



Expte.: R-25/2016

ACUERDO 31/2016, de 21 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se estima parcialmente la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro frente a convocatoria para la “*Contratación de la Redacción del Proyecto, la Dirección de Obra y la Ejecución de las Obras de Construcción de un Centro de Primer Ciclo de Educación Infantil*”, promovida por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de mayo de 2016, el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato para la redacción del proyecto, dirección de obra y ejecución de las obras de construcción de un Centro de Primer Ciclo de Educación Infantil en la citada localidad.

SEGUNDO:- Con fecha 20 de mayo de 2016 doña P.L.C., en nombre y representación del Colegio de Arquitectos Vasco Navarro, interpone reclamación en materia de contratación pública que se fundamenta en las siguientes alegaciones, que se recogen en síntesis:

a) Que el contrato que se licita es una contratación conjunta de redacción del Proyecto y ejecución de obra regulada en el artículo 133 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), en redacción dada al mismo por la Ley Foral 3/2013, de 25 febrero. De acuerdo con dicha redacción y conforme a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la contratación conjunta se restringe a los supuestos excepcionales que exijan vincular al contratista a los estudios previos a la ejecución de la obra o se trate de una obra de dimensión excepcional o de dificultades técnicas singulares que requieran soluciones adoptadas con medios y capacidad técnica

de la empresa. Así mismo, señala que en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), no aparecen recogidas las determinaciones que exige el apartado 3 del artículo 133 LFCP.

b) Que en el cuadro informativo de la documentación de la licitación se determina que la tramitación es urgente y no existe una declaración de urgencia debidamente motivada por el órgano de contratación, tal como se exige en el artículo 42 LFCP.

c) Que la licitación impugnada incumple lo previsto en el artículo 183 LFCP de utilización preferente del concurso de proyectos como procedimiento de adjudicación cuando se trata de planes o proyectos singulares en el campo de la arquitectura cuestión que ha sido tratada por la Sentencia 121/2011, de 11 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas y ratificada por el Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 7ª) de 23 de abril de 2012.

En consecuencia solicita que se anule la licitación impugnada.

TERCERO.- Con fecha 23 de mayo de 2016, el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua aporta el expediente de contratación y presenta las siguientes alegaciones, que se exponen también en síntesis:

a) Que si bien la legitimación para recurrir se admite para asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, es criterio constante que para recurrir en nombre de estas entidades es necesario acreditar la existencia de un acuerdo del órgano facultado para adoptar la decisión de recurrir. En este caso no se ha aportado certificación del acuerdo adoptado por el órgano competente para recurrir. Considera que la propia LFCP en su artículo 212.1.b) exige el documento que acredite la representación del compareciente y legitimación para interposición de una reclamación.

b) Que la reclamación presentada no hace ni una sola referencia al contenido del expediente de contratación para al menos intentar argumentar la presunta vulneración del principio de libre concurrencia, por lo que más bien parece que estamos ante una “reclamación tipo” o “estándar” válida para impugnar cualquier tipo de adjudicación de este estilo, vacía de contenido, que no aporta ningún valor añadido. Por ello, y en vista de que la reclamación contiene afirmaciones gruesas carentes de todo razonamiento, procedería igualmente la inadmisión de la reclamación al amparo de lo dispuesto en el art. 233.3.b) LFCP.

c) Que la contratación conjunta de proyecto y obra, aunque no es el procedimiento habitual, puede usarse si se justifica en el expediente, y cita en apoyo de su alegación el Informe 49/1999, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre lo que debe considerarse “*excepcional*” en estos casos. A este respecto señala que a la hora de justificar la excepcionalidad de la tramitación conjunta los servicios técnicos municipales gozan de presunción de veracidad y que dicha justificación figura en el expediente.

Señala que la impugnación de soslayo y sin mayor razonamiento de la falta de un anteproyecto, tal como exige el apartado 3 del artículo 133 LFCP, debe refutarse, en primer lugar, por la falta de obligatoriedad del mismo puesto que puede ser reemplazado por un “*documento similar*”. En este caso no se ha redactado un anteproyecto pero resulta que el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) contiene tal grado de detalle en la definición del programa de necesidades, criterios constructivos, criterios de diseño, planos y demás, que hacen que, cuanto menos, pueda ser calificado como documento equivalente.

d) Que no puede confundirse la ausencia de motivación con que dicha motivación no aparezca reflejada en el PCAP ya que, tal como recoge el artículo 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. Pues bien, el informe de los servicios técnicos del Área de Urbanismo advierte de la necesidad de que las obras deban estar finalizadas el día 31 de diciembre de 2016, motivo más que

suficiente para que se declare la urgencia. Además, señala que dicha declaración de urgencia no ha reducido el plazo de presentación de ofertas sino que lo ha ampliado a 30 días en atención a la documentación que debían aportar los licitadores.

e) Que frente a la insinuación de la recurrente de que todo proyecto de arquitectura deba adjudicarse a través de un concurso de proyectos señala que el artículo 183 LFCP habla de planes o proyectos singulares. Considera que la construcción de un Centro de Primer Ciclo de Educación Infantil no es un proyecto singular ya que no se trata de la construcción de una obra de nueva planta (que podría dar lugar a un diseño singular) sino de la culminación de una obra ya iniciada y no terminada.

En consecuencia, solicita que se inadmita la reclamación presentada por las causas de inadmisibilidad previstas en los apartados b) y e) del artículo 213.3 LFCP y, subsidiariamente, que se proceda a la desestimación de la misma.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, entidad contratante, es una entidad local sita en Navarra y, en consecuencia, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.c) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), las decisiones que adopte la citada entidad en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como es el caso, están sometidas a las disposiciones de la LFCP y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha producido dentro del plazo de diez días naturales previsto en el artículo 210.2.a) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación formulada se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato, motivo incluido entre los que de forma tasada señala el artículo 210.3 de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

CUARTO.- El Ayuntamiento solicita la inadmisión de la reclamación afirmando que aunque la legitimación para recurrir se admite para asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, es criterio constante que para recurrir en nombre de estas entidades es necesario acreditar la existencia de un acuerdo del órgano facultado para adoptar la decisión de recurrir, que en este caso no se ha aportado.

Si bien es cierto que en este caso el representante de la entidad reclamante únicamente ha aportado la documentación acreditativa del poder general para pleitos que le ha otorgado el Colegio profesional, este Tribunal no puede acceder a la solicitud de inadmisión formulada.

El artículo 210.1 LFCP determina que la reclamación en materia de contratación pública se podrá interponer por las empresas, profesionales e interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público contra los actos de trámite o definitivos, que les excluyan de la licitación o perjudiquen sus expectativas. Esta legitimación activa se extiende, conforme a reiterada jurisprudencia, a aquellas entidades representativas de los intereses de las personas que las conforman como asociados o miembros, de manera que no es necesario que la entidad tenga interés directo en participar en la licitación para considerarla legitimada, siendo suficiente que reclame en defensa de los intereses de sus miembros o asociados que sí puedan estar interesados, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Como ejemplo de esta reiterada jurisprudencia, la Sentencia de 5 septiembre 2011 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) señala lo siguiente:

"(...) la legitimación sostenida por el Colegio recurrente se ve claramente apoyada por esta declaración de esa STC 45/2004, de 23 de marzo de 2004.

"(...) De los preceptos transcritos se deriva que, entre de las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentran la representación y defensa de la profesión,

función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y así, a la defensa de los intereses de los profesionales colegiados, pueden concurrir tanto los colegios profesionales, como los propios colegiados, cuando resulten individualmente afectados, y otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales; por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa, ante los poderes públicos, se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio (art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

Desde esta perspectiva, la defensa del ámbito competencial de la profesión, constituye una manifestación genuina de la defensa de los intereses profesionales. Cuando la Sentencia impugnada construye la noción de profesión, a los efectos de su representación y defensa ante los poderes públicos por los colegios profesionales, ciñéndola a su dimensión privada o de libre ejercicio, está introduciendo una restricción no justificada desde la perspectiva constitucional. Y, por ello, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, fundada en la falta de legitimación activa del colegio profesional demandante, se revela desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva".

Siendo clara la legitimación activa del Colegio Profesional en el caso que nos ocupa, el citado Colegio, como las demás personas jurídicas, debe comparecer en el procedimiento por medio de sus representantes legales o por quienes hayan apoderado éstos para ostentar su representación. Así, en este caso, consta en el expediente el poder general para pleitos otorgado por la Decana-Presidenta del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro (que ostenta la representación del Colegio en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 327/2002, de 5 de abril) a favor de la Procuradora de los Juzgados y Tribunales de Navarra doña P.L.C., que es quien interpone la reclamación.

Por tanto, la Procuradora ostenta la representación del Colegio en este procedimiento.

No obstante, el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua alega que este poder general no es suficiente ya que no se ha aportado certificación del acuerdo adoptado por el órgano competente para recurrir, considerando que la propia LFCP en su artículo 212.1.b) exige el documento que acredite la representación del compareciente y legitimación para interposición de una reclamación.

Como bien señala el Ayuntamiento, el artículo 212, apartado 1, de la LFCP dispone que al escrito de la reclamación se deberá adjuntar, entre otros documentos, “*Documento que acredite la representación del compareciente y legitimación para la interposición de la reclamación*”.

Si bien en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el artículo 45.2.d) de su Ley reguladora (Ley 29/1998, de 13 de julio) obliga a quien interpone el recurso, además de a acreditar la representación que ostenta, a aportar el documento o documentos que acrediten su legitimación cuando la ostente por habérsela transmitido otro por cualquier título, lo que implica, en el caso de las personas jurídicas, que es necesario acreditar de forma específica que la decisión de recurrir ha sido adoptada por el órgano competente (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el 5 de noviembre de 2008), esto no puede ser aplicable en un procedimiento de reclamación en materia de contratación pública tramitado por este Tribunal Administrativo, como también ocurre en otros ámbitos procesales, como el civil, donde el artículo 7.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil únicamente exige que por las personas jurídicas comparezcan quienes legalmente las representen.

Y esta regla no puede ser aplicada, en primer lugar, porque este Tribunal no es un órgano jurisdiccional sometido en el procedimiento administrativo de reclamación a la citada Ley 29/1998 y, fundamentalmente, porque tal interpretación de la norma supondría una clara infracción del principio *in dubio pro actione* amparado por el artículo 24.1 de la Constitución.

El procedimiento administrativo de reclamación en materia de contratación pública regulado por la LFCP es un procedimiento sumarisimo, en el que el plazo para interponer la reclamación, a diferencia de los demás recursos administrativos, se reduce a unos escasos diez días naturales en el supuesto de que se reclame frente al anuncio de licitación o los documentos que figuren en él (artículo 210.2 LFCP), como es el caso que nos ocupa, de forma que sería prácticamente imposible que en tan breve lapso de tiempo los órganos competentes de una persona jurídica pudieran adoptar el acuerdo de reclamar y notificarlo a su representante para que este accionara en su nombre a tiempo.

De esta manera, de interpretarse la norma en el sentido que propugna la entidad reclamada, el procedimiento de reclamación en estos casos sería inviable.

Además, no debemos olvidar que el artículo 21 de la LFCP obliga a interpretar la norma atendiendo a los objetivos de igualdad, no discriminación y transparencia, respetando la doctrina dictada a tal fin por la jurisprudencia comunitaria, jurisprudencia que impide a los Estados miembros menoscabar el objetivo de las Directivas comunitarias ni su efecto útil (Sentencia de 21 abril 2016, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta).

Por ello, dado que, en materia de recursos, la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (considerando 17) determina que *“Los procedimientos de recurso deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”*, correspondiendo a la Decana-Presidenta del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro la representación del Colegio y otorgar los poderes necesarios y habiendo ésta otorgado el poder necesario a la Procuradora, su comparecencia debe permitir presumir, salvo prueba en contrario, que la persona jurídica ha adoptado la decisión de reclamar.

Por lo expuesto, procede la admisión a trámite de la reclamación y su resolución.

QUINTO.- El motivo principal de impugnación de la licitación que aduce el Colegio es que se licita una contratación conjunta de redacción del Proyecto y ejecución de la obra y que, conforme a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la contratación conjunta se restringe a los supuestos excepcionales que exijan vincular al contratista a los estudios previos a la ejecución de la obra o se trate de una obra de dimensión excepcional o de dificultades técnicas singulares que requieran soluciones adoptadas con medios y capacidad técnica de la empresa, cosa que no ocurre en este caso. Así mismo, señala que en el PCAP no aparecen recogidas las determinaciones que exige el apartado 3 del artículo 133 LFCP para la utilización de este procedimiento.

De contrario, la entidad reclamada afirma que la contratación conjunta de proyecto y obra, aunque no es el procedimiento habitual, puede usarse si se justifica en el expediente y que a la hora de justificar la excepcionalidad de la tramitación conjunta los servicios técnicos municipales gozan de presunción de veracidad. Además, señala que la impugnación de la falta de un anteproyecto, tal como exige el apartado 3 del artículo 133 LFCP, debe refutarse, en primer lugar, por la falta de obligatoriedad del mismo puesto que puede ser reemplazado por un “*documento similar*”y, en este caso, no se ha redactado un anteproyecto pero resulta que el PPTP contiene tal grado de detalle en la definición del programa de necesidades, criterios constructivos, criterios de diseño, planos y demás, que hacen que, cuanto menos, pueda ser calificado como documento equivalente.

Sobre la falta de motivación afirmada por el reclamante el Ayuntamiento significa que no puede confundirse la ausencia de motivación con que dicha motivación no aparezca reflejada en el PCAP ya que, tal como recoge el artículo 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma, y el informe de los servicios técnicos del Área de Urbanismo advierte de la necesidad de que las obras deban estar finalizadas el día 31 de diciembre de 2016, lo que considera motivo más que suficiente para que se declare la urgencia. Además, señala que dicha declaración de urgencia no ha reducido el plazo de presentación de ofertas sino que lo ha ampliado a 30 días en atención a la documentación que debían aportar los licitadores.

SEXTO.- Establecidos los términos del debate, procede analizar la regulación que la LFCP contiene en relación con este tipo de procedimientos de adjudicación y la doctrina aplicable al caso.

En relación con la contratación conjunta de proyecto y obra el apartado 1 del artículo 133 de la LFCP, en redacción dada por la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, dispone lo siguiente:

“En los casos de contratación conjunta de proyecto y obra, el empresario presentará el proyecto de la obra previa redacción por la Administración del correspondiente anteproyecto o documento similar. Cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, la Administración podrá limitarse a redactar las bases técnicas a las que el proyecto deba ajustarse. Estas contrataciones tendrán carácter excepcional y sólo podrá efectuarse en los siguientes supuestos: a) cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al contratista a los estudios de obras; b) cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de la empresa.”

La redacción original del precepto era la siguiente:

“1. En los casos de contratación conjunta de proyecto y obra, el empresario presentará el proyecto de la obra previa redacción por la Administración del correspondiente anteproyecto o documento similar. Cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público la Administración podrá limitarse a redactar las bases técnicas a las que el proyecto deba ajustarse.”

Como se puede apreciar, la redacción original de la norma ha sido significativamente matizada, estableciéndose unas circunstancias de concurrencia imprescindible para la posibilidad de utilización del procedimiento, que antes no se contemplaban. Estos nuevos requisitos se incluyen en la norma mediante una enmienda, la número 13 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra / VIII Legislatura Núm. 1 / 2

de enero de 2013), al Proyecto de Ley Foral de modificación de la LFCP presentado ante el Parlamento de Navarra por el Gobierno de Navarra (Boletín Oficial de la Cámara, número 82, de 15 de octubre de 2012), cuyo tenor es incorporado literalmente a la norma. La justificación de la enmienda que aporta el Grupo Parlamentario que la presentó, es la siguiente:

“La posibilidad de contratación conjunta del proyecto y la obra figura en los vigentes artículos 4 y 133 de la Ley Foral de Contratos Públicos. Este sistema elimina la concurrencia entre los arquitectos, pues es el constructor el que elige a los redactores del proyecto sin que haya una selección pública de éstos. Ello debe ser excepcional y actualmente algunos Departamentos, como el de Educación, lo han convertido en práctica habitual, siendo condenados reiteradamente por los tribunales. Se pretende clarificar en qué supuestos procede este tipo de contrataciones a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y de la doctrina de los órganos consultivos en la materia.”

La enmienda no hace sino recoger la consolidada doctrina expresada anteriormente al respecto por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en varias ocasiones (Sentencias de 20 de octubre y 17 de noviembre de 2010, 11 de julio de 2011, 13 de febrero y 2 de julio de 2012) en relación con la utilización del procedimiento de contratación conjunta de proyecto y obra, que pasamos a exponer a continuación.

Considera el Tribunal Superior que la Ley Foral 6/2006, en su anterior redacción, a diferencia de la legislación estatal (artículo 108 de la Ley 30/2007) y antes 125 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, no calificaba explícitamente de "*carácter excepcional*" la contratación administrativa conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, que la Ley Foral autoriza y regula entre las disposiciones generales del contrato de obras, sin supeditarla a la concurrencia debidamente justificada de alguna de las circunstancias que relaciona la normativa estatal. Pero el carácter excepcional de esta modalidad contractual, corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (ss. 18 marzo 2008 y 14 mayo 2008), se desprende también para el Derecho público navarro del tenor de los artículos 128 y 133 de la

citada Ley Foral, cuando, el primero, advierte que *"la adjudicación de un contrato de obras requerirá, salvo las excepciones previstas en esta Ley Foral, la previa elaboración, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto"*, supeditando la ejecución de la obra a la aprobación y replanteo de la obra por la Administración *"en el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra"*; y el segundo, establece el procedimiento a seguir *"en los casos de contratación conjunta de proyecto y obra"*. La redacción de la normativa foral, aunque de manera implícita, está indicando que estos casos constituyen *"excepciones"* a la regla general de precedencia de la aprobación del proyecto a la adjudicación del contrato de obras; y, como tales, han de responder a circunstancias asimismo excepcionales o particulares de la obra realizar, debidamente justificadas.

Ciertamente, significa el Tribunal, a diferencia de la legislación estatal, la foral de contratos públicos no relacionaba ni enunciaba estas posibles circunstancias. Ello permitía entender conferido a la Administración contratante un amplio margen en su apreciación, pero no le autorizaba a prescindir de ellas o de su justificación en el recurso a esta forma de contratación.

Considera asimismo excepcional, tanto en la legislación estatal (cfr. arts. 197.2 del Texto Refundido de 2000 y 45.2 de la Ley 30/2007), como en la foral (art. 176.2 de la Ley Foral 6/2006), la posible adjudicación conjunta a un mismo contratista de las obras y de la dirección de su ejecución. La Ley Foral 6/2006 rechaza esta contratación, *"salvo que el pliego de cláusulas administrativas particulares disponga justificadamente otra cosa"*.

Pero considera el Tribunal Superior que aun haciendo abstracción de la más o menos precisa calificación legal de tal, del carácter claramente excepcional de estas modalidades de contratación conjunta, mixta o plural, se deriva el hecho de prescindirse en ellas de las razones y garantías determinantes de la común o normal contratación sucesiva y separada o independiente de aquellas distintas prestaciones, con la consiguiente asunción de los riesgos que tratan de neutralizar. Entre las razones y garantías de referencia se encuentran las asociadas a la independencia y libertad de

actuación de los técnicos, directores de obra o autores del proyecto, respecto a las empresas contratistas encargadas de su ejecución; pero también la libre concurrencia en la contratación pública que el recurso defiende, al favorecer la contratación conjunta recurrida en la adjudicación de los proyectos y en la dirección de las obras públicas a profesionales integrados en empresas constructoras o vinculados a ellas sobre los demás..

SÉPTIMO.- Conocidas la normativa de aplicación, sus antecedentes y la doctrina aplicable al caso, deberemos comprobar si para la utilización de este excepcional procedimiento de adjudicación de contratos se han cumplido las exigencias normativas, especialmente en lo referido a la existencia o no de motivos de orden técnico que obliguen necesariamente a vincular al contratista a los estudios de obras o a que se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de la empresa.

Como primera característica del contrato encontramos en el PCAP que el presupuesto total de licitación para los trabajos indicados es de 474.241,07 euros (I.V.A. no incluido), en el que se incluye la retribución por todas las prestaciones (redacción de proyecto, dirección facultativa y ejecución de las obras), lo que da idea de la pequeña dimensión de las obras. Decimos pequeña porque para la licitación de su ejecución la propia LFCP ni siquiera exigiría la tramitación de un procedimiento abierto o restringido (los más complejos de los procedimientos que regula) ya que su artículo 73.2.c) permite en el contrato de obras su adjudicación mediante la tramitación de un procedimiento negociado sin publicidad (uno de los más sencillos en cuanto a trámites) cuando el valor estimado del mismo no supere los 600.000 euros, como ocurre en este caso. Por consiguiente, no se trata de una obra de dimensión excepcional.

En cuanto a la existencia de dificultades técnicas singulares, este Tribunal tampoco aprecia que unas simples y ordinarias unidades de obra, como las señaladas por el PPTP, puedan ser consideradas técnicamente singulares.

Finalmente, el Ayuntamiento afirma que *“desde los servicios técnicos del Área de Urbanismo de este Ayuntamiento se justifica la excepcionalidad de la utilización de este procedimiento en que dadas las características de las obras y el plazo de ejecución estipulado existen motivos que obligan necesariamente a vincular al contratista a los estudios de obras, por lo que puede afirmarse que el citado informe reúne el nivel de motivación exigido”*. A ello añade que *“los informes de los servicios técnicos municipales gozan de presunción de veracidad en relación con la excepcionalidad de la obra y frente a ello, debe acreditarse suficientemente lo contrario por el reclamante, lo que ciertamente no se produce en la reclamación ...”*

Analizados los documentos que forman el expediente, encontramos que en el informe que emite el Área de Urbanismo para dar inicio al expediente de contratación (páginas 1 a 3 del expediente) la única motivación de proponer la utilización del procedimiento de adjudicación conjunta es la siguiente:

“Debido a la necesidad de tener ejecutadas las obras para el 31 de diciembre de 2016, y no siendo factible la tramitación en dos expedientes independientes de asistencia técnica de proyecto primero, y contratación de la ejecución, por otro, por los plazos que ello conlleva y que supondría la no posibilidad de finalizar dentro del año 2016, se realizará una contratación conjunta para el Proyecto, Dirección de Obra (la parte correspondiente al Director de Obra, Arquitecto) y Ejecución de las Obras. Por ello, se considera que existen motivos de orden técnico que obligan necesariamente a vincular al contratista a la ejecución de las obras, teniendo en cuenta además que la dirección facultativa en ejecución material de las obras se va a contratar de forma independiente.”

Igualmente, en el informe jurídico-económico (páginas 4 a 6 del expediente) únicamente se dice al respecto lo siguiente:

“Se establece una contratación mixta de asistencia y obras, que comprende la realización y entrega del proyecto, así como la ejecución y dirección técnica de las obras. En este sentido, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 176 LFCP, se

entiende que, nadie mejor que el proyectista conoce su propio proyecto por lo que en la ejecución de la obra, defenderá lo estipulado en el mismo. No obstante, la Dirección Facultativa en ejecución material de las obras, (Arquitecto/a, Técnico/a o Aparejador/a) se encargará de manera independiente a este contrato, a fin de realizar un seguimiento de la obra para comprobar que se ajusta estrictamente al proyecto, controlar posibles modificaciones, controlar la calidad de todos los materiales, realizar un control económico y de certificaciones, así como responsabilizarse de la coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra, defendiendo los intereses estipulados desde el Ayuntamiento de Alsasua.”

Más adelante añade:

“... en este sentido, desde el Área de Urbanismo se justifica la excepcionalidad indicada en que dado que las obras tienen que estar finalizadas el día 31 de diciembre de 2016, existen motivos de orden técnico que obligan necesariamente a vincular al contratista a la ejecución de las obras, teniendo en cuenta además que la dirección facultativa en ejecución material de las obras se va a contratar de forma independiente.”

Ningún otro documento contenido en el expediente intenta siquiera justificar la tramitación de la licitación conjunta de redacción de proyecto, ejecución de las obras y dirección facultativa de las mismas.

De todo lo expuesto se deduce con claridad meridiana que la única motivación contenida en el expediente para la utilización del procedimiento de adjudicación conjunta es la necesidad de que las obras estén terminadas el 31 de diciembre de 2016 y, a juicio de este Tribunal, dicha motivación es insuficiente.

Tratándose, como se trata, de un procedimiento excepcional, al que únicamente en supuestos tasados se puede recurrir (reiteramos, motivos de orden técnico que obliguen necesariamente a vincular al contratista a los estudios de obras o a que se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares requieran

soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de la empresa), la inexistencia de la motivación normativamente requerida supone la necesidad de anular el procedimiento.

Como afirma el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, estos casos constituyen "*excepciones*" a la regla general de precedencia de la aprobación del proyecto a la adjudicación del contrato de obras; y, como tales, han de responder a circunstancias asimismo excepcionales o particulares de la obra a realizar, debidamente justificadas y del carácter claramente excepcional de estas modalidades de contratación conjunta, mixta o plural, se deriva el hecho de prescindirse en ellas de las razones y garantías determinantes de la común o normal contratación sucesiva y separada o independiente de aquellas distintas prestaciones, con la consiguiente asunción de los riesgos que tratan de neutralizar. Como significa el Tribunal Superior, entre las razones y garantías de referencia se encuentran las asociadas a la independencia y libertad de actuación de los técnicos, directores de obra o autores del proyecto, respecto a las empresas contratistas encargadas de su ejecución; pero también la libre concurrencia en la contratación pública que en este caso la reclamación defiende, al favorecer la contratación conjunta recurrida en la adjudicación de los proyectos y en la dirección de las obras públicas a profesionales integrados en empresas constructoras o vinculados a ellas sobre los demás..

OCTAVO.- Como último motivo de impugnación, la entidad reclamante afirma que la licitación incumple lo previsto en el artículo 183 LFCP sobre la utilización preferente del concurso de proyectos como procedimiento de adjudicación cuando se trata de planes o proyectos singulares en el campo de la arquitectura.

Como ya hemos significado sobre cuestiones similares en varios de nuestros Acuerdos (Acuerdos 23 y 24/2016, de 27 de mayo), esta pretensión no puede prosperar.

El artículo 183.1 de la LFCP dispone:

“1. Para la elaboración de planes o proyectos singulares, principalmente en los campos de la ordenación territorial, el urbanismo, la arquitectura, la ingeniería y el procesamiento de datos, la Administración utilizará preferentemente el concurso de proyectos, caracterizado por la intervención de un Jurado compuesto exclusivamente por personas físicas independientes de los participantes”.

En consecuencia, dos son los presupuestos de hecho que permiten acudir a este procedimiento: el primero, que se trate de planes o proyectos, principalmente en los campos de la ordenación territorial, el urbanismo, la arquitectura, la ingeniería y el procesamiento de datos y, el segundo, que sean planes o proyectos “*singulares*”. Además, se señala que la Administración “*utilizará preferentemente*” este procedimiento cuando se den esas circunstancias.

El vocablo “*singular*”, conforme a la acepción aplicable al caso que ofrece la Real Academia Española significa “*solo (único en su especie). (...) Extraordinario, raro o excelente (...)*”. Así mismo, la expresión “*utilizará preferentemente*” significa “*de manera preferente*”, es decir, el procedimiento se utilizará con primacía, ventaja o en la mayoría de los casos.

Además de a la interpretación literal, debemos atender a los antecedentes que dan origen a la norma (artículo 3 del Código Civil). Así, este precepto obedece a la modificación de la LFCP operada por la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero (Boletín Oficial de Navarra de 4 de marzo de 2013) en cuyo proceso parlamentario de aprobación, tras la presentación del ya citado Proyecto de Ley Foral de modificación de la LFCP por el Gobierno de Navarra, se presentaron dos enmiendas (números 14 y 15) cuya incorporación a la norma no es literal ya que en el proceso parlamentario se introducen dos importantes matices.

Estos matices adelantamos que son la introducción del concepto “*planes y proyectos singulares*” y “*se utilizará preferentemente*” (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra / VIII Legislatura Núm. 1 / 2 de enero de 2013).

El objetivo con el que se introducen estas enmiendas, es respectivamente, *“Evitar el uso abusivo del procedimiento conocido como “llave en mano” en la adjudicación de obras públicas por parte de la Administración”* (número 14), y *“Con esta enmienda se recoge el sentir del Colegio de Arquitectos, que recientemente en sesión de trabajo trajeron a este Parlamento esta reivindicación. Con ello se pone en valor el trabajo de estos profesionales, de modo que se fomente la existencia de concursos de proyectos donde la participación se premie y su adjudicación sea llevada a cabo por personal independiente”* (número 15).

El texto más cercano a la redacción final es el contenido en esta enmienda número 15: *“Para la elaboración de planes o proyectos, principalmente en los campos de la ordenación territorial, el urbanismo, la arquitectura, la ingeniería y el procesamiento de datos, la Administración utilizará el concurso de proyectos, caracterizado por la intervención de un jurado compuesto exclusivamente por personas físicas independientes de los participantes”*.

Como anticipábamos, en el texto inicial propuesto por la enmienda número 15, a diferencia del texto finalmente aprobado, no se incluía el término *“singular”* y, asimismo, en tramitación parlamentaria se introdujo el término *“preferentemente”* lo que conlleva la introducción de un matiz importante frente al imperativo *“utilizará”* de la enmienda inicial.

Dicho lo anterior se deduce que para resolver la cuestión debemos valorar si estamos ante *“planes o proyectos singulares, principalmente en los campos de la ordenación territorial, el urbanismo, (...)”*.

En este caso, el objeto del contrato, según se determina en el apartado 1 del PCAP que rige la licitación, es el siguiente:

- La asistencia técnica para la redacción del proyecto de edificación y urbanización, proyecto básico, proyecto de ejecución, proyecto de actividad, proyectos de instalaciones, estudio de seguridad y salud, estudio de gestión

de residuos, así como un programa de control de calidad, estudio de eficiencia energética, plan de seguridad y salud, y estudios e informes de control técnico del proyecto y obra de la construcción de un nuevo centro de Primer Ciclo de Educación Infantil en Altsasu/Alsasua.

- La ejecución de las obras, que estará condicionada a la aprobación del proyecto por parte del Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua.
- La dirección facultativa de la totalidad de la obra, excluida la dirección de Aparejador/a o Arquitecto/a Técnico/a así como la coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de las obras.

A la vista de la descripción del objeto podemos afirmar que no existen razones para considerar que el contrato, en lo relativo a la redacción del proyecto, tenga una singularidad especial. Además, esta singularidad en ningún momento es acreditada por el reclamante que incluso la niega, en contra de sus iniciales afirmaciones, cuando en otro apartado de la reclamación significa que “(...) *ni tampoco se trata de una obra cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propia de la empresa.*”

En este sentido, no se puede calificar de “*singular*” una obra que ni siquiera es de nueva planta, dado que, como se recoge en el apartado correspondiente del PPTP (apartado “0”), se trata de una reforma del “*edificio del antiguo Colegio “Navarro Villoslada” y la zona del antiguo porche del colegio*”. Si se aplicara el criterio que pretende el Colegio con generalidad, todos los proyectos de obra serían “*singulares*”, incluso los de las obras más simples, dado que el objeto de cada contrato de obra que el proyecto debe definir puede reunir alguna característica distinta de los demás, lo que nos llevaría a generalizar la utilización de un procedimiento regulado en la norma únicamente para actuaciones especiales.

Por ello, si nos encontramos ante un proyecto de obra ordinario, que debe cumplir los mismos requerimientos que todos los demás y para cuya redacción se deben aplicar los mismos conocimientos y habilidades que para cualquier otro, no nos

encontramos ante una actuación “*singular*” en los términos del artículo 183 LFCP y la reclamación en este apartado debe ser desestimada.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.2 de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro frente a convocatoria para la “*Contratación de la Redacción del Proyecto, la Dirección de Obra y la Ejecución de las Obras de Construcción de un Centro de Primer Ciclo de Educación Infantil*”, promovida por el Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua, anulando la licitación y declarando la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento.

2º. Notificar este acuerdo al Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro y al Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua y ordenar su publicación en la página web 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, 21 de junio de 2016. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava. LA VOCAL, Ana Román Puerta. EL VOCAL, Francisco Javier Vázquez Matilla.