio del Colegio la de “informar a los colegiados sobre las ofertas de empleo, concursos y

pruebas de acceso a la función pública de las que se tenga conocimiento y que afecten a los arquitectos, advirtiéndoles y defendiendo sus derechos ante aquellas que presenten condiciones irregulares, abusivas o arriesgadas para un correcto ejercicio profesional o sean contrarias a las normas que regulan dicho ejercicio.”

Señala que el artículo 123.1 de la LFCP establece que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*, por todo lo cual concluye que está justificada su legitimación para la presentación de la reclamación.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

Que el COAVN interpuso reclamación especial frente a la licitación del contrato publicada el 9 de junio, que fue parcialmente estimada por el Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, que anuló la cláusula quinta del pliego relativa al valor estimado y presupuesto de licitación, disponiendo la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de licitación.

Que, como consecuencia de lo anterior, el Ayuntamiento volvió a licitar el contrato el 16 de septiembre, incluyendo esta vez en el pliego el desglose de los costes salariales estimados, conforme a lo siguiente:

“5.3. El presupuesto comprende los costes salariales estimados que se desglosan en el informe razonado de la unidad gestora del contrato y que se indican a continuación:

El equipo técnico mínimo para la ejecución de este contrato (Cláusula 12 del Pliego de Cláusulas Técnicas) se ha establecido en:

· Un arquitecto

- Un asesor jurídico
- Un técnico medioambiental
- Un titulado en economía

Se ha considerado tener como referencia un convenio aplicable a todos ellos, en concreto, el Convenio Colectivo del sector de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos (BOE N° 251, de 18 de octubre de 2019), aplicándose las Tablas salariales que figuran en el ANEXO 1 en base a las horas estimadas para la ejecución del contrato, según el siguiente desglose:

| COSTES DIRECTOS | Previsión | Salario anual | P/hora | Horas | Bruto | Coste Seguridad Social | Total Base Imponible | IVA | Total Iva incluido |
|--|------------------|----------------------|---------------|--------------|--------------|-------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|
| Arquitecto | 65% | 26.323,57 | 14,69 | 3.000 | 44.070,00 | 14.050,33 | 58.120,33 | 12.205,27 | 70.325,60 |
| Técnico Ambiental | 15% | 20.424,25 | 11,40 | 900 | 10.260,00 | 3.272,94 | 13.532,94 | 2.841,92 | 16.374,86 |
| Asesoría Jurídica | 10% | 26.323,57 | 14,69 | 450 | 6.610,50 | 2.108,75 | 8.719,25 | 1.831,04 | 10.550,29 |
| Economista | 5% | 26.323,57 | 14,69 | 250 | 3.672,50 | 1.171,53 | 4.844,03 | 1.017,25 | 5.861,28 |
| Otros. Personal oficina, administrativo, etc. | 5% | 13.414,73 | 7,49 | 500 | 3.745,00 | 1.194,66 | 4.939,66 | 1.037,33 | 5.976,99 |

- Coste Seguridad Social a cargo de la empresa: Se ha calculado en un porcentaje del 31,9% (contingencias comunes 23,6% +desempleo 5,5% + FOGASA 0,2% + FP 0,6% + IT profesional 1% + IMS profesional 1%)

- Coste indirectos. Se ha calculado en un porcentaje del 10%, esto es, 9.015,62 euros, que incrementado por el IVA asciende a 10.908,90 euros, relativo a: alquileres o amortizaciones de oficinas y almacenes, mantenimiento de equipos e instalaciones necesarios, seguros, gastos financieros, otros impuestos, tasas, etc.

5.4. *Los licitadores incluirán en sus ofertas mejoras a la baja sobre el presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta que en dichas bajas estarán incluidos la totalidad de los elementos de la cláusula anterior, figurando también el IVA como partida independiente. Por lo tanto, cualquier proposición que se presente superando el presupuesto base (valor máximo), será automáticamente rechazada”.*

Que, por lo tanto, los costes salariales calculados por el órgano de contratación para este trabajo ascienden a 90.156,21 euros.

Que el inciso final del artículo 42.4 de la LFCP establece que *“En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación por categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*, habiendo resuelto este Tribunal que dicho precepto es de aplicación en este concreto caso, al encontrarnos ante un contrato en el que los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total del mismo.

Que la exposición de motivos de la LFCP establece que *“Por ello, se establecen en esta ley foral lo que pueden denominarse “cláusulas horizontales” en estos ámbitos: el cumplimiento de la normativa de igualdad de género entre mujeres y hombres, social, laboral y medioambiental debe ser vigilada y exigida en todas las fases del contrato, desde la selección de licitadores hasta la ejecución del mismo y los incumplimientos de estas exigencias pueden justificar tanto la exclusión de un procedimiento como el rechazo de una oferta o la resolución de un contrato ya adjudicado”*, siendo consecuencia de esta exigencia lo dispuesto en el artículo 66.3, apartados a) y b), de la misma ley foral, que quedó recogido en la cláusula 24ª del pliego (Ejecución del contrato).

Señala que, conforme a lo expuesto, la ley obliga a que la oferta económica sea adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación, como mínimo, del convenio sectorial que corresponda, y el pliego de condiciones del contrato

recoge formalmente esta obligación. Alega que, sin embargo, *“la misma solo ha resultado ser una exigencia teórica, puesto que, calculados los costes salariales conforme al último convenio colectivo del ámbito más inferior que existe en el sector del contratista en el pliego de condiciones en 90.156,21 euros, resulta que la adjudicación se hace en 84.297,52 euros, estando claramente por debajo de los costes salariales mínimos que el propio pliego justifica”*.

Alega que el órgano de contratación ha acordado la adjudicación sin considerar ninguna de estas obligaciones ni requerir, si quiera, la justificación de un flagrante incumplimiento que no requería mayor cálculo que la comprobación de la propia justificación de salarios contenida en el pliego.

Alude, a este respecto, a la doctrina del Tribunal Central de Recursos Contractuales, señalando que dicha interpretación tiene su justificación y amparo en el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE que ha otorgado al órgano de contratación facultades para verificar el cumplimiento por el licitador de lo dispuesto en los convenios colectivos y la normativa sectorial, al señalar que *“Los poderes adjudicadores rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el art. 18, apartado 2”*, estableciendo el citado artículo 18.2 que *“Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”*.

Señala que la consecuencia evidente es que el órgano de contratación ha de excluir la propuesta que incumpla la normativa laboral y, si en la justificación del precio del contrato, el órgano de contratación ha calculado los mínimos costes laborales exigidos por el convenio colectivo de aplicación, no cabrá admitir ninguna oferta que quede por debajo de la misma.

Alega que en este sentido se pronuncia el informe de la Junta consultiva de contratación pública del Estado en el expediente 29/19: *“Bien atendiendo al efecto directo de la Directiva como al contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares, la consecuencia ha de ser la misma, la exclusión, si el órgano de contratación comprueba la existencia de un incumplimiento de la normativa laboral o medioambiental vigente. Esta conclusión queda aún más clara en la LCSP, cuyo artículo 149 prevé que, tras la constatación de que la oferta esta incurso en los parámetros objetivos fijados en el pliego o en la norma (apartado 2) y la realización del requerimiento a los licitadores (apartado 4), establece la obligación del órgano de contratación de rechazar determinadas ofertas señalando que “En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.”*

Señala que lo recogido en dicho informe es plenamente aplicable a la LFCP que, en su artículo 98, establece las mismas obligaciones que el artículo 149 de la ley estatal, partiendo del mismo fundamento en su exposición de motivos: *“Se ha modificado la regulación de las ofertas anormalmente bajas estableciendo la necesidad de que sea el propio pliego el que, caso por caso, atendidas las circunstancias concretas de cada contrato establezca qué ofertas serán consideradas anormalmente bajas. También se introduce la obligación de rechazar cualquier oferta cuyo precio, en aplicación de lo establecido en el pliego, resulte anormalmente bajo como consecuencia de una vulneración del derecho social, laboral o medioambiental. Esta obligación debe entenderse como una manifestación más de la “cláusula horizontal” en materia social, medioambiental y laboral ya mencionada.”*

Señala que el informe de la Junta consultiva considera que sería procedente la apertura de un trámite de audiencia, pero que, en todo caso, lo que no es posible es la adjudicación en situación de anormalmente baja, que es la que se produce en cuanto se supera el suelo salarial de los convenios colectivos.

Concluye que la adjudicación es irregular, formalmente por no haber iniciado ningún trámite dirigido a depurar la situación de incumplimiento del convenio colectivo laboral y, materialmente, por ser contraria a las disposiciones legales y contractuales de aplicación y a la interpretación doctrinal que de las mismas se ha consolidado.

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se anule la adjudicación, dejándola sin valor o efecto legal alguno, por infringir tanto el pliego de condiciones como el ordenamiento jurídico.

SÉPTIMO.- Con fecha 14 de diciembre, el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, manifestando lo siguiente:

1ª. Sobre la legitimación del COAVN

Señala que el COAVN, dada su condición de Corporación de Derecho Público, está legitimado para recurrir las disposiciones generales y actos que afectan a intereses profesionales, siempre y cuando tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el acto impugnado (artículo 123 LFCP).

No obstante lo anterior, entiende que no debe admitirse a trámite la reclamación interpuesta por no aceptarse la legitimación de la recurrente, que ni ha recurrido el pliego regulador, ni ha participado en el proceso de licitación.

Alega que en este sentido se expresa la Resolución 669/2019, de 20 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales.

Señala que debe tenerse en cuenta que el reconocimiento de legitimación en materia contractual de tales Corporaciones de Derecho Público no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que les habilite para intervenir en cualesquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de

defensa de la legalidad supuestamente violada, así como que, en el caso concreto, no se entiende qué defensa se pretende realizar sobre los intereses profesionales de los miembros del Colegio toda vez que, como luego se dirá, el pliego regulador recoge expresamente las condiciones de la licitación y, en ningún caso, se consideran restrictivos de la concurrencia y limitativos de la libertad de acceso a los licitadores. Al contrario, es uno de sus miembros colegiados quien ha presentado su oferta, atendiendo a la mejor calidad-precio en la prestación del servicio que, si bien, conlleva una baja en el precio de licitación, en ningún caso conlleva al incumplimiento en ninguna de las condiciones que expresamente recoge el pliego.

Considera, por ello, que la reclamación debe ser inadmitida por falta de legitimación de la reclamante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127.3.b) de la LFCP.

2ª. Sobre la cualidad de *lex contractus* de los pliegos

Señala que todos los Tribunales, incluido este, han fijado una doctrina ya consolidada sobre la imposibilidad de recurrir un pliego una vez devenido firme, salvo que exista nulidad de pleno derecho. Así, los pliegos, una vez aceptados por el licitador, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la LFCP, son “*lex contractus*”. Por tanto, el plazo de su impugnación es el de 10 días naturales a partir de la publicación del anuncio de licitación en el Portal de Contratación de Navarra (procedimiento abierto inferior al umbral comunitario), siempre que se trate de un vicio de anulabilidad, pues los vicios de nulidad, como han entendido todos los tribunales de recursos contractuales de España, pueden ser apreciados incluso de oficio por el Tribunal.

Manifiesta que la publicación del anuncio de licitación se produjo el 16 de septiembre, recogiendo el pliego regulador, entre otras, las siguientes cláusulas:

Cláusula 5. Valor Estimado del contrato y presupuesto de licitación

Cláusula 13. Oferta anormalmente baja

Cláusula 15. Criterios de adjudicación

Cláusula 24. Ejecución del contrato

Alega que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LFCP (en la redacción anterior a la modificación producida por Ley Foral 14/2021, de 21 de octubre) *“Las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”*, es decir, el adjudicatario está obligado al cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones recogidas en la LFCP, en el pliego regulador y en la oferta presentada, incluidas, como no puede ser de otra manera, las relativas a la normativa laboral y cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes de aplicación. Y así se recoge expresamente en la declaración responsable suscrita por el licitador en la oferta presentada.

Concluye que, por todo ello, las cláusulas del pliego regulador han devenido firmes por no haber sido recurridas en plazo.

3ª. Sobre la estimación de las horas recogidas en el pliego para el cálculo del valor estimado del contrato

Transcribe la cláusula 5ª del pliego relativa al valor estimado del contrato y a su presupuesto, señalando que el convenio colectivo del sector de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos ha de ser cumplido en todo caso, habiéndose establecido una estimación de horas que se prevé que supondrá la dedicación de este contrato, pero sin que este elemento tenga carácter fijo ni determinado, por cuanto el presente contrato es un contrato de resultado.

Señala que la redacción del Plan General Municipal supone un procedimiento complejo en el que son precisas varias fases hasta su aprobación definitiva y entrada en vigor, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por lo que el pliego no exige la prestación de un número determinado de horas, sino que, de cara a señalar un valor estimado del contrato, la

unidad gestora ha estimado que cada uno de los profesionales que deba integrar el equipo mínimo desarrolle un número de horas, pero dicho cómputo, en consideración a los medios, conocimientos, eficiencia o eficacia de cada profesional podrá ser inferior. Ello conllevará, según señala, la correspondiente rebaja en el valor estimado del contrato, siempre teniendo en cuenta la solvencia técnico profesional mínima exigida para poder participar en la licitación.

Alega que, es por ello que, sin alterar el cumplimiento de las condiciones laborales aplicables al convenio colectivo del sector, es posible la reducción de las horas necesarias estimadas, teniendo en cuenta que la oferta será anormalmente baja si supera el 20% del precio de licitación (cláusula 13ª), no apreciándose en la presente adjudicación dicha circunstancia por no superarse dicho porcentaje, por lo que no son de aplicación las consideraciones y actuaciones a que hace referencia el artículo 98 de la LFCP.

Manifiesta que basta comprobar la relación de los servicios prestados por el adjudicatario durante los últimos años, presentada para acreditar la solvencia técnica-profesional, para justificar su dilatado conocimiento en la materia que ha hecho posible considerar un menor número de horas estimadas para la ejecución del contrato, que se traduce en la baja del precio de adjudicación frente al de licitación, pero en ningún caso en el incumplimiento de las condiciones laborales que son de aplicación.

Alega que el Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, de este Tribunal, concluyó en relación con la reclamación interpuesta frente al primer pliego que aprobó el Ayuntamiento, que *“En definitiva, el reclamante no ha acreditado que el precio fijado por la entidad contratante impida la concurrencia o haga inviable la ejecución del contrato, debiendo, por tanto, en atención a la presunción de acierto y discrecionalidad referidas, prevalecer la determinación del precio realizada por la entidad contratante; circunstancia que determina la desestimación del motivo de impugnación alegado”*, así como que, si bien es cierto que la reclamación fue parcialmente estimada, el motivo fue no haberse incluido expresamente en la cláusula 5ª del pliego regulador la información

relativa al desglose de los costes salariales por categoría profesional que sí figuraba en el informe razonado de la unidad gestora del contrato.

Concluye que no queda acreditado un posible incumplimiento del convenio colectivo laboral aplicable al sector, por lo que el argumento de la reclamante debe ser rechazado.

Solicita, atendiendo a todo lo expuesto, la inadmisión de la reclamación por falta de legitimación y, de forma subsidiaria, su desestimación en base a los argumentos expuestos.

OCTAVO.- El 15 de diciembre se trasladó la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, sin que se haya formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de adjudicación.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

CUARTO.- Procede examinar con carácter previo la legitimación del Colegio Profesional para interponer la reclamación especial frente a la resolución de adjudicación del contrato.

Por un lado, el Colegio reclamante justifica su legitimación en el hecho de que tiene como fin defender los derechos e intereses profesionales de sus miembros y como una de sus funciones defender los derechos de los asociados ante los contratos que presenten condiciones irregulares, abusivas o arriesgadas para un correcto ejercicio profesional o sean contrarias a las normas que regulan dicho ejercicio.

Por otro, la entidad adjudicataria aduce la falta de legitimación, fundamentada en que la normativa contractual no reconoce a las Corporaciones de Derecho Público una suerte de acción popular que les habilite para intervenir en cualesquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente violada, así como que en este caso no se defienden los intereses profesionales de los miembros del Colegio

El artículo 123.1 de la LFCP determina que *la reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.*

Respecto a la legitimación de los colegios profesionales, sindicatos y asociaciones representativas de intereses colectivos para presentar reclamaciones especiales en materia de contratación pública nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, también respecto a este mismo reclamante, en el sentido de que se hallan legitimados para reclamar frente a aquellos actos de naturaleza contractual que pudieran afectar a los intereses colectivos de sus asociados. Cabe citar como ejemplo el reciente Acuerdo 101/2021, de 13 de octubre, en el que señalamos: *“Así lo pone de relieve, entre otras, la Resolución 889/2019, de 25 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, cuando concluye que “En efecto, la entidad reclamante es*

un Colegio Profesional que, en su condición de tal, tiene por objetivo velar por la defensa de los intereses profesionales del colectivo que agrupa (Arquitectos), no sólo (según reiterada jurisprudencia) de los intereses de sus colegiados, en particular, sino también los de la profesión, en general, estando, en consecuencia, facultados para actuar en su defensa tanto en vía administrativa como en sede judicial, cuando los intereses de la profesión pueden resultar directamente afectados.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2010, de 19 de julio, aborda específicamente la legitimación de este tipo de corporaciones: “(...) en general, la legitimación procesal de las corporaciones, naturaleza de la que participan los colegios profesionales, así como, en particular, la de éstos mismos, están expresamente reconocidas en nuestro ordenamiento en los términos que se precisa en los correspondientes preceptos legales, para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y los profesionales de sus colegiados (...) En definitiva, las Sentencias recurridas, al haber negado al colegio demandante de amparo legitimación procesal, han llevado a cabo una interpretación de los requisitos procesales y, en particular, del relativo a la existencia de interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada, contraria, por lo tanto, al principio pro accione, lesionando de esta forma su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, al haberle privado injustificadamente de una resolución de fondo sobre el asunto debatido en el proceso (...).

En reiteradas ocasiones – por todos, en su Acuerdo 70/2019, de 13 de agosto – este Tribunal se ha pronunciado reconociendo la concurrencia de legitimación activa en un colegio profesional para reclamar frente a aquellos actos de naturaleza contractual que pudieran afectar a sus intereses profesionales, si bien precisando que tan amplia legitimación no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que habilite a las Corporaciones de Derecho Público para intervenir en cualquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente vulnerada. Siendo esto así, y en el caso concreto que nos ocupa, cabe reconocer al colegio profesional reclamante legitimación activa para recurrir el pliego.”

No obstante lo anterior, en cuanto a la legitimación activa de los colegios profesionales para recurrir adjudicaciones -en lugar de pliegos- debemos señalar que la doctrina de los tribunales administrativos y la jurisprudencia rechaza de forma unánime esta posibilidad, al no apreciarse interés legítimo derivado de su representatividad, debido a que de la anulación de la adjudicación no puede resultar, ni directa ni indirectamente, un beneficio para los intereses colectivos que representan.

A este respecto, la Resolución nº 669/2019 del TACRC inadmite un recurso del Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante contra una adjudicación, razonando lo siguiente: *“No debe negarse que entre los fines del Colegio de Arquitectos recurrente está el de representar a los colegiados en su conjunto en defensa de sus derechos y competencias profesionales, pudiendo apreciarse un interés legítimo en que sus miembros obtengan mayores facilidades -en forma de menores requisitos- para acceder a las licitaciones públicas. Ahora bien, la referida corporación no puede encontrar legitimación para recurrir un acto de adjudicación, pues en el mismo no se aprecia ese interés legítimo particular derivado de su representatividad, ya que de la anulación de la adjudicación no pueden resultar, ni directa ni indirectamente, ventajas para el mismo”*.

En este sentido, la Resolución nº 31/2021, de 5 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, indica que: *“Como viene defendiendo tanto la Jurisprudencia como la doctrina de los Tribunales de recursos contractuales, ente ellos el canario, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al recurso. En la defensa de los intereses de los profesionales colegiados, pueden concurrir tanto los colegios profesionales, como los propios colegiados, cuando resulten individualmente afectados.*

Sería el caso de un recurso contra las determinaciones de los pliegos de contratación en el caso de considerar vulnerar dichos intereses profesionales. No obstante, ya dentro del procedimiento de licitación, respecto a la exclusión del lote 3 de la licitadora, es ésta la legitimada para impugnar dicha exclusión defendiendo sus

derechos e intereses de forma que pueda resultar incluso en caso de ser estimadas sus alegaciones adjudicataria de dicho lote.

Pero estas circunstancias no se dan en el Colegio o colectivo profesional que interpone el recurso, que no podrá ser adjudicatario del contrato, por lo que no se da el requisito de legitimación para recurrir la exclusión referenciada. La eventual estimación de su recurso no incidiría de por sí sobre su esfera jurídica.”

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia nº 502/2012, de 23 de mayo, resuelve un recurso sobre un Colegio de Arquitectos que impugna una adjudicación, en la que se expone que: *“Los contratos de FES 15 y FES 16/10, para cuya impugnación en este tipo de contratos negociados, podían incluso no tener legitimación como colegio profesional COAMU al poder optar a la adjudicación de esos contratos arquitectos pertenecientes al COAMU, como de hecho participaron. Por lo que esta impugnación podría ir incluso contra los intereses de los arquitectos que sí participaron Sr. Agapito y LA MERCANTIL Arada Ingeniería agroindustrial SL que sustituye al arquitecto redactor -coordinador D. Bernardino por D. Eladio, (edificio municipal Escuela de verano).*

Y a estos efectos la Sala comparte el criterio de la Juzgadora de inadmisión en base al art. 19,1a) de la LJCA (RCL 1998, 1741), pues en este caso el apelante no defienden los intereses legales del colectivo de arquitectos.

Por lo que se debe desestimar el recurso y confirmar el Auto en lo que reiteramos no se oponga a esta sentencia.”

Procede en la misma línea traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 413/2011, de 13 de junio, en el que el apelante era el propio COAVN, donde se declara lo siguiente: *“El recurso de apelación se ha interpuesto contra la sentencia dictada con fecha 21-07-2010 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Bilbao en el procedimiento ordinario 583-2007 que declaró la inadmisibilidad del recurso presentado por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro contra el Acuerdo de la Sociedad Pública Municipal Promoción Económica de Ermua S.A. que adjudicó a D. Valeriano la redacción del proyecto básico de ejecución de edificio terciario y vivero de empresas en la U.E. 19 de Izarra de Ermua.*

El recurso de apelación interpuesto por el mencionado Colegio Profesional se funda en la legitimación de esa entidad corporativa para defender en interés de sus colegiados la adecuación de las convocatorias de concursos públicos a los principios de igualdad y libre concurrencia y en la interposición del recurso contencioso-administrativo dentro del plazo legal, computado en defecto de publicación del acuerdo de adjudicación del concurso desde la fecha en que el recurrente tuvo conocimiento de ese acto.

El apelado, D. Valeriano se ha opuesto a la estimación del recurso de apelación porque siendo el acto recurrido el de adjudicación del concurso y no su convocatoria como de forma equivocada alega el apelante hay que confirmar la falta de legitimación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarra para actuar en defensa del interés individual de algunos colegiados en contra del interés del adjudicatario del concurso, además de la interposición extemporánea del recurso toda vez que el acuerdo recurrido es de fecha 20-08-2007 mientras que el recurso contencioso-administrativo no se presentó hasta el 22-11-2007.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia declaró la inadmisibilidad del recurso por la causa de falta de legitimación del recurrente- prevista por el apartado b del artículo 69 de la Ley Jurisdiccional, pero en su fundamento jurídico cuarto también apreció la prevista en el apartado e de ese precepto.

Ambas causas de inadmisibilidad del recurso interpuesto por el recurrente han sido debidamente aplicadas por la sentencia apelada.

La legitimación de la entidad colegial recurrente no puede ampararse en el artículo 19.1 b de la LJCA porque la estimación de su pretensión no comportaría un beneficio "uti universi" para los miembros del Colegio Profesional sino "uti singuli" o para algunos de sus miembros.

Esto es, así, porque el acto recurrido no es el de aprobación de las bases o pliegos de condiciones del concurso sino el de su adjudicación a uno de los arquitectos concursantes de suerte que la disconformidad con esa resolución solo puede enfrentarse a los aspirantes no seleccionados con el aspirante seleccionado y no al Colegio en sustitución de los primeros y al Arquitecto contratado.

A los Colegios Profesionales les corresponde la defensa de los intereses colectivos de sus miembros (artículo 5 g de la Ley 2/1974 (RCL 1974, 346), lo cual no

se compeadece con su actuación en una causa en que no se ventilan intereses de esa naturaleza sino individuales, porque la adjudicación del contrato a uno de los concursantes en demerito de los otros es una cuestión que no afecta al interés genérico o colectivo de los colegiados y si únicamente al individual de los participantes en el procedimiento aunque su defensa se funde en principios como los de igualdad o libre concurrencia ya que la observancia de esos principios debe referirse al acto recurrido que es un acto que no afecta a todos los colegiados sino a los que participaron en el concurso.

El Colegio Profesional actúa en defensa de los intereses generales de sus miembros cuando se opone a regulaciones, actos o prácticas que afectan indistintamente al ejercicio de la actividad profesional en régimen de libre concurrencia de todos los titulados agrupados en esa Corporación. Pero este no es el caso del acuerdo de adjudicación de un concurso porque este acto solo afecta a quienes hayan participado en el procedimiento de selección; o sea, una suma de intereses individuales divergentes o convergentes cuya defensa en ningún caso puede implicar la actuación del Colegio, primus inter pares, representación del colectivo y no adalid de unos contra otros.

En definitiva, el acuerdo recurrido solo ha podido infringir el ordenamiento, concretamente las normas sobre compatibilidad o prohibiciones para contratar, en perjuicio del interés individual de los Arquitectos concursantes no seleccionados. Y en defensa de ese interés, no ya frente a tercero sino frente a otro colegiado no puede actuar el Colegio Profesional. A modo de sustituto de los únicos interesados, miembros del colectivo profesional que no pueden identificarse o confundirse con este.

En el presente caso es evidente que el Colegio no recurrió el pliego de condiciones aprobado en su día por el Ayuntamiento de Totana, sino exclusivamente la adjudicación provisional para la redacción de un proyecto de obras de un colegio público, constando en dicho pliego de condiciones que la redacción del proyecto iba a ser encargado a un Arquitecto superior o al Arquitecto superior perteneciente a la plantilla técnica de la empresa, como exigen los arts. 2 y 10 de la Ley 38/1999 (RCL 1999, 2799). Existen varios documentos en el expediente administrativo que así lo acreditan. Así al folio 159 de la ampliación del expediente existe un compromiso de que en el equipo encargado de redactar el proyecto exista un arquitecto (D. Modesto) y al

folio 147 de la misma ampliación se comprueba la existencia del compromiso firmado por el representante legal de la empresa de que la redacción se efectúe por un Arquitecto superior o subsidiariamente por el Arquitecto que consta en la plantilla de la empresa, D. Modesto, que fue quién finalmente redactó el proyecto.

En consecuencia el recurso formulado más que a defender los intereses profesionales del colectivo de arquitectos tiene como objeto una cuestión de legalidad consistente en determinar si el procedimiento negociado sin publicidad empleado a tenor de lo dispuesto en el art. 158 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre (RCL 2007, 1964) , de Contratos del Sector Público (dice que se puede aplicar este procedimiento cuando el valor estimado sea inferior a 100.000 euros, siendo en este caso el presupuesto de 40.000 euros, más IVA) es o no conforme a derecho al sostener el Colegio de Arquitectos que ha sido empleado sin justificación y en fraude de Ley, cuestiones para las que evidentemente carece de legitimación.

Para tener legitimación según el art. 19.1 a) LJ hace falta tener interés legítimo definido por la jurisprudencia como aquella relación entre el sujeto y el acto impugnado que permita que de la anulación del referido acto derive automáticamente en un efecto positivo o negativo para el recurrente, debiendo sumarse a este requisito el de que exista un interés profesional o económico cuando se trata de entes asociativos que pretendan la defensa de intereses o derechos colectivos (STC de 12-3- 2007). De ahí que los tribunales hayan venido negando legitimación a los Colegios profesionales para defender cuestiones de mera legalidad y de cuya anulación no se derive ningún beneficio para los intereses profesionales de los colectivos a los que representa, como sucede en los casos de adjudicación provisional o definitiva de un proceso de licitación, frente a los cuales solamente tienen legitimación los profesionales afectados por haber participado en la misma, siempre que de la sentencia que se dicte pueda resultar para ellos un beneficio o un perjuicio.”

El Tribunal Supremo en Sentencia nº 1097/2016, de 17 de mayo, en la que se dilucidaba si el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos estaba legitimado para interponer recurso ante el Tribunal Administrativo de Recursos contractuales de la Junta de Andalucía, sobre adjudicación de contrato, ha manifestado lo siguiente: *"Esto es así porque el acto recurrido, como señala la Sala a quo no es la*

aplicación de las bases o pliegos de condiciones del concurso sino el de su adjudicación a unos determinados concursantes de manera que la disconformidad con esa resolución sólo puede enfrentar a los no seleccionados con los que lo han sido o con la Administración, pero no al Consejo de Colegios en sustitución de los primeros. A los colegios profesionales les corresponde la defensa de los intereses, colectivos de sus miembros, artículos 5.6 de la Ley 2/74 (RCL 1974, 346), lo que no se corresponde con una causa en la que no se ventilan intereses de esa naturaleza sino intereses individuales, porque la adjudicación de un contrato sólo afecta a los participantes en el procedimiento de adjudicación (...)

El tema, a su vez, es tratado en la jurisprudencia, en concreto en la STS Contencioso, sección 4, de 11 de diciembre de 2012, recurso 39/2012, dirigido contra denegación de autorización sanitaria de funcionamiento e incorporación a registro sanitario de un centro de nutrición y dietética, y en que se apreció la falta de legitimación activa porque quien recurría esa denegación no era la solicitante de la misma y titular del establecimiento, sino el Consejo General de Colegios Oficiales' de Biólogos. Se comienza recordando el contenido de la sentencia recurrida en casación, y que es confirmada; y así se refiere en aquella que "... Para poder considerar legitimado a un Colegio profesional no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad dentro de lo que se ha denominado "función genérica de representación y defensa de los intereses colectivos" (STC 101/1996, de 11 de junio (RTC 1996, 101). Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito en que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado (SSTC 7/2001, de 5 de enero)".

QUINTO.- Resulta de plena aplicación la doctrina expuesta al asunto que nos ocupa, ya que se trata de una reclamación interpuesta por el COAVN frente a la adjudicación de un contrato a un profesional (arquitecto), de forma que no están en liza los intereses colectivos de sus colegiados (*uti universi*), sino únicamente los intereses individuales de los licitadores que han participado en la licitación (*uti singuli*).

Así mismo, la infracción que aduce el Colegio reclamante respecto al acto de adjudicación -que la oferta del adjudicatario no cumple los costes mínimos de personal previstos en el pliego- se trata de una cuestión de legalidad que no afecta a su interés legítimo, porque de la anulación de dicha adjudicación no se deriva ningún beneficio para los intereses profesionales colectivos que defiende.

De acuerdo con lo expuesto, no se aprecia en este caso que la impugnación de la resolución de adjudicación se halle dentro de la defensa de los derechos colectivos de los miembros del colegio profesional, al no incidir la eventual estimación de su reclamación sobre su esfera jurídica.

Por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 127.3, apartado b), de la LFCP, que establece que será causa de inadmisión de la reclamación *la falta de legitimación del reclamante*, procede inadmitir la reclamación especial por falta de legitimación activa del reclamante.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por doña P. L. C., en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, frente a la adjudicación del contrato de “Redacción del Plan General Municipal de Cendea de Olza/Oltza Zendea”, licitado por dicha entidad local.

2º. Notificar este acuerdo a doña P. L. C., en calidad de representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, al Ayuntamiento de

Cendea de Olza/Oltza Zendea y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 9 de marzo de 2022. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu.