



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Avda. Carlos III, 4-Nivel 12  
31002 PAMPLONA  
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02  
E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Expediente: 135/2021

ACUERDO 20/2022, de 22 de febrero, 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 al pliego del contrato de “*Redacción de proyecto y dirección facultativa de las obras de mejora de la envolvente del CPEIP Remontival*”, licitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Con fecha 19 de noviembre de 2021, el Ayuntamiento de Estella-Lizarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Redacción de proyecto y dirección facultativa de las obras de mejora de la envolvente del CPEIP Remontival*”.

SEGUNDO.- Con fecha 26 de noviembre, 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, en la que formula las siguientes alegaciones:

1ª. Presupuesto y valor estimado

Señala que la cláusula 4ª del pliego de condiciones establece lo siguiente:

**“4.- PRESUPUESTO Y VALOR ESTIMADO, EXISTENCIA DE CRÉDITO, IMPUESTOS.**

*Los honorarios por el trabajo objeto de contrato asciende a la cantidad de SESENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y DOS EUROS Y OCHENTA CÉNTIMOS DE*

EURO (68.042,80 €) IVA no incluido, que se corresponde igualmente con el valor estimado del contrato.

El cálculo de honorarios se hace **en función de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019**, que para obras cuyo presupuesto de ejecución por contrata IVA excluido esté previsto entre 500.000 y 1.000.000 de euros, IVA excluido, fija un 7 % como importe de los honorarios técnicos, que incluyen redacción de proyecto, dirección de obra, visados y otras asistencias que fueran necesarias al efecto, excluyendo la gestión de las afecciones.

.../.....

Se entienden incluidos los gastos generales y financieros, los beneficios, seguros, permisos necesarios, de personal, tributos y los derivados de desplazamientos, y cuantos sean necesarios para ejecutar correctamente el contrato.

El presupuesto total tiene carácter de máximo, y el importe global que oferte la persona licitadora se distribuirá entre proyecto y dirección en la proporción que resulta de los párrafos anteriores, por lo que serán rechazadas las ofertas presentadas que superen el presupuesto de licitación o incluyan únicamente una parte de las tareas a las que se refiere el presente pliego.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, la oferta económica que se presente deberá tener en cuenta lo siguiente:

a) El contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.

b) La oferta económica deberá ser adecuada para que la persona adjudicataria haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.”

Alega que la justificación del presupuesto de licitación incumple lo dispuesto en la LFCP y el importe obtenido se aleja de los precios de mercado.

Con cita del artículo 138.3 de la LFCP, señala que desconoce si existe el informe razonado de la unidad gestora del contrato, puesto que el mismo no se ha publicado en el Portal de Contratos, pero que, si como resulta exigible y coherente, lo que se traslada al pliego es lo que deriva de dicho expediente e informe, resulta claro que el criterio elegido no cumple el mandato legal.

Alega, con cita del artículo 42 de la LFCP, apartados 2.a) y 4, que nos hallamos ante un contrato de servicios en el que los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total del mismo, no solo como coste, por lo que el supuesto se incardina en el párrafo segundo del artículo 42.4 de dicha ley foral. Cita, a este respecto, el Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, de este Tribunal, y señala que el cálculo salarial no solo debe constar en el informe de la unidad gestora, sino que debería haberse incorporado al pliego como exige el citado precepto.

Cita el artículo 43 de la LFCP, apartados 1 y 5, y alega que la estimación del precio se refiere al importe auxiliabile o subvencionable por el Gobierno de Navarra a los ayuntamientos en los planes de inversiones locales, conforme a la Ley Foral 18/2016, pero ello no determina que ese sea el precio de mercado del proyecto y dirección facultativa, así como que esta referencia no incluye el cálculo de convenios colectivos sectoriales de aplicación y normativa laboral vigente, ni costes que se deriven de la ejecución material del contrato, ni gastos generales de estructura, ni el beneficio industrial, y tampoco se justifica que el precio sea acorde al mercado.

Asimismo, manifiesta que la exigencia de la justificación en el pliego no se limita a la de los costes salariales, sino que abarca el precio total de contratación. La exigencia de los costes salariales se hace expresamente constar como dato que concretamente ha de desglosarse en dicho precio, pero no significa que el resto del precio no haya de justificarse. Esta interpretación resulta poco lógica, por lo que la justificación del precio ha de constar en los pliegos en su totalidad. Señala que así lo ha

entendido la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Expediente 42/18 Materia: Interpretación del artículo 100 de la LCSP, que, en lo que aquí afecta, tiene una regulación semejante a la LFCP.

Señala que la ausencia completa de motivación impide que pueda fiscalizarse la existencia de error o arbitrariedad en la determinación del precio, aludiendo a los acuerdos de 3 de febrero y 22 de abril de 2021 de este Tribunal.

Alega que, con objeto de conocer previamente a la licitación la cuantía a considerar adecuada y suficiente para la correcta ejecución del contrato, acorde al precio del mercado y atendiendo a la naturaleza onerosa de los contratos de servicios, el artículo 40 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 48 de la LFCP regulan el mecanismo para realizar consultas preliminares del mercado.

Concluye que falta la justificación del precio de licitación y del valor estimado del contrato legalmente exigida, produciéndose la infracción de los artículos 42, 43 y 138 de la LFCP, lo que determina la nulidad de tales conceptos y determinaciones de los pliegos y, por tanto, de la misma licitación.

## 2ª. Capacidad para contratar. Objeto de la contratación

Señala que el pliego establece en su cláusula 6ª lo siguiente:

### **“6.- CAPACIDAD PARA CONTRATAR; UMBRALES DE SOLVENCIA DE LA ADJUDICATARIA.**

*Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional y no estén incurso en ninguna de las causas de prohibición para contratar establecidas en el artículo 22 y siguientes de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, requisitos que deberán concurrir en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas, todo ello de conformidad con lo previsto en las presentes cláusulas.”*

Señala que, como puede observarse, el pliego no determina cual es la solvencia técnica requerida, dejando a los licitadores su justificación, así como que, si bien en principio nada tendrían que objetar a dicha previsión, su indefinición y su coordinación con otras cláusulas del pliego llevan a la consecuencia de su nulidad por afectar a la titulación habilitante para el desarrollo de la encomienda profesional y al objeto de la contratación.

Manifiesta que, conforme a la cláusula 1ª del pliego, el objeto del contrato consiste en “*la redacción del **proyecto de ejecución** de las obras de mejora del aislamiento de **la envolvente** del CPEIP “REMONTIVAL” de Estella-Lizarra, con el fin de optimizar la eficiencia térmica del edificio docente, y en su caso **la dirección facultativa** de las obras, incluyendo coordinación de seguridad y salud, gestión de residuos y control de calidad*”, siendo una definición bastante imprecisa y contradictoria. Así, se solicita proyecto de ejecución, el proyecto afecta a la envolvente del edificio y se contrata una dirección facultativa, pero no se concreta si la misma incluye dirección de obra y dirección de ejecución de obra. Asimismo, como no existe en el pliego desglose de los costes laborales, tampoco puede comprobarse en la justificación del precio qué trabajos se incluyen.

Alega que lo anterior resulta legalmente contradictorio y deja completamente oscuro el objeto del contrato, no siendo la cuestión baladí, pues lo que requiere cada intervención es diferente documental y competencialmente.

Señala que el artículo 39.1 de la LFCP establece que el objeto del contrato deberá ser determinado, que la indeterminación de su objeto es causante de nulidad y conculca los principios de transparencia y de libre competencia, con cita del Acuerdo 84/2015, de 10 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Alega que, pese a contratarse un proyecto, en la cláusula 5ª de las prescripciones técnicas particulares, referida a las condiciones de la dirección, se hace constar que la

misma es, en realidad, una dirección de ejecución del artículo 13.2 de la LOE, es decir, una dirección que en edificios destinados a uso docente (artículo 2.1.a) de dicha ley) corresponde a arquitecto técnico, conforme a su artículo 13.2.a), párrafo 2º, pero nada se indica de la dirección de obra que corresponde a arquitecto.

Manifiesta, a continuación, que *“Si lo que se contrata es un proyecto arquitectónico definido en la LOE, será de aplicación lo previsto en esta Ley, y por lo tanto, se requerirá un director de obra y un director de ejecución de obra. La dirección facultativa que se licita ha de incluir ambas funciones, y han de llevarse a cabo por los técnicos expresa y exclusivamente habilitados para ello en los artículos 12 y 13 del citado texto legal, no siendo admisible que solo se incluya la dirección de ejecución del artículo 13.2 de la LOE al que se refiere el pliego.*

*Si lo que se contrata no es un proyecto arquitectónico, cabría una dirección de obra “sui generis” como la que se define en la cláusula “quinto” de las prescripciones. Por lo tanto habrá que determinarse qué se contrata cuando se licita este proyecto”.*

Expuestas dichas posibilidades, concluye que lo que se contrata sí es un “proyecto de ejecución” por las siguientes razones:

a) porque así lo señala el pliego como objeto de la contratación, debiendo entenderse que se está refiriendo a un proyecto como concepto jurídico, conforme a la interpretación literal prevista en el artículo 3 del Código Civil, así como porque el objeto del contrato incluye el control de calidad y el Código Técnico de la Edificación sólo habla de control de calidad en el caso de proyectos;

b) porque es lo que debe redactarse cuando se altera la configuración arquitectónica del edificio, por una intervención parcial en la que se produce una variación esencial de la composición general exterior, tal y como establece el artículo 2.2.b) de la LOE, siendo así que en el presente caso el proyecto modifica toda la envolvente actual, lo cual supone una *“una variación esencial de la composición general exterior”*

Alega, a este respecto, que *“Las obras de la envolvente de un edificio producen siempre una variación esencial de la composición general exterior, ya que modifican todo el material de acabado de una fachada, alteran el tamaño de sus huecos, y sustituyen la práctica totalidad de los elementos constructivos que contribuyen a dotar a una fachada de su composición característica (vierteaguas, impostas, zócalos, aleros, antepechos, etc.).*

*Además, se modifica en todos los casos otro tipo de composición, no menos importante: la de las capas de los muros de la fachada en cuestión. Esto altera por completo su comportamiento térmico, higrotérmico y acústico, así como su reacción ante el incendio (mereciendo especial atención la posible propagación del incendio a través de los nuevos materiales incorporados a la fachada); y también las cargas que inciden sobre la estructura (todo ello afectante a la seguridad)”.*

Cita, en relación con esta cuestión, diversa jurisprudencia y doctrina administrativa, entre otros, el Acuerdo 105/2021, de 25 de octubre, de este Tribunal, y concluye que *“todas las resoluciones citadas consideran que la modificación de la fachada, algo que ocurre evidentemente con la ejecución de una nueva envolvente de toda ella, supone una modificación de la configuración arquitectónica generada por una variación de su composición general exterior”.*

Señala que, dado que se licita una intervención que requiere de un proyecto arquitectónico, de ello se derivan dos consecuencias: el título habilitante para su redacción es el de Arquitecto; la incardinación del mismo en la definición del proyecto de la Ley de Ordenación de la Edificación exige una dirección de obra y una dirección de ejecución, necesariamente atribuibles a un arquitecto y a un arquitecto técnico respectivamente, tal y como se deriva de los artículos 2.1.a), 10.2 y 12.3.a) de la LOE.

Concluye que la atribución competencial que la cláusula 5ª del pliego técnico hace para la “dirección facultativa” objeto de contrato es coincidente sólo con la que legalmente se regula en el artículo 13 de la LOE, es decir, la dirección de ejecución de

obra, por lo que el pliego desconoce la condición de proyecto arquitectónico que es objeto de contratación y vulnera los artículos de la LOE citados. Así, el pliego, al determinar que solo exista una dirección de ejecución de obra, anula las funciones de dirección de obra del arquitecto y es contrario a las atribuciones competenciales legales.

*Concluye que “Por lo tanto, si bien en el pliego no se identifican las titulaciones idóneas para acreditar la solvencia profesional, algo que en sí mismo no se impugna, dado que el proyecto licitado es un proyecto arquitectónico en el sentido legal del mismo, ha de ser necesariamente un arquitecto, motivo el cual en la solvencia profesional debería constar esta expresa mención.*

*En la dirección facultativa de un proyecto arquitectónico han de intervenir un director de obra (arquitecto) y un director de ejecución (arquitecto técnico o aparejador).*

*En consecuencia la cláusula “quinto” de las Prescripciones Técnicas Particulares para la adjudicación del Contrato Administrativo de Servicios resulta nula al limitar las obligaciones de la dirección facultativa a las de la dirección de ejecución de obra sin incluir las de la dirección de obra, sin que un arquitecto técnico tenga competencia para desempeñar la total dirección de las obras, y con ella la dirección de obra reservada a la competencia de un Arquitecto.”*

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se anule la convocatoria, dejándola sin valor o efecto legal alguno, por infringir algunas de sus cláusulas del pliego de condiciones el ordenamiento jurídico.

TERCERO.- Con fecha 1 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. Presupuesto y valor estimado

En relación con el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019, señala que no es cierto lo



afirmado en la reclamación respecto a que “*el importe auxiliabile sea el importe de la subvención a percibir por las entidades locales beneficiarias de las subvenciones, sino que es el importe que se ha considerado adecuado para fijarlo como el precio máximo del contrato a suscribir, en este caso el servicio de redacción de proyecto y la dirección facultativa de la obra, sin que legalmente pueda exceder de esos porcentajes, a partir de los cuales se calcula el porcentaje de la subvención a percibir.*”

*En todo caso tampoco la reclamante acredita la insuficiencia de los honorarios, señalando el porqué de la alegada insuficiencia, y limitándose a afirmarla con carácter general, pero sin aportar dato alguno que pueda poner en cuestión la presunción de validez del criterio seguido por este Ayuntamiento, que en definitiva se ha adoptado con base en una norma con rango de ley foral perfectamente aplicable al supuesto concreto, y que dispone que en el importe máximo auxiliabile de los honorarios por redacción de proyecto y dirección se incluyen **la redacción de proyecto, dirección de obra, visados y otras asistencias que fueran necesarias al efecto, excluyendo la gestión de las afecciones**, remisión que a nuestro juicio resulta plenamente adecuada teniendo en cuenta que se trata de actuaciones que luego se presentan a convocatorias públicas de subvenciones al Gobierno de Navarra”.*

Respecto a la eventual ausencia de dicho cálculo en el informe de la unidad gestora del contrato, señala que “*en el portal de contratación se adjunta como parte de la documentación que se pone a disposición de las personas y entidades interesadas en la licitación una memoria valorada suscrita por técnico competente, en la que se da cuenta pormenorizada del estado de la envolvente sobre la que se plantea la actuación, de las alternativas posibles, de su valoración económica y del importe estimado de los honorarios de las actuaciones a desarrollar, señalando el informe jurídico que obra en el expediente que dicha memoria valorada cumple a efectos de su consideración como informe de necesidades a satisfacer por la contratación, ya que en ella se detalla el estado del edificio, la necesidad de proseguir las intervenciones que sobre él se vienen realizando en los últimos años para mejorar su eficiencia energética y la conveniencia de la solución propuesta a efectos de su elevación a proyecto de ejecución, definiendo el coste máximo de la intervención.*”

*Sobre este particular resulta además que el importe de los honorarios que la memoria valorada contiene es incluso inferior al aprobado finalmente en el pliego regulador que es objeto de la presente reclamación”.*

*Asimismo, señala que “Debe tenerse en cuenta además el objeto del contrato, que es la redacción de un proyecto técnico para la colocación de placas aislantes en la fachada del edificio docente, buscando criterios de eficiencia energética, pero sin afectar a elementos estructurales del inmueble, lo cual debe repercutir sin duda a la hora de calcular el importe de los honorarios por proyecto y dirección de unas obras que técnicamente no representan una complejidad relevante, pues como señala la memoria valorada, se ha optado por una solución técnica y económicamente inferior a otras posibles, en la que la propia naturaleza de las obras a realizar no precisa de trabajos previos como puedan ser levantamientos topográficos, cálculos estructurales, etc.”*

*Concluye que “No cabe por tanto estimar la reclamación en cuanto a este punto, no solo por cuanto no acredita la existencia de error ni arbitrariedad en la fijación del precio del contrato, sino porque tampoco desvirtúa la presunción de acierto de una decisión discrecional de la administración, que se sustenta en una memoria valorada redactada al efecto, en la que se detalla la intervención a realizar, el coste máximo de esta y el importe de los honorarios a percibir, y que además fija el precio del contrato a partir de un método de cálculo legalmente establecido en el año 2017 con carácter máximo, que no ha sido rebatido por erróneo, teniendo en cuenta además que la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019 lo que viene a establecer, según su propio preámbulo es **un procedimiento más sencillo y eficaz de cálculo de los importes auxiliares en concepto de honorarios de redacción de proyecto y dirección de obra a efectos de una mayor simplificación administrativa**”.*

2ª. Capacidad para contratar. Objeto de la contratación

Señala que en la reclamación se afirma que el pliego no determina cual es la solvencia técnica requerida, sin reparar en que la propia cláusula 6ª concreta los requisitos de solvencia específicos, por lo que en absoluto cabe hablar de indefinición y menos referida a la posible titulación habilitante a la que la reclamante hace referencia.

Respecto al objeto del contrato, alega que en absoluto cabe hablar de indefinición, no sólo porque el pliego define aquel con bastante precisión en su cláusula 1ª, sino porque también las prescripciones técnicas describen la totalidad de las prestaciones a realizar en ejecución del contrato y, finalmente, la memoria valorada que se incorpora al expediente y se pone a disposición de las personas y entidades licitadoras describe las características de la prestación a desarrollar en ejecución del contrato, incluyendo el presupuesto máximo.

*Alega que “Ello no obstante, lo que parece deducirse de la reclamación en este punto es que se pretende limitar a las personas tituladas en arquitectura la posibilidad de acceder al contrato, cuando lo cierto es que el pliego no dice nada en contra de tal afirmación, siendo además que si la limitación a las titulaciones distintas de la de arquitectura se establece en los términos de la reclamación, solamente las personas que estén en posesión de la misma podrán acreditar la solvencia técnica exigida en la cláusula sexta del pliego, por lo que en su caso, y a través de la solvencia técnica exigida se respetaría la alegada limitación”.*

Señala que, en todo caso, resulta oportuno hacer referencia a la sentencia nº 26/2017, de 14 de febrero de 2017, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de San Sebastián, sobre un supuesto análogo al que es objeto de la presente reclamación, en la que se resolvía sobre la pretensión de anulación de la licencia de 30 de junio de 2015 para la reparación de cubierta y fachadas de un edificio en San Sebastián, por no haberse exigido la presentación de un proyecto visado redactado por Arquitecto.

Alega que, siguiendo el criterio de dicha sentencia y siendo que la intervención pretendida es revestir la fachada del centro educativo con placas SATE, sin afectar en absoluto a elementos estructurales del edificio, ni de manera especial a su volumetría, ni

alterar la composición de huecos o elementos portantes, no parece que pueda estimarse la limitación pretendida.

Respecto al Acuerdo 105/2021, de 25 de octubre, de este Tribunal, al que alude la reclamante, señala que sus conclusiones *“no son extrapolables al supuesto que nos ocupa, dada la escasa entidad técnica de la intervención por comparación con la que es objeto del contrato al que se refiere el acuerdo citado, pues en este caso la relevancia económica del presupuesto no es sino consecuencia de la extensión de la fachada del edificio sobre el que se interviene, no de la complejidad de la intervención, que es una mera repetición de actos, en este caso colocación de unas placas SATE pegadas a la fachada y sus elementos, sin consistir, como en el caso del acuerdo 105/2021, en actuaciones de mucho mayor alcance técnico que sí justifican la limitación reconocida, y que en todo caso ha de ser apreciada con carácter restrictivo”*.

Solicita, atendiendo a todo lo expuesto, la desestimación de la reclamación interpuesta.

Por último, señala que el expediente se encuentra en plazo para la presentación de ofertas, figurando inscrita en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra (PLENA) una empresa.

CUARTO.- El 1 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 pliegos de contratación.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un Colegio Profesional dado que, según el art. 123.1 de la LFCP, tienen legitimación 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.

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.

TERCERO. - 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.a) de la LFCP.

CUARTO. - 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.

QUINTO. - El primero de los motivos alegados por el reclamante se refiere a la falta de justificación del precio del contrato y la falta de adecuación de este al mercado. Manifiesta que la justificación del presupuesto de licitación previsto en la cláusula 4ª del pliego incumple lo dispuesto en el artículo 43 de la LFCP. Se alega, asimismo, como se detalla en los antecedentes a los cuales nos remitimos, el incumplimiento de lo previsto en los artículos 138.3 y 42.4, párrafo segundo, de la LFCP, así como la ausencia completa de motivación que impide fiscalizar la existencia de error o arbitrariedad en la determinación del precio. Finalmente, alude a la posibilidad de realizar consultas preliminares de mercado para fijar el precio de licitación acorde al mismo.

Frente a ello se opone el órgano de contratación formulando alegaciones, solicitando la desestimación de la reclamación, como igualmente hemos reproducido en los antecedentes. Señala que el importe del contrato es el adecuado sin que la reclamante acredite la insuficiencia de los honorarios, debiendo presumirse la validez

del criterio seguido por el órgano de contratación, conforme al cálculo que consta en la memoria valorada suscrita por técnico competente y que obra en el expediente. Asimismo, señala que el objeto del contrato opta por una solución técnica y económicamente inferior a otras posibles, lo cual debe repercutir en el cálculo del importe de los honorarios por proyecto y dirección de obras.

Expuestos sucintamente los argumentos de ambas partes nuestro análisis debe partir de lo dispuesto en el pliego regulador de la licitación que se cuestiona. En concreto a lo dispuesto en la cláusula 4ª que establece lo siguiente:

*“4.- PRESUPUESTO Y VALOR ESTIMADO, EXISTENCIA DE CRÉDITO, IMPUESTOS.*

*Los honorarios por el trabajo objeto de contrato asciende a la cantidad de SESENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y DOS EUROS Y OCHENTA CÉNTIMOS DE EURO (68.042,80 €) IVA no incluido, que se corresponde igualmente con el valor estimado del contrato.*

*El cálculo de honorarios se hace en función de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019, que para obras cuyo presupuesto de ejecución por contrata IVA excluido esté previsto entre 500.000 y 1.000.000 de euros, IVA excluido, fija un 7 % como importe de los honorarios técnicos, que incluyen redacción de proyecto, dirección de obra, visados y otras asistencias que fueran necesarias al efecto, excluyendo la gestión de las afecciones.*

*Los honorarios se distribuyen según el siguiente porcentaje, que se aplicará al precio de adjudicación:*

*· El presupuesto máximo fijado para el contrato de REDACCIÓN DEL PROYECTO DE EJECUCIÓN es de CUARENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO EUROS Y SESENTA Y OCHO CÉNTIMOS DE EURO (40.825,68 €), IVA no incluido, equivalente al 60 % del precio de licitación.*

*· El importe máximo que se prevé para DIRECCIÓN TÉCNICA DE LAS OBRAS, cuya adjudicación, en los términos de lo fijado en el presente pliego, está condicionada a los supuestos señalados en la cláusula primera del mismo, es de*

*VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS EUROS (27.217,12 €), IVA no incluido, equivalente al 40 % del precio de licitación.*

*En consecuencia con lo anterior, el presupuesto total, a efectos de presentación de ofertas, es de SESENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y DOS EUROS Y OCHENTA CÉNTIMOS DE EURO (68.042,80 €) IVA NO INCLUIDO.*

*Se entienden incluidos los gastos generales y financieros, los beneficios, seguros, permisos necesarios, de personal, tributos y los derivados de desplazamientos, y cuantos sean necesarios para ejecutar correctamente el contrato.*

*El presupuesto total tiene carácter de máximo, y el importe global que oferte la persona licitadora se distribuirá entre proyecto y dirección en la proporción que resulta de los párrafos anteriores, por lo que serán rechazadas las ofertas presentadas que superen el presupuesto de licitación o incluyan únicamente una parte de las tareas a las que se refiere el presente pliego.*

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, la oferta económica que se presente deberá tener en cuenta lo siguiente:*

*a) El contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.*

*b) La oferta económica deberá ser adecuada para que la persona adjudicataria haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.”*

De igual modo debemos recordar que el artículo 42 de la LFCP establece el método para calcular el valor estimado de los contratos públicos, señalando que en el mismo deberán tenerse en cuenta “a) El importe de la licitación, que comprenderá como mínimo los costes derivados de la aplicación de los convenios colectivos sectoriales de aplicación y normativa laboral vigente, otros costes que se deriven de la ejecución material del contrato, los gastos generales de estructura y el beneficio



*industrial; b) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato; c) Las primas o pagos a participantes; d) La totalidad de las modificaciones al alza previstas calculadas sobre el importe de la licitación”, señalando su apartado 9º que en los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su valor estimado, se tomarán como base, entre otras cantidades, “c) En los contratos relativos a un proyecto, los honorarios, las comisiones pagaderas y otras formas de remuneración, así como las primas o contraprestaciones que, en su caso, se fijen para los participantes en el concurso.”*

A su vez, el artículo 43 de la LFCP, en relación con el precio de los contratos, establece que *“1. Los contratos tendrán un precio cierto y adecuado al mercado, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado.*

*(...)*

*5. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea el adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

*En aquellas adjudicaciones en los que se deba calcular los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos del convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente de aplicación en el sector en el que se encuadre la actividad a contratar.”*

Previsiones que resta por indicar que son del todo aplicables a los contratos que celebren las entidades locales de Navarra conforme con lo dispuesto en el artículo 4.1.c) de la LFCP y en el artículo 224.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Expuesto el marco legal de referencia resta por dilucidar si la cláusula del pliego transcrita se ajusta a dicha legalidad, partiendo de que el órgano de contratación dispone de discrecionalidad a la hora de fijar el valor estimado del contrato y, con él, su importe

de licitación, si bien esta facultad discrecional no está exenta de control, debiendo motivarse debidamente su ejercicio al objeto de permitir este. Así lo ha señalado este Tribunal, entre otros muchos, en su Acuerdo 39/2021, de 22 de abril: *“A este respecto, son numerosos los acuerdos de este Tribunal, en los que se establece que la fijación del precio constituye una facultad discrecional del órgano de contratación, por ser quien mejor conoce el interés público que busca satisfacer con el contrato. Baste citar el Acuerdo 100/2018, de 4 de octubre: “En ellos indicábamos que “es a la entidad contratante a quien corresponde determinar el importe del presupuesto del gasto de la contratación o, en su caso, la estimación de su repercusión económica, tal y como se desprende del artículo 34 de la LFCP, por ser quien mejor conoce el interés público que pretende satisfacer. La Administración contratante dispone de discrecionalidad técnica para establecer el presupuesto de la prestación contractual, siempre que no exista error o arbitrariedad y se preserven los principios rectores de la contratación. Facultad discrecional que tiene como límite, en orden a evitar que incurra en arbitrariedad, la necesaria motivación en el expediente de la determinación del precio del contrato.”*

*Motivación que igualmente se desprende de lo dispuesto en el artículo 138.3 de la LFCP, al señalar que “El expediente de contratación se iniciará mediante un informe razonado de la unidad gestora del contrato, exponiendo la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, idoneidad del objeto para satisfacerlas, características y valor estimado de las prestaciones objeto del contrato, adecuación del precio al mercado (...)”.*

Pues bien, de dicha cláusula resulta que tanto el precio de licitación como el valor estimado del contrato se fijan en 68.042,80 euros (IVA excluido), que se distribuye entre la redacción del proyecto de ejecución (60%) y la dirección técnica de las obras (40%), señalando que el cálculo de los honorarios (que incluyen la redacción del proyecto, la dirección de obra, visados y otras asistencias necesarias, excluyendo la gestión de las afecciones) se hace en función de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019, y afirmándose que en dicho importe se incluyen los gastos generales y financieros, los beneficios, seguros, permisos necesarios, de personal, tributos y los

derivados de desplazamientos, así como cuantos otros sean necesarios para ejecutar correctamente el contrato.

A lo expuesto debemos añadir que en la memoria valorada del contrato, - al que el órgano de contratación atribuye la condición de informe razonado de la unidad gestora que se regula en el artículo 138.3 de la LFCP-, se calcula el coste de ejecución de la obra, al que se aplica un 6% en concepto de honorarios del proyecto y dirección de obra, si bien el pliego lo eleva hasta el 7%.

Por tanto, en lo que aquí interesa, lo relevante es clarificar si el método utilizado para justificar el valor estimado del contrato y su importe en el que el cálculo de honorarios se hace en función de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019, se ajusta o no la legalidad descrita.

En este punto interesa detenernos en lo previsto en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, por la que se regula el Plan de Inversiones Locales 2017-2019, en el que se establece la aportación económica máxima a realizar por la Administración Foral en concepto de *“honorarios de redacción de proyecto, dirección de obra, visados y otras asistencias que fueran necesarias al efecto, excluyendo la gestión de las afecciones”*, la cual se calcula mediante la aplicación de un porcentaje al importe de obra auxiliabile, siendo este el presupuesto de ejecución del contrato IVA excluido.

Nada tiene que objetarse a dicho método de cálculo de las aportaciones económicas máximas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con su utilización para determinar el precio de licitación o valor estimado del contrato, porque su cálculo, como hemos visto, debe hacerse atendiendo a las previsiones establecidas al efecto por la LFCP antes transcritas, razón que, avanzamos ya, resulta determinante para la estimación de esta alegación.

Así, en la memoria valorada que obra en el expediente se fija el importe correspondiente a los honorarios del proyecto y de la dirección de obra, *“en la que se detalla la intervención a realizar, el coste máximo de esta y el importe de los honorarios a percibir, y que además fija el precio del contrato a partir de un método de cálculo legalmente establecido en el año 2017 con carácter máximo, que no ha sido rebatido por erróneo, teniendo en cuenta además que la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017/2019 lo que viene a establecer, según su propio preámbulo es un procedimiento más sencillo y eficaz de cálculo de los importes auxiliares en concepto de honorarios de redacción de proyecto y dirección de obra a efectos de una mayor simplificación administrativa”*. Por tanto se reconoce expresamente que el método de cálculo que utiliza no es, como se ha señalado, el previsto en la LFCP, sino el previsto en la Ley Foral 18/2016 a otro fin, lo cual impide que pueda fiscalizarse debidamente la adecuación del precio de licitación al mercado y, con ello, el cumplimiento de los artículos 42.4 y 43.1 de dicha ley foral razones que justifican su estimación.

Por otro lado, respecto a la alegación de la reclamante referida a la ausencia de desglose de los costes salariales en el pliego de contratación y su exigencia por concurrir el supuesto previsto en el párrafo 2º del artículo 42.4 de la LFCP, se debe reparar en que el órgano de contratación no formula alegación alguna.

El artículo en cuestión 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”*.

Sobre este asunto este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones, por todos, en el Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, que el examen de la aplicación de dicho artículo exige determinar si nos encontramos, en cada caso, con un contrato en el que los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total

del mismo, por ser éste el presupuesto contemplado en la norma, resultando que en caso afirmativo el desglose del coste salarial deberá hacerse constar en el pliego.

Precisa el citado acuerdo a qué tipo de contratos hace referencia dicho artículo, señalando que no lo son todos aquellos en que el coste laboral sea uno de los costes a considerar, sino exclusivamente cuando dicho coste constituya una parte del precio, en los términos establecidos por la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Así, resulta significativa la Resolución 1292/2019, de 11 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que sobre la previsión similar, aunque no idéntica, contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, razona lo siguiente: *“(…) es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “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 de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.*

*La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.*

*La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste, sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, esto es, integre el precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborables o por días festivos.*

*Lo anterior lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato, y así nos hemos pronunciado en nuestra Resolución 84/2019, de 1 de febrero de 2019.*

*Así, por tanto, el requisito para procurar la adecuación del precio del contrato para al efectivo cumplimiento del mismo, como exige el artículo 102.3, párrafo segundo, de la LCSP, mediante la consideración de los términos de los convenios sectoriales nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios, es que se trate de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales; mientras que el requisito, entre otros, para la aplicación del artículo 100.2 LCSP, último inciso, es que, además, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, Solo es de aplicación a los contratos de servicios, pero no todos. Toda vez que el artículo 102.3, párrafo segundo, es trasunto del artículo 100.2, que determina que “en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”, el desglose de costes salariales regulado en el artículo 100.2 de la LCSP es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales.*

*Además, es necesario no solo que los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato, porque la ejecución de la prestación se efectúe por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye los contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos.*

*En fin, los costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato han de formar parte del precio del contrato, no bastando con que los costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que es necesario que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del*

*contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes (...)*”.

Pautas de interpretación que este Tribunal comparte y entiende trasladables a la regulación contenida en el último inciso del artículo 42.4 LFCP, dada la similitud entre ambas normas, pues lo cierto es que la única diferencia reside en que nuestra Ley Foral no exige que tal desglose contemple también la desagregación por género (doctrina ya establecida en nuestro Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto).

Pues bien, en el presente caso, no cabe sino concluir la concurrencia de la condición indicada de tratarse de prestaciones directas a favor de la entidad contratante, donde el coste salarial de las personas empleadas para la ejecución del contrato forma parte de su precio total, como resulta del propio objeto del contrato y de la memoria valorada que establece el precio del contrato en base a los honorarios a abonar por el proyecto y la dirección de obra, con independencia de que el método para su cálculo, como hemos analizado, resulte inadecuado.

Señalado lo anterior, resulta en consecuencia de aplicación al caso concreto la previsión legal citada, y por tanto debe indicarse en el pliego el desglose, con desagregación por categoría profesional, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo cual no hace, debiéndose estimar por ello la alegación realizada al respecto.

Por el contrario, no cabe estimar la alegación que se realiza respecto a la obligación de justificar en el pliego la totalidad del precio del contrato, y no solamente los costes laborales, puesto que no es en el pliego de contratación donde debe justificarse el valor estimado del contrato y la adecuación de su precio al mercado, sino que dicha justificación debe contenerse en el informe razonado de la unidad gestora del

contrato. Así se ha puesto de manifiesto por este Tribunal con ocasión de anteriores reclamaciones interpuestas por el mismo colegio profesional ahora recurrente, por todos ellos cabe citar el 82/2021, de 20 de agosto, con cita del 63/2021, de 20 de julio, indicando: “(...) sobre la justificación del valor estimado del contrato señalamos que *“Por tanto, el valor estimado del contrato se encuentra justificado en el expediente, a pesar de lo que indica el reclamante, y dicha justificación se encuentra amparada por la doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración. (...) como hemos visto en nuestro anterior fundamento, el informe de necesidad recoge la justificación prevista por la LFCP respecto al valor estimado del contrato, no siendo el pliego de contratación el documento donde debe contenerse dicha justificación, salvo en lo relativo a los costes salariales, conforme al artículo 42.4 de la LFCP, cuestión a la que el pliego sí da cumplimiento”*”.

Sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP, al que alude el reclamante en referencia al criterio sostenido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Expediente 42/2018, por cuanto la regulación de dicho artículo, difiere de la prevista en nuestra ley foral, por cuanto en aquella se especifica que *“A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación”*, especificación que no contiene, como decimos, la LFCP.

Finalmente alude el reclamante a la realización de consultas preliminares de mercado para determinar el precio del contrato adecuado a aquel, alusión que se limita a citar sin mayor argumentación. Al respecto debemos manifestar que ya en reiteradas ocasiones este Tribunal se ha pronunciado acerca de la innecesariedad de realizar tales consultas en contratos con un objeto que no puede ser calificado de complejo, así en el precitado Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, señalamos que *“Partiendo de la citada premisa, y antes de avanzar en el análisis del motivo de impugnación en tal sentido alegado, este Tribunal entiende oportuno realizar una precisión acerca de la manifestación realizada por el reclamante en el sentido de que precisamente a efectos de conocer previamente a la licitación la cuantía a considerar adecuada y suficiente*



*para la correcta ejecución del contrato, acorde al precio del mercado, el artículo 48 de la LFCP regula el mecanismo para realizar consultas preliminares del mercado.*

*Ciertamente, el apartado primero del precepto citado establece que “Los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas a terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes o empresas o profesionales activos en el mercado con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informarles acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento. Dicho asesoramiento podrá ser utilizado por el órgano de contratación para planificar el procedimiento de licitación y, también, durante la tramitación del mismo. (...)”; habilitando así, con la finalidad indicada, las consultas dirigidas incluso a profesionales y empresas activos en el mercado sin que su participación en las mismas impida la posterior concurrencia en el procedimiento de contratación, regulándose a estos efectos determinados límites y garantías procedimentales. Empero, lo cierto es que, de un lado, tales estudios de mercado y consultas, sin perjuicio de su utilidad para la definición del objeto del contrato e incluso la delimitación del precio, se contemplan con carácter potestativo para el órgano de contratación; y de otro, se proyectan principalmente en entornos en los que las prestaciones contratadas son particularmente complejas, que no es el caso, pues como indica la Resolución 3/2019, de 9 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, siendo indudable que el principio de transparencia se proyecta sobre las consultas preliminares del mercado como mecanismo a través de cuyo resultado se promueve la claridad, precisión y univocidad de las determinaciones de la futura licitación, también lo es que tales consultas tienen un alcance mayor que la mera determinación del precio de contrato y son un instrumento válido para licitaciones complejas y cuantiosas, deviniendo inoperante para contrataciones pequeñas o medianas.”*

*De igual modo en el Acuerdo 101/2021, de 13 de octubre, señalamos “Dicho lo anterior, no comparte este Tribunal lo apuntado, a mayor abundamiento, por la reclamante sobre la circunstancia de que el artículo 48 de la LFCP regula el mecanismo de las consultas preliminares del mercado precisamente a efectos de conocer previamente a la licitación la cuantía a considerar adecuada y suficiente para*

*la correcta ejecución del contrato, acorde al precio del mercado, pues como indicamos en el precitado Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, de un lado, tales estudios de mercado y consultas, sin perjuicio de su utilidad para la definición del objeto del contrato e incluso la delimitación del precio, se contemplan con carácter potestativo para el órgano de contratación; y de otro, se proyectan principalmente en entornos en los que las prestaciones contratadas son particularmente complejas, que no es el caso, pues siendo indudable que el principio de transparencia se proyecta sobre las consultas preliminares del mercado como mecanismo a través de cuyo resultado se promueve la claridad, precisión y univocidad de las determinaciones de la futura licitación, también lo es que tales consultas tienen un alcance mayor que la mera determinación del precio de contrato y son un instrumento válido para licitaciones complejas y cuantiosas, deviniendo inoperante para contrataciones pequeñas o medianas.”*

Resultando de todo lo anteriormente expuesto que debe estimarse parcialmente la alegación formulada, por cuanto el importe de la licitación no se encuentra debidamente justificado, ni el pliego desglosa los costes salariales a partir del convenio laboral aplicable, no quedando acreditado, por ello, que el precio del contrato sea adecuado al mercado, disponiendo en consecuencia la anulación por infracción de lo dispuesto en los artículos 42.2.a), 43.1. y 5 y 42.4 de la LFCP, de la cláusula 4ª de su pliego regulador.

SEXTO. - En segundo lugar, se pide la nulidad de las cláusulas 1ª y 6ª del pliego administrativo y 5ª del pliego técnico por no determinar la solvencia técnica, afectar a la titulación habilitante para la ejecución del contrato y definir de forma imprecisa y contradictoria el objeto del contrato, mediante los argumentos expuestos en los antecedentes de este acuerdo. Argumentos que son rebatidos por el órgano de contratación detallados igualmente con anterioridad.

Comenzaremos el análisis recordando lo dispuesto en la cláusula 1ª del pliego en la que señala lo siguiente:

*“1.- ENTIDAD CONVOCANTE, OBJETO DEL CONTRATO Y ÁMBITO.*

*El Ayuntamiento de Estella-Lizarra convoca y tramita el presente procedimiento abierto con el fin de adjudicar el contrato administrativo de servicios consistente en la redacción del proyecto de ejecución de las obras de mejora del aislamiento de la envolvente del CPEIP “REMONTIVAL” de Estella-Lizarra, con el fin de optimizar la eficiencia térmica del edificio docente, y en su caso la dirección facultativa de las obras, incluyendo coordinación de seguridad y salud, gestión de residuos y control de calidad.*

*Los códigos CPV de ambas prestaciones son:*

- 71242000-6: Elaboración de proyectos y diseños, presupuestos.*
- 71247000-1: Supervisión del trabajo de construcción.*

*La adjudicación de la dirección facultativa de las obras se realiza condicionada a la ejecución del contrato de obras que en su caso se adjudique sobre la base del proyecto aprobado.*

*La fiscalización del gasto correspondiente a la dirección facultativa de las obras se efectuará una vez se haya adjudicado el contrato de obras y se haya habilitado la preceptiva partida presupuestaria en el ejercicio que corresponda, no generándose hasta entonces derecho alguno a favor de quien haya elaborado el proyecto.*

*En todo caso, una vez transcurridos cuatro años desde la entrega del proyecto sin que la entidad contratante acuerde la licitación del contrato de obras, el contrato de servicios quedará automáticamente resuelto, no teniendo derecho la persona adjudicataria a indemnización alguna.*

*El presupuesto de ejecución del proyecto no podrá superar el recogido en la memoria valorada elaborada al efecto que se adjunta como anexo 4 del pliego regulador, y que asciende a la cantidad total de 972.040,00 € (IVA exc.).*

*En todo caso el proyecto se deberá redactar de manera que se puede proceder a su ejecución en al menos cuatro fases independientes, sin perjuicio de que el órgano de contratación pudiera acordar la ejecución simultánea de dos o más de las definidas en el proyecto.*

*El contrato se ejecutará con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego regulador, a la de documentación gráfica y escrita que se pone a disposición de las personas licitadoras y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste diera a la adjudicataria la administración contratante.”*

Igualmente conviene recordar lo dispuesto en el artículo 39.1 de la LFCP que señala que *“El objeto del contrato celebrado al amparo de esta Ley Foral deberá ser determinado”*, definición del objeto que forma parte del contenido mínimo del contrato según señala su artículo 44.1.c). Así, este Tribunal, incide en la necesidad de que el objeto del contrato esté determinado en el pliego, constituyendo dicha circunstancia un requisito de validez, entre otros, en el Acuerdo 101/2021, de 13 de octubre, señalamos que *“Al respecto, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal acerca de la necesidad de la determinación del objeto de los contratos públicos que impone el artículo 39.1 LFCP cuando especifica que “El objeto del contrato celebrado al amparo de esta Ley Foral deberá ser determinado”. Obligación que determina la inadmisibilidad de cláusulas que dejen al arbitrio de la entidad contratante la realización o no de algunas de las prestaciones del contrato; y que determina que aquellos supuestos en que se aprecie indeterminación en el objeto definido en el pliego debemos apreciar la concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho, ex artículos 116.2.a) LFCP y 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por vulneración de los principios de transparencia, concurrencia e igualdad.*

*Así lo hemos puesto de manifiesto en anteriores ocasiones al resolver reclamaciones interpuestas frente a pliegos de licitación que tenían por objeto también la prestación de servicios de asesoramiento urbanístico; pudiéndose citar entre otros, nuestro Acuerdo 70/2019, de 13 de agosto, donde razonamos que “(...) Este Tribunal en diversos Acuerdos - Acuerdos 65/2016, de 28 de diciembre, 9/2017, de 23 de febrero y 53/2017, de 7 de septiembre - ha puesto de manifiesto la necesidad de que el objeto de los contratos sea determinado, y ha analizado las consecuencias del incumplimiento de dicho requisito, en atención a su carácter esencial, (...).*

*Por tanto, en primer lugar, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1261.2º; 1271 y 1272 del Código Civil el objeto del contrato debe ser determinado o determinable, es decir, debe tener la identificación suficiente sin necesidad de sujetarse como único criterio de determinación al mero arbitrio de una de las partes contratantes, lo que significaría hacer depender del pleno arbitrio de la parte contratante la validez y el cumplimiento del contrato, prohibido por el artículo 1256*

*Código Civil. Así, la falta de determinabilidad del contrato supone la falta de objeto y, en definitiva, la falta de contrato, y su imposibilidad o ilicitud acarrearán su nulidad, considerando por licitud el conjunto de prestaciones excluidas por ley del contrato.*

*CUARTO.- El objeto del contrato designa la prestación o prestaciones que se constituyen en obligaciones del contrato y en torno a las cuáles se configura el acuerdo de voluntades entre las partes del contrato.*

*En este sentido, el Acuerdo 84/2015, de 10 de agosto de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señala que "El objeto de los contratos son las obligaciones que él crea, y esas obligaciones, a su vez, tienen por objeto prestaciones (sea de dar cosas, de hacer o de no hacer) que constituyen el objeto de la ejecución del contrato. Esta es la razón de que todas las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público, tengan la obligación de determinar y dar a conocer de forma clara las prestaciones que serán objeto de adjudicación. Cualquier acepción genérica o confusa, comporta para el licitador inseguridad jurídica. De este modo, en función de la descripción utilizada por la Administración para definir las prestaciones que comprende el negocio jurídico a celebrar, los empresarios advierten su objeto del contrato y el objeto social del licitador.*

*En este sentido, en el anuncio de licitación y en los pliegos de condiciones, siempre se debe señalar con la mayor exactitud posible el objeto y alcance de las prestaciones que se desean contratar, de forma que los operadores económicos puedan identificarlas correctamente y en su caso, decidir presentar sus ofertas. Y es por ello que el objeto del contrato, conforme al artículo 115.2 TRLCSP, debe contenerse en el PCAP, como recuerda el Informe 35/08, de 25 de abril de 2008, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado —«Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre contenido básico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares comunes para todo tipo de contratos administrativos».*

*De esta manera, siendo también un principio básico de la contratación administrativa que el objeto de los contratos del sector público debe ser determinado, los PCAP deben definir con precisión el objeto cierto del contrato, permitiendo su general conocimiento por parte de los posibles licitadores, en condiciones de igualdad, así como la formulación con garantía de sus respectivas proposiciones.*

*Por tanto, la falta de determinación de las prestaciones del contrato que componen el contenido obligacional que vinculan a las partes, a nuestro entender, según lo señalado, en línea con lo también manifestado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 098/2013, de 6 de marzo de 2013, constituye una infracción de las normas de procedimiento del contrato, por aplicación del art. 22 LFCP en relación con el 34 del mismo texto legal, determinante, no ya de la nulidad del contrato, sino de la propia inexistencia del contrato licitado.*

*Pero además, tal defecto de un elemento esencial del contrato supone limitar la participación de los licitadores y vulnerar los principios de concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación, causante de un vicio de nulidad de pleno derecho de conformidad con el art. 126.2.a) LFCP en relación con el artículo 47.1 a), de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto dicho objeto es la base que delimita su presupuesto, valor estimado y derechos y obligaciones de los licitadores, vulneración manifiesta no únicamente en el momento de confeccionar sus ofertas sino en el mismo momento de su valoración, toda vez que resulta imposible la valoración de ofertas que en modo alguno pueden ser homogéneas (...)*”.

Pues bien, alega la reclamante que la cláusula 1ª del pliego resulta imprecisa y contradictoria, pues no se concreta si la dirección facultativa que se contrata incluye dirección de obra y dirección de ejecución de obra. Sin embargo, no se aprecia el defecto aducido, cuando claramente se precisa que constituye el objeto del contrato *la redacción del proyecto de ejecución de las obras de mejora del aislamiento de la envolvente del CPEIP “REMONTIVAL” de Estella-Lizarra, con el fin de optimizar la eficiencia térmica del edificio docente, y en su caso la dirección facultativa de las obras, incluyendo coordinación de seguridad y salud, gestión de residuos y control de calidad*, objeto que se desarrolla en el pliego técnico del contrato en concreto en la cláusula 4ª referida a las condiciones técnicas de ejecución del contrato de redacción de proyecto y en la 5ª en la que claramente se establece que el objeto del contrato incluye la dirección facultativa de obra y coordinación de Seguridad y Salud de las obras, y entre las funciones a desarrollar está además de las citadas el control de calidad de la ejecución, el seguimiento de la planificación y del Presupuesto, y las relaciones con

terceros. Por lo que no apreciamos la alegada imprecisión del objeto del contrato por tanto, este motivo debe desestimarse.

En relación con las cuestionadas cláusulas 6ª del pliego administrativo y 5ª del pliego técnico procederemos a un análisis conjunto, puesto que conforme se ha planteado la reclamación, la nulidad de la primera se anuda a la ilegalidad de la segunda.

La cláusula 6ª señala:

*“6.- CAPACIDAD PARA CONTRATAR; UMBRALES DE SOLVENCIA DE LA ADJUDICATARIA.*

*Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional y no estén incurso en ninguna de las causas de prohibición para contratar establecidas en el artículo 22 y siguientes de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, requisitos que deberán concurrir en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas, todo ello de conformidad con lo previsto en las presentes cláusulas.*

*(...).*

*La solvencia técnica o profesional se acreditará mediante la aportación de los siguientes documentos:*

*· Relación de contratos similares adjudicados en el curso de los últimos tres años, al menos uno de los cuales será de importe total superior a 5.000 € (IVA exc.), con indicación del importe, fecha y destinatario, público o privado, avalada por cualquier prueba admisible en Derecho.*

*· Dada la excepcionalidad de la situación vivida durante los años 2020 y 2021, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.2.b de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, a efectos de acreditar la solvencia se podrán aportar datos referidos a los años 2017 y 2018.*

*(...)”.*

Por su parte la cláusula 5ª del pliego técnico establece:

*“Quinto.- Condiciones técnicas de ejecución del contrato de dirección facultativa de las obras.*

*El objeto del contrato incluye la dirección facultativa de obra y Coordinación de Seguridad y Salud de las obras, y entre las funciones a desarrollar está además de las citadas el control de calidad de la ejecución, el seguimiento de la planificación y del Presupuesto, y las relaciones con terceros.*

*El Director de Ejecución de obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado, a fin de que los trabajos sirvan de la mejor forma a los intereses de la Administración.*

*Sus funciones en general son las indicadas en la normativa de contratos del sector público, la Ley de Ordenación de la Edificación y en el presente Pliego y en 12 el de Cláusulas Administrativas Particulares, y en cuantas disposiciones resulten de aplicación.*

*Tendrá en cuenta, además del proyecto, la legislación relativa a Seguridad y Salud en las obras y restantes disposiciones vigentes.*

*Será el responsable de sus decisiones y omisiones en el ejercicio de sus funciones.*

*Consultará previamente a la Administración cualquier decisión que implique modificación de cualquier tipo de las condiciones de calidad, precio o plazo, establecidas en los distintos documentos contractuales.*

*Como Coordinador de Seguridad y Salud es la persona competente integrada en la dirección facultativa, designada por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997, de 4 de octubre.*

*La Administración interpretará y hará cumplir las condiciones establecidas en el presente pliego, teniendo en todo momento libre acceso a las visitas de obra y pudiendo convocar a las mismas a aquellos terceros que considere conveniente. Las funciones y competencias de la Administración son las contenidas en la legislación vigente y serán desarrolladas de la forma legalmente prevista.*



*La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista. La persona adjudicataria ostentará, a todos los efectos, el papel de agente de la dirección facultativa de las obras. Sus obligaciones son las señaladas en el artículo 13.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación y artículo 9º del Real Decreto 1627/1997, de 4 de octubre, y en concreto las siguientes:*

*1. Ordenar y dirigir la ejecución material de las obras e instalaciones, cuidando de su control práctico y organizando los trabajos de acuerdo con el proyecto que las define, con las normas y reglas de la buena construcción y con las instrucciones del Arquitecto Director de la obra.*

*2. Inspeccionar los materiales a emplear, dosificaciones y mezclas, exigiendo las comprobaciones, análisis necesarios y documentos de idoneidad precisos para su aceptación.*

*3. Controlar las instalaciones provisionales, los medios auxiliares de la construcción y los sistemas de protección, exigiendo el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la seguridad en el trabajo.*

*4. Ordenar la elaboración y puesta en obra de cada una de sus unidades comprobando las dimensiones y correcta disposición de los elementos constructivos.*

*5. Medir las unidades de obra ejecutadas y confeccionar las relaciones valoradas de las mismas, de acuerdo con las condiciones establecidas en el proyecto y documentación que las define, así como las relaciones cuantitativas de los materiales a emplear en obra.*

*6. Suscribir, actas y certificaciones sobre replanteo, comienzo, desarrollo y terminación de las obras.*

*Actividades a realizar previas al inicio de las obras:*

- Pleno reconocimiento del proyecto.*
- La asistencia y firma del Acta de Comprobación de Replanteo, así como la realización de los trabajos previos al inicio de las obras que medien entre la formalización de la presente adjudicación y dicho inicio.*

*Aprobación o ajuste, junto con el contratista adjudicatario de las obras y los servicios técnicos del Ayuntamiento, del Plan de Obra.*

· *La revisión del Plan de Seguridad y Salud elaborado por el Contratista y la emisión del correspondiente informe del Coordinador en materia de seguridad y salud. Todo ello según lo establecido en el Real Decreto 1627/1997 de 24 de Octubre.*

· *Realización de cuantas tramitaciones administrativas sean necesarias para el inicio de las obras, en cumplimiento de la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales. A este respecto, asesorará al Ayuntamiento respecto a las tramitaciones que deba realizar, preparando los documentos administrativos necesarios, y verificará que el contratista de las obras cumple con sus obligaciones en la materia.*

*Actividades a realizar durante la ejecución de las obras:*

· *Control y dirección continúa de la ejecución de las obras, asegurando la calidad de las mismas.*

· *Coordinación con la adjudicataria de la ejecución de las obras.*

· *Las visitas periódicas serán, como mínimo, de una vez por semana, y en cualquier caso la presencia será constante en fases críticas, sin perjuicio de la presencia física que sea necesaria de otro personal de coordinación y seguimiento que la persona adjudicataria deba poner a disposición del contrato.*

· *Coordinación y seguimiento en materia de seguridad y salud en las obras. El coordinador deberá realizar como mínimo una visita semanal a las obras, comprobando la correcta ejecución de todas las previsiones del plan de seguridad y salud, detectando deficiencias, redactando los correspondientes informes de deficiencias, ordenando medidas correctoras, y realizando en definitiva todas aquellas tareas propias de su función.*

· *En general, cuantas obligaciones sean inherentes a la dirección facultativa de las obras.”*

Del contenido transcrito se advierte que el órgano de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2.b) de la LFCP, ha optado por establecer como medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional la relación de servicios efectuados durante los tres últimos años, opción amparada por la discrecionalidad que le asiste al respecto, reconocida, entre otros, en el Acuerdo 15/2021, de 9 de febrero, conforme al cual “*Procede recordar, asimismo, la doctrina de este Tribunal sobre los requisitos de*

*solvencia exigibles en la contratación pública, citando por todos el Acuerdo 86/2020, de 29 de septiembre, donde expusimos que “La acreditación de solvencia para poder optar a la adjudicación de contratos públicos, constituye el mecanismo a través del cual el poder adjudicador pretende garantizar, tanto desde el punto de vista financiero y económico como técnico o profesional, que los licitadores están capacitados para ejecutar en forma adecuada el contrato a cuya adjudicación concurren; finalidad que la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 5 marzo 2014 concreta en los siguientes términos: “Dado que los contratos de las administraciones públicas guarda relación con los intereses públicos, el legislador ha establecido una serie de controles previos que tratan de garantizar que los agentes económicos que operan en el sector reúnan las condiciones de solvencia precisas que hagan previsible la normal ejecución de los contratos que celebren con Administración. El contratista debe acreditar, por lo tanto, su solvencia económica y financiera, y además la solvencia técnica o profesional que prevé su capacidad técnica expresada en medios materiales (maquinaria y tecnología) y humanos (titulación académica y profesional de sus cuadros técnicos, promedio de plantilla de personal en los tres años anteriores) y experiencia profesional (trabajos anteriores realizados) en relación con el tipo de contrato cuya adjudicación pretende”.*

*Este Tribunal en diversos Acuerdos – por todos, Acuerdo 16/2019, de 21 de febrero - ha tenido ocasión de señalar que para participar en una licitación las empresas y profesionales interesados deben acreditar que disponen de la suficiente capacidad y solvencia, así como que la entidad adjudicadora deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación, de forma clara, precisa e inequívoca, los niveles mínimos de capacidad y solvencia que los candidatos y licitadores deben reunir, y estos niveles mínimos deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. Para la acreditación de este cumplimiento, la entidad adjudicadora también deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación los medios, de entre los recogidos en la norma (artículos 16 y 17 de la LFCP), que mejor sirvan para acreditar la solvencia de los licitadores, pudiendo escoger uno o más de ellos. Estos medios, en el caso de la solvencia técnica deberán tener, además, directa relación con la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de los servicios que se pretenda contratar. Por tanto, corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los*

*licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.*

*Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada. Y como tal potestad discrecional no es posible sustituir, en su correcto ejercicio, la elección que el órgano de contratación realice de entre las distintas soluciones amparadas por la norma de aplicación por ninguna otra, sin perjuicio de estar sometida a control jurisdiccional.*

*Así pues, la determinación de los niveles mínimos de solvencia debe ser establecida por el órgano de contratación, si bien con un respeto absoluto al principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse niveles mínimos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, sin olvidarnos que los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato, y además que se incluya en alguno de los medios de acreditación de la solvencia establecidos en la LFCP. Siendo preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de licitadores posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias.”*

Posibilidad, que, conforme a lo transcrito, no merece reproche alguno, por cuanto no se acredita que la misma resulte, por excesiva o desproporcionada, limitativa de la concurrencia.

No obstante, la reclamante, alega al respecto que dicha cláusula debiera hacer mención expresa a la reserva de la redacción del proyecto a las personas tituladas en arquitectura, dado que las obras suponen una modificación de la fachada y, por ello, una modificación de la configuración arquitectónica del edificio generada por una variación de su composición general exterior, frente a lo que se opone el órgano de contratación.

Pues bien, en relación con las restricciones de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales debemos traer a colación lo dispuesto en el Acuerdo 105/2021, de 25 de octubre, de este Tribunal, citado por la reclamante. Señala dicho acuerdo, al respecto, lo siguiente: *“En este sentido, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 se afirma lo siguiente: «(...) Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues (...) la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».*

*Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen “la capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones”, elemento éste que, a falta de previsión normativa, debe ser objeto de un análisis casuístico. Señalando, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2012, que la competencia, en cada caso concreto, debe determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto de que se trate.*

*En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos. Por ello, la reserva competencial a una titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto del cada contrato, tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de febrero de 2013: “(...) La Sala conoce la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que cita la Sentencia apelada relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial, sin otra limitación que la que se desprende de la formación y conocimientos propios de cada una de ellas en función del tipo de obra a realizar, por lo que la doctrina del Tribunal Supremo no impide que la competencia de los técnicos deba de examinarse caso por caso y teniendo en cuenta el objeto del contrato, puesto que la competencia de cada rama de la Ingeniería depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma y tratándose de materias eminentemente casuísticas, la interpretación y aplicación del derecho viene particularmente apegada a las circunstancias del caso concreto, viniendo determinada la habilitación profesional por la capacidad técnica necesaria para ello, por lo que la determinación de la concreta titulación exigible para acreditar la solvencia técnica en el procedimiento de licitación vendrá dada por las características de las obras a que el contrato se refiere (...)”.*

*De lo anteriormente expuesto se concluye que cuando la obra a realizar se trate de una edificación cuyo uso principal es el residencial y tenga por objeto la rehabilitación que altere la configuración arquitectónica de los edificios, - entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio- en dichos casos, se requerirá la redacción de un proyecto por un arquitecto,*

*conforme dispone el párrafo segundo del artículo 10.2.a) de la ley reguladora de la edificación, por ser la titulación académica y profesional habilitante”.*

De lo expuesto concluimos que conforme a la doctrina relativa a las restricciones de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales, debemos incidir que frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de “libertad con idoneidad”, debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar. Si bien la restricción en favor de una profesión técnica determinada procederá únicamente cuando se encuentre debidamente justificada en atención al objeto contractual y así se desprenda de la formación y conocimientos propios de cada una de las profesiones tituladas en función del tipo de obra a realizar.

Por tanto, debemos centrarnos en el objeto del contrato de la presente licitación. Así, el proyecto en cuestión pretende la mejora de la envolvente del edificio con el fin de optimizar en lo posible su eficiencia energética y poder acometer con posterioridad actuaciones de modernización de las instalaciones de calefacción, actuaciones que sin embargo no son objeto de este contrato. La citada mejora del aislamiento, como señala la memoria, se producirá mediante un Sistema de Aislamiento Térmico por el Exterior SATE, no siendo recomendable una solución de fachadas ventiladas por ser una solución de mayor complejidad técnica que daría lugar a una inversión excesivamente elevada. Así, el criterio sostenido por el órgano de contratación en sus alegaciones es que la intervención pretendida es revestir la fachada del centro educativo con placas SATE, sin afectar en absoluto a elementos estructurales del edificio, ni de manera especial a su volumetría; ni alterar la composición de huecos o elementos portantes, actuaciones de mucho menor alcance técnico, no existiendo por tanto alteración de la configuración arquitectónica del edificio. Razones que deben ser tenidas en cuenta para hacer primar el principio general de libertad con idoneidad en los términos que establece la doctrina anteriormente descrita, no existiendo justificación para la restricción de la titulación requerida por el reclamante.

Por iguales motivos debe ser desestimada la alegación en relación con la cláusula 5ª del pliego técnico que en opinión del reclamante requiere, además de la dirección de ejecución de obra, la dirección de obra respecto de la que sólo resultan competentes las personas tituladas en arquitectura, puesto que como hemos visto no se justifica la restricción de la citada titulación al no existir alteración de la configuración arquitectónica del edificio limitándose la intervención a revestir la fachada con placas SATE.

Pero es que además no se aprecia la omisión de la dirección de obra que se alega, por cuanto la cláusula 3ª del pliego técnico, donde se describen los trabajos a realizar, señala que *“Los trabajos de dirección incluirán el cuadro de efectivos, que junto al Director de la obra, resulten indispensables para la dirección, control y vigilancia de la ejecución de las obras de referencia, incluida la coordinación en materia de seguridad y salud.”*, estableciendo la cláusula 5ª las funciones y obligaciones del director de la ejecución de la obra, aludiendo a las señaladas en el artículo 13.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación y en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997, de 4 de octubre, indicando entre otras la de *“Ordenar y dirigir la ejecución material de las obras e instalaciones, cuidando de su control práctico y organizando los trabajos de acuerdo con el proyecto que las define, con las normas y reglas de la buena construcción y con las instrucciones del Arquitecto Director de la obra.”*, de donde se distingue la doble función de la dirección de ejecución de obra y la dirección de obra.

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. Estimar parcialmente 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 al pliego del contrato de



*“Redacción de proyecto y dirección facultativa de las obras de mejora de la envolvente del CPEIP Remontiva”*, licitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra, anulando la cláusula 4ª de su pliego regulador y declarando, por lo tanto, la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de adjudicación.

2º. Notificar este acuerdo a doña P. L. C., en calidad de representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, al Ayuntamiento de Estella-Lizarra 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, 22 de febrero de 2022. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu.