



Expte.: R-39/2016

ACUERDO 35/2016, de 5 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se estima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por Doña P.L.C., en representación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, frente a la convocatoria para la contratación del “Proyecto y en su caso dirección facultativa de la obra de reforma del bloque Este del Pabellón Sur del Hospital García Orcoyen de Estella, para su adecuación a Centro de Salud Mental y otros Usos”.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 31 de mayo de 2016 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato de asistencia para la redacción del proyecto y en su caso dirección facultativa de la obra de reforma del bloque Este del Pabellón Sur del Hospital García Orcoyen de Estella, para su adecuación a Centro de Salud Mental y otros Usos.

SEGUNDO.- Con fecha 13 de junio de 2015 Doña P.L. C., en representación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, interpone reclamación en materia de contratación pública en la que se alega que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares infringe lo dispuesto en el artículo 14 LFCP en la medida en que exige la acreditación de la solvencia técnica o profesional mediante una relación de trabajos o servicios similares realizados referidos a edificios dotacionales públicos o privados; solicitando, por tal motivo, que se declare la nulidad de la convocatoria realizada por vulnerar la misma los principios de transparencia, igualdad y concurrencia.

TERCERO.- Con fecha 21 de junio de 2016 el Servicio Navarro de Salud – Osasumbidea aporta el expediente administrativo y presenta escrito de alegaciones en el que señala que la reclamación ha sido interpuesta fuera del plazo de diez días



establecido en el artículo

210.2 LFCP, solicitando, en consecuencia, la inadmisión de la reclamación formulada.

A todo lo anterior le son de aplicación los siguientes,

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), las decisiones que adopten los Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entre los que se encuentra el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos están sometidas a las disposiciones de la citada Ley Foral y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- El artículo 210.1 LFCP, reconoce legitimación activa para la interposición de la reclamación en materia de contratación pública, a *“las empresas, profesionales e interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público”*.

La legitimación para interponer la reclamación en materia de contratación va más allá del interés directo, bastando con que se funde en la existencia de un derecho o interés legítimo, entendido éste como cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4), de manera que para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4).

Tal y como ha declarado este Tribunal en el reciente Acuerdo 31/2016, de 21 de junio, 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

Especialmente significativa resulta, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/2010, de 18 de octubre, que en la materia que nos ocupa y en relación, precisamente, con la legitimación activa de un colegio profesional, pone de relieve que: *“4. Una vez expuesta la anterior doctrina, podemos abordar ya el examen de la cuestión planteada en el presente recurso de amparo, recordando que se denegó al COAM legitimación para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la convocatoria de un concurso público para adjudicación del contrato de “redacción del proyecto y ejecución de la obra del edificio de ampliación del Rectorado en el campus de Móstoles de la Universidad Rey Juan Carlos”, convocatoria que se basaba en el art. 125 de la entonces vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio). El Juzgado de lo Contencioso-administrativo consideró que no se apreciaban los beneficios o la desaparición de perjuicios que pueden originarse a los arquitectos de Madrid si prospera la pretensión de nulidad de la convocatoria, porque no hay intereses profesionales de los arquitectos de Madrid en juego, ni intereses de la corporación. Por su parte, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no atisba la generación por la convocatoria de daño alguno que afecte a los intereses profesionales del colectivo de arquitectos de Madrid, cuando en el pliego de cláusulas administrativas particulares existen numerosas referencias a la intervención de arquitectos en la redacción del proyecto y ejecución de la obra de que se trata.*

*Para dar respuesta a la queja de la corporación demandante hemos de partir del art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales, que establece, como fines esenciales de los mismos, la representación exclusiva de las profesiones y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. A ello añade el art. 5 g) de la misma Ley que corresponde a los colegios profesionales la función de ostentar, en su ámbito, la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones, Tribunales, entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el referido art. 1.3 de la propia Ley.*



*Esto es, la Ley de Colegios*

*profesionales reconoce a los mismos legitimación para la defensa de los intereses de sus colegiados, en línea con lo dispuesto en el art. 19.1 b) LJCA, que confiere legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo, entre otros entes, a las corporaciones de Derecho público “que resulten afectad[a]s o estén legalmente habilitad[a]s para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”.*

*Estas reglas encuentran plasmación en la normativa estatutaria colegial aplicable, pues el art. 1.1 de los Estatutos del COAM (aprobados por acuerdo de Junta General extraordinaria de 25 de abril de 2002) dispone que éste “tiene capacidad, en todos los casos en que las leyes se la reconozcan, para actuar en defensa de los intereses de sus colegiados”, incluyendo el art. 4.2 y 3 entre sus fines “[l]a representación exclusiva de la profesión de Arquitecto” y “[l]a defensa de los intereses profesionales de los colegiados”. Además, entre las funciones que el art. 5 asigna al COAM, se encuentran las de ejercer la representación de la profesión en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (apartado 1), participar en los procedimientos administrativos o en los procesos judiciales que afecten a materias relacionadas con el ejercicio profesional de los colegiados, o guarden relación con el ejercicio de la arquitectura (apartado 16) e “[i]niciar procedimientos, interponer recursos y ejercer acciones, de cualquier tipo y ante cualquier instancia, administrativa o judicial, para la mejor defensa de los fines del Colegio y de los intereses de los colegiados” (apartado 25).*

*De la anterior normativa se desprende que, entre las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentra la representación y defensa de la profesión, función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y, como afirmamos en la STC 45/2004, FJ 5, mientras que para la defensa de los intereses de los profesionales colegiados pueden concurrir tanto los colegios profesionales como los propios colegiados cuando resulten individualmente afectados, así como 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.*



*5. La cuestión que nos*

*ocupa se centra en la existencia o inexistencia de legitimación del COAM para impugnar la concreta convocatoria objeto de su recurso en vía contencioso-administrativa. Hemos de determinar, pues, a la vista de la concreta resolución impugnada, si nos encontramos, como pretende el recurrente, ante un supuesto de defensa de intereses generales de la profesión, o si concurriría, en cambio, la función de defensa de los intereses profesionales de determinados colegiados, o, incluso, como consta en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo aquí impugnada, no habría sino una pretensión genérica de la corporación “que pretende convertirse en guardián abstracto de la legalidad”.*

*En este punto, se hace preciso diferenciar, ante todo, la función de defensa de intereses generales o colectivos de una determinada profesión, de la legitimación genérica y abstracta que se atribuyó a la actuación procesal del COAM en la vía judicial previa. Y ello por cuanto la función de defensa de los intereses colectivos de la profesión, función eminentemente colegial al amparo de la normativa sobre colegios profesionales en la forma ya razonada, es una función que la legalidad confiere a estas corporaciones de Derecho público precisamente con el carácter de “servicio al común” que resalta el Ministerio público, y que justifica su legitimación procesal en supuestos en los que, como el que nos ocupa, es la generalidad de la profesión, y no sólo algunos arquitectos o un sector determinado del colectivo, la que está interesada. En el presente supuesto, en el que por el COAM se reivindica ininterrumpidamente la defensa de los principios de igualdad y libre concurrencia a los concursos públicos, es evidente que se trata de la defensa de principios que interesan no sólo a sus colegiados, sino a la totalidad de la profesión de arquitecto, sin que la repercusión de dicha defensa en la generalidad del colectivo profesional pueda identificarse, como pretende la Universidad convocante, con una legitimación abstracta y falta de vínculo con el objeto del recurso contencioso-administrativo”.*

Aplicando la doctrina al supuesto que nos ocupa, el Colegio Oficial Vasco Navarro interpone la reclamación en defensa del interés colectivo que representa; y ello toda vez que se recurre la exigencia de solvencia técnica por exigir que la misma se refiera a proyectos de obras de edificios dotacionales, lo que puede menoscabar las posibilidades de concurrir de todos aquellos profesionales que, capaces de llevar a cabo



la redacción del proyecto y dirección de la obra, no reunieran sin embargo el requisito exigido para ser admitido, por no haber redactado proyectos de edificios destinados a tal uso. Así pues, y en la medida en que el colegio actúa en defensa del interés profesional de los colegiados en poder acceder efectivamente al citado procedimiento, debe reconocérsele legitimación para la interposición de la reclamación con tal finalidad formulada.

TERCERO.- Alegada por la entidad contratante la extemporaneidad en el ejercicio de la acción, debe examinarse, en primer término, la concurrencia o no de la alegada causa de inadmisión, toda vez que del resultado del mismo depende el análisis del fondo de las pretensiones ejercitadas mediante la interposición de la reclamación.

La Directiva 2007/66, 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, dispone en relación al recurso especial en materia de contratación y su plazo de interposición, en el artículo 2 quater, que la legislación nacional debe establecer los plazos mínimos para la interposición del recurso.

Conforme a la citada previsión, nuestra LFCP al regular la reclamación en materia de contratación pública dispone, en su artículo 210.2 que “2. Los plazos para la interposición de la reclamación son los siguientes: a) Diez días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación para la impugnación de dicho anuncio y de la documentación que figura en él. b) Diez días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado cuando se recurran los actos de licitación y de adjudicación por parte de los licitadores. En el caso de que se impugne un acto de exclusión de un licitador o la adjudicación, el plazo se computará a partir del día siguiente al de la notificación de la información preceptiva que establecen el artículo 92.5 y el apartado 3 del artículo 200 de la presente Ley Foral. c) Diez días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la adjudicación del contrato cuando no sea preceptiva la publicación de un anuncio de licitación o desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de realización del encargo a un ente instrumental Nota de Vigencia”.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Así las cosas,

nuestra normativa foral para supuestos como el que nos ocupa en los que el objeto de la reclamación está constituido por el pliego de cláusulas administrativas particulares regulador del contrato de que se trate, fija como “dies a quo” para el cómputo del plazo para interposición de la reclamación el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación.

Pues bien, resulta que – tal y como alega la entidad contratante – el anuncio de licitación del procedimiento de contratación al que se contrae la presente reclamación se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el día 31 de mayo de 2016; anuncio que incluye la siguiente “documentación complementaria”: pliegos, planos estado actual, protocolo de cableados y de control de obras. Resultando que, conforme al transcrito artículo 201.2 LFCP el plazo para la interposición de la reclamación es de 10 días naturales, iniciándose su cómputo el día siguiente al de la citada publicación, es decir el día 1 de junio, y finalizando el plazo para la interposición de la reclamación el día 10 de junio de 2016; de manera que habiéndose interpuesto ésta el día 13 de junio, pudiera parecer que la acción se ha ejercitado de manera extemporánea, una vez caducado el plazo habilitado por la norma para su interposición, tal y como sostiene la entidad contratante.

Empero, revisado el expediente se comprueba que no resulta posible acceder al contenido de los planos de estado actual publicados en el anuncio de licitación, motivo por el cual la entidad contratante subsana dicha publicación – si bien en concepto de “aclaraciones a la licitación” – con fecha 1 de junio de 2016; y reiterándose la imposibilidad de acceder a dicho contenido, opta por su puesta a disposición en papel, publicando dicho extremo con fecha 13 de junio de 2016, es decir, una vez finalizado el plazo para la interposición, por los interesados, de la reclamación.

Así pues, el propio expediente acredita que la publicación de la documentación en el anuncio de licitación fue defectuosa, siendo subsanada cuando ya había expirado el plazo para la interposición de la reclamación; debiendo dilucidarse, en consecuencia, si dicha circunstancia afecta a la determinación del dies a quo para el cómputo del plazo de interposición de la reclamación. Dicho de otro modo, este Tribunal debe analizar si el error en la publicación de la documentación contractual realizada, posteriormente





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

subsanaada, conlleva

entender abierto el plazo para el ejercicio de la acción de impugnación o si, por el contrario, no tiene incidencia alguna sobre tal extremo.

Llegados a este punto, debe repararse en la relevancia de la documentación cuyo acceso se posibilita con posterioridad a la publicación del anuncio de licitación y ello en atención no sólo a que la misma reviste carácter contractual, sino también por su relación con el objeto del contrato. En este sentido, el contrato que nos ocupa tiene por objeto la redacción del proyecto, y en su caso, dirección facultativa de las obras de reforma de un edificio para su adecuación a centro de salud mental y otros usos. Y, precisamente, la controvertida documentación no es otra que los planos del estado actual del edificio a reformar; documentos de especial importancia en orden a que los posibles interesados valoren la envergadura del proyecto a redactar y, en consecuencia, la oportunidad de participar en la licitación.

El artículo 53 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública – con efecto directo desde el 18 de abril de 2016 -, al regular la disponibilidad electrónica de los pliegos de la contratación, establece que *“1. Los poderes adjudicadores ofrecerán por medios electrónicos un acceso libre, directo, completo y gratuito a los pliegos de la contratación a partir de la fecha de publicación del anuncio, de conformidad con el artículo 51, o a partir de la fecha de envío de la invitación a confirmar el interés. El texto del anuncio o de la invitación a confirmar el interés deberá indicar la dirección de internet en que puede consultarse esta documentación. Cuando no se pueda ofrecer acceso libre, directo, completo y gratuito por medios electrónicos a determinados pliegos de la contratación por una de las razones expuestas en el artículo 22, apartado 1, párrafo segundo, los poderes adjudicadores podrán indicar, en el anuncio o en la invitación a confirmar el interés, que los pliegos de la contratación en cuestión van a transmitirse por medios distintos de los electrónicos, de conformidad con el apartado 2 del presente artículo. En tal caso, el plazo para la presentación de las ofertas se prolongará cinco días, salvo en los casos de urgencia debidamente justificada a que se refieren el artículo 27, apartado 3, el artículo 28, apartado 6, y el artículo 29, apartado 1, párrafo cuarto. Cuando no pueda ofrecerse acceso libre, directo, completo y gratuito por medios electrónicos a determinados pliegos de la contratación porque los poderes*





*adjudicadores tengan*

*intención de aplicar el artículo 21, apartado 2, de la presente Directiva, estos deberán indicar en el anuncio o en la invitación a confirmar el interés qué medidas de protección del carácter confidencial de la información exigen y cómo se puede obtener acceso a los pliegos en cuestión. En tal caso, el plazo para la presentación de las ofertas se prolongará cinco días, salvo en los casos de urgencia debidamente justificada a que se refieren el artículo 27, apartado 3, el artículo 28, apartado 6, y el artículo 29, apartado 1, párrafo cuarto.*

*2. Siempre que se haya solicitado a su debido tiempo, los poderes adjudicadores proporcionarán a todos los licitadores que participen en el procedimiento de contratación información adicional sobre los pliegos de condiciones y cualquier documentación complementaria, a más tardar seis días antes de la fecha límite fijada para la recepción de las ofertas. En el caso del procedimiento acelerado contemplado en el artículo 27, apartado 3, y en el artículo 28, apartado 6, este plazo será de cuatro días”.*

Así las cosas, conforme al precepto citado, partiendo de la obligatoria publicidad por medios electrónicos de los pliegos y, por ende, de la documentación complementaria a los mismos, se posibilita su puesta a disposición a los interesados por otros medios indicándolo en el anuncio y, eso sí, ampliando el plazo de presentación de proposiciones; consecuencia ésta que pone de relieve no sólo la excepcionalidad de acudir a medios alternativos a los electrónicos, sino también que la eventual demora en el acceso a la documentación así facilitada, toda vez que no garantiza el acceso inmediato, libre y gratuito, no puede perjudicar a los interesados en la licitación y por ello amplía el plazo de presentación de proposiciones, de donde no cabe sino deducir que también el correspondiente a una posible impugnación.

Debe traerse a colación, en este sentido, la doctrina constitucional en materia de acceso a la jurisdicción contenida, entre otras muchas, en la STC 102/2009: *"corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales, examinar la razón en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que, de forma equivalente, excluye el pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Y ello, como es obvio, no para*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

*suplantar la función que a*

*los Jueces y Tribunales compete de interpretar las normas jurídicas en los casos concretos controvertidos, sino para comprobar si las razones en que se basa la resolución judicial está constitucionalmente justificada y guarda proporción con el fin perseguido por la norma en que dicha resolución se funda. En esta tarea el Tribunal tiene que guiarse por el principio hermenéutico pro actione , que opera en el ámbito del acceso a la jurisdicción con especial intensidad, ampliando el canon de control de constitucionalidad frente a los supuestos en los que se ha obtenido una primera respuesta judicial; de manera que, si bien no obliga a la forzosa selección de la interpretación más favorable al acceso a la justicia de entre todas las posibles, sí proscribire aquellas decisiones judiciales que, no teniendo presente la ratio del precepto legal aplicado, incurren en meros formalismos o entendimientos rigoristas de las normas procesales que obstaculizan la obtención de la tutela judicial mediante un primer pronunciamiento sobre las pretensiones ejercitadas, vulnerando así las exigencias del principio de proporcionalidad (por todas, STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Por ello el examen que hemos de realizar en el seno de un proceso constitucional de amparo, cuando en él se invoca el derecho a obtener una primera respuesta judicial sobre las cuestiones planteadas, permite, en su caso, reparar, no sólo la toma en consideración de una causa que no tenga cobertura legal o que, teniéndola, sea fruto de una aplicación arbitraria, manifiestamente irrazonable o incurso en un error patente que tenga relevancia constitucional, sino también aquellas decisiones judiciales que, desconociendo el principio pro actione, no satisfagan las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción del derecho fundamental (SSTC 237/2005, de 26 de septiembre, FJ 2; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3; y 26/2008, de 11 de febrero, FJ 5, por todas)".*

En el presente caso, el problema suscitado es el relativo a la caducidad de la acción de impugnación por un posible planteamiento extemporáneo de la misma, supuesto que analiza el Tribunal Constitucional en su sentencia 265/2006, de 11 de septiembre, F. 7, en los términos siguientes: “a) *El derecho a la tutela judicial efectiva tiene como contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción, sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno, y la obtención de una respuesta judicial razonada, motivada y fundada en Derecho, tanto si*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

*resuelve sobre el fondo de*

*la pretensión de las partes como si inadmite la acción en virtud de la aplicación razonada y no arbitraria de una causa legal debidamente acreditada (por todas, SSTC 108/2000, de 5 de mayo, F. 3; 71/2001, de 26 de marzo, F. 3; 30/2004, de 4 de marzo, F. 2). b) El instituto de la caducidad de la acción constituye una de las causas legales impositivas de un pronunciamiento sobre el fondo y, como tal presupuesto procesal establecido legalmente en aras del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva, como tampoco se deriva ninguna lesión de su correcta aplicación por parte de los órganos judiciales, ya que los plazos en que las acciones deben ejercitarse no se encuentran a disposición de las partes (SSTC 214/2002, de 11 de noviembre, F. 5; 252/2004, de 20 de diciembre, F. 5; 64/2005, de 14 de marzo, F. 2). c) El control del cómputo de los plazos de caducidad de la acción es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, cuya interpretación compete a los órganos judiciales y sólo alcanza relevancia constitucional cuando afecte al art. 24.1 CE (EDL 1978/3879) por haberse realizado de manera manifiestamente errónea, sin razonamiento alguno o con un razonamiento arbitrario o irrazonable (SSTC 126/2004, de 19 de julio, F. 3; 327/2005, de 12 de diciembre, F. 3; y 14/2006, de 16 de enero, F. 2), entendiéndose por tal, no toda interpretación que no sea la más favorable, sino la que por excesivo formalismo o rigor revele una clara desproporción entre los fines preservados por las condiciones legales de admisión y los intereses que resultan sacrificados ( SSTC 214/2002, de 11 de noviembre, F. 5; 252/2004, de 20 de diciembre, F. 5; y 327/2005, de 12 de diciembre, F. 3). d) En el ámbito del acceso a la jurisdicción el principio pro actione actúa con toda su intensidad, por lo que las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada, lo cual implica un escrutinio especialmente severo en estos casos (SSTC 158/2000, de 12 de junio, F. 5; 231/2001, de 26 de noviembre, F. 2; 30/2003, de 13 de febrero, F. 3; y 127/2006, de 24 de abril, F. 2, por todas)».*

Asimismo, en relación con los recursos especiales en materia de contratación pública y los plazos para su interposición, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea ha puesto de manifiesto (Sentencia de 11 de octubre de 2007) que los plazos de caducidad de los recursos, así como sus condiciones de aplicación no deben, por su



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

naturaleza imposibilitar ni

dificultar excesivamente en la práctica el ejercicio de los derechos que el Derecho comunitario confiere, en su caso, al interesado; flexibilizándose así el carácter preclusivo de los plazos para recurrir los pliegos y demás documentos contractuales. Doctrina recogida en el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón 66/2014, de 10 de noviembre, que relación con la determinación del dies a quo del cómputo del plazo para recurrir los pliegos, razona que *“siendo el recurso el recurso especial un recurso potestativo, el sistema de cómputo de plazos debe interpretarse en el contexto de la eficacia útil del recurso que exige la Directiva 89/665. Este carácter no preclusivo del recurso especial aconseja una interpretación de las causas de inadmisión, que facilite el control de las posibles ilegalidades [...]”* y que *“este Tribunal entendió desde un inicio que procedía una interpretación de esta regulación que garantizase el mayor efecto útil de la Directiva 2007/66, 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”*.

En nuestro caso, el plazo de diez días previsto para la interposición de la reclamación en materia de contratación pública en el artículo 210.2 LFCP, que es, en efecto, plazo de caducidad, debe entenderse iniciado cuando la entidad contratante publica en forma toda la documentación complementaria al anuncio de licitación, sin que resulte razonable que la imposibilidad de realizarla correctamente, atribuible únicamente a la Administración, perjudique a los interesados en ninguno de los derechos que en concepto de tales les asisten, y entre los cuales se encuentra el derecho de acceso al procedimiento de reclamación y a la tutela judicial efectiva, máxime si tenemos en cuenta que ninguna referencia se realiza en las distintas publicaciones a las consecuencias, a estos importantes efectos, de las mismas, siendo factible que con ello se genere cierta confusión en los licitadores por entender que dichos actos mantienen abierto el plazo para una eventual impugnación; motivo por el cual procede rechazar la causa de inadmisibilidad planteada por la entidad contratante y, en consecuencia, analizar las pretensiones formuladas en el escrito de reclamación presentado por el recurrente.



**CUARTO.- Estima**

la reclamante, en cuanto a los aspectos de fondo de la reclamación, que la solvencia técnica exigida en el pliego vulnera lo dispuesto en el artículo 14 LFCP, por cuanto considerando que se puede pedir una solvencia mínima en un trabajo similar, entendiendo como similar el que tiene parámetros parecidos tales como superficie, presupuesto, dificultad y/o programa de análogas características, tanto si es destinatario la administración pública o lo fuera para la promoción privada, y todo ello independientemente del uso al que va destinado el proyecto convocado.

La entidad contratante en el escrito de alegaciones presentado no realiza consideración alguna en relación con la cuestión de fondo planteada en la reclamación, limitándose a alegar la extemporaneidad de la misma.

El pliego de cláusulas administrativas particulares regulador del contrato, en su cláusula 11.4.b) establece que *“La solvencia técnica o profesional se acreditará mediante informes firmados por el promotor, que justifiquen la realización del proyecto de ejecución y la dirección de UNA obra de construcción y/o reforma de edificio dotacional público o privado, finalizado en los CINCO últimos años (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), de presupuesto final superior a 400.000 € (IVA EXCLUIDO)”*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1 LFCP *“Podrán celebrar los contratos regulados en la presente Ley Foral las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada y españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional y no se encuentren incurso en causa de prohibición de contratar, requisitos que deberán concurrir en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas”*.

Por su parte, el artículo 14.1 del mismo texto legal establece que *“Los licitadores deberán acreditar la solvencia técnica o profesional para la ejecución del contrato, entendiendo por ella la capacitación técnica o profesional para la adecuada ejecución del contrato, bien por disponer de experiencia anterior en contratos similares o por disponer del personal y medios técnicos suficientes. El nivel de solvencia técnica o profesional será específico para cada contrato y su exigencia será adecuada y proporcionada al importe económico del contrato”*; añadiendo en su apartado segundo



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

los distintos medios para acreditar la capacidad técnica, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de las asistencias.

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 diversas Resoluciones 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 13 y 14 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 las asistencias que se pretenda contratar (artículo 14.2 LFCP). 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 competencia.

La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 25 de febrero de 2003 pone de relieve que *“la experiencia y la capacidad técnica de un licitador y su equipo, la frecuencia en la realización de proyectos del mismo tipo que el contrato en cuestión y la calidad de los subcontratistas propuestos son todos elementos cualitativos que en caso de no alcanzar el nivel requerido en el contrato pueden provocar retrasos en la ejecución de las obras o que sean necesarias obras complementarias”*.

En este sentido, 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.

Tal y como pone de manifiesto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 233/2016 de 1 abril *“los requisitos de acreditación de la solvencia “deben ser determinados, han de estar relacionados con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio”, en el bien*





*entendido de que no cabe*

*identificar "la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias establecidas y otros no."*

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 – con efecto directo desde el 18 de abril de 2016 -, sobre contratación pública establece en su considerando 83 que: *“La imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública. Los requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. En particular, los poderes adjudicadores no deben estar autorizados a exigir a los operadores económicos un volumen de negocios mínimo que no sea proporcional al objeto del contrato. El requisito normalmente no debe exceder como máximo el doble del valor estimado del contrato. No obstante, pueden aplicarse exigencias más estrictas en circunstancias debidamente justificadas, que pueden referirse al elevado riesgo vinculado a la ejecución del contrato o al carácter crítico de su ejecución correcta y a tiempo, por ejemplo porque constituye un elemento preliminar necesario para la ejecución de otros contratos. En esos casos debidamente justificados, los poderes adjudicadores deben gozar de libertad para decidir autónomamente si sería conveniente y pertinente establecer un requisito de volumen de negocio mínimo más elevado, sin estar sometidos a supervisión administrativa o judicial. Cuando se apliquen requisitos de volumen de negocio mínimo más elevado, los poderes adjudicadores deben gozar de libertad para fijar el nivel mientras esté relacionado y sea proporcional al objeto del contrato. Cuando el poder adjudicador decida que el requisito de volumen de negocio mínimo se establezca en un nivel superior al doble del valor estimado del contrato, el informe específico o la documentación de la licitación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Los poderes adjudicadores también deben poder pedir información sobre la ratio, por ejemplo, entre activo y pasivo en las cuentas anuales. Una ratio positiva que muestre niveles superiores de activo que de pasivo ofrece pruebas adicionales de que la capacidad financiera de los operadores económicos es suficiente”.*



La citada previsión

es objeto de concreción en el artículo 58 de la Directiva que, la regular los criterios de selección, establece que *“Los criterios de selección pueden referirse a: a) la habilitación para ejercer la actividad profesional; b) la solvencia económica y financiera; c) la capacidad técnica y profesional. Los poderes adjudicadores solo podrán imponer los criterios contemplados en los apartados 2, 3 y 4 a los operadores económicos como requisitos de participación. Limitarán los requisitos a los que sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador tiene la capacidad jurídica y financiera y las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se vaya a adjudicar. Todos los requisitos deberán estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados con respecto a él. (...) 4. Con respecto a la capacidad técnica y profesional, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad. Los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado. Los poderes adjudicadores podrán suponer que un operador económico no posee las capacidades profesionales necesarias si han establecido que este tiene conflictos de interés pueden incidir negativamente en la ejecución del contrato. En los procedimientos de contratación de suministros que requieran operaciones de colocación o instalación, servicios u obras, la capacidad profesional de los operadores económicos para prestar dichos servicios o ejecutar la instalación o las obras podrá evaluarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficiencia, experiencia y fiabilidad.5. Los poderes adjudicadores indicarán las condiciones exigidas para la participación, que podrán expresarse como niveles mínimos de capacidad, así como el medio de prueba adecuado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés”*.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Informe 17/2013, de 26 de junio, interpreta el citado precepto comunitario en el sentido de que *“Esta última expresión, «en el pasado», totalmente abierta, permite concluir a esta Junta que el legislador comunitario va a introducir la posibilidad de que, respetando en todo caso los límites señalados de vinculación al*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

*objeto del contrato,*

*proporcionalidad y garantía de competencia real, los poderes adjudicadores no se vean limitados —ni como mínimo ni como máximo— por el plazo de cinco o tres años a los que alude ahora la regulación, en función de si se trata de un contrato de obras, o de suministros o servicios”. Añade el citado informe que el poder adjudicador tiene ante si, en la fijación de la solvencia en todas sus variantes, una decisión discrecional (con los límites de proporcionalidad y vinculación entre el objeto y la solvencia exigida), de modo que parece razonable no solo poder elegir de entre la totalidad de los medios previstos en la ley los que más se adapten al caso concreto, sino también su intensidad; respetando, en todo caso, el principio de igualdad de trato y no restringir la competencia, toda vez que éstos son los límites infranqueables en la fijación de la solvencia, y justificándolo debidamente en el expediente de contratación.*

Sentado lo anterior, procede examinar si el requisito de solvencia impugnado poseen la debida adecuación y proporcionalidad; y ello habida cuenta que admitida la viabilidad de que los pliegos puedan exigir en los contratos de asistencia una experiencia mínima como criterio acreditativo de la solvencia técnica, lo cierto es que deben, en todo caso, respetarse los principios generales inspiradores de la contratación pública, sobre todo y fundamentalmente los de concurrencia y proporcionalidad.

Sobre la necesaria observancia citado principio de proporcionalidad al establecer requisitos mínimos de solvencia, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 24/2011, de 22 de junio, recuerda que “*El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas si bien se refiere a las medidas de exclusión de licitadores por causas basadas en consideraciones objetivas y relacionadas con la aptitud profesional enumeradas en el artículo 24 de la Directiva 93/37, en sus Sentencias de 16 de diciembre de 2008 (TJCE/2008/312) Michaniki AE contra Ethniko Symvoulío Radiotileorasis y la Sentencia Caso Assitur contra Camera di Comercio; Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano de 19 de mayo de 2009 (TJCE/2009/146) se refiere al principio de proporcionalidad en la adopción de medidas de exclusión, señalando que en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, constituye un principio general del Derecho comunitario el principio de proporcionalidad y que las medidas que se adopten para garantizar la observancia de*



*los principios de igualdad*

*de trato entre los licitadores y de transparencia, no deben exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo”.*

Así las cosas, resulta que el objeto del contrato al que se refiere la reclamación interpuesta es la prestación de los servicios de redacción de proyecto, y en su caso dirección facultativa, de la obra de reforma del bloque Este del Pabellón Sur del Hospital García Orcoyen de Estella, para su adecuación a centro de salud mental y otros usos; estableciéndose, tal y como se ha expuesto anteriormente, como criterio de solvencia la experiencia en, la redacción de un proyecto de ejecución y dirección de una obra de construcción o reforma de un edificio dotacional. Exigencia que supone que aquellos profesionales que pudiendo acreditar experiencia en la redacción de proyectos de obras de construcción o reformas de edificios no puedan, sin embargo participar en el procedimiento, si el uso de los edificios a los que se refieren los proyectos redactados no sean dotacionales.

Pues bien, en atención al objeto del contrato, resulta desproporcionada, en lo que a la solvencia técnica se refiere, la exigencia relativa al uso dotacional de los edificios cuyos proyectos de construcción o reforma hayan podido redactar los licitadores, y ello habida cuenta que, a la vista del expediente remitido a este Tribunal, no se alcanza a comprender la complejidad técnica que el carácter dotacional del edificio puede revestir en orden a justificar su exigencia y, con ello, la restricción a la concurrencia que la misma supone; máxime si se tiene en cuenta que la entidad contratante en su escrito de alegaciones ninguna justificación realiza, siquiera con carácter subsidiario, sobre la necesidad o conveniencia que para el interés público a satisfacer a través de la celebración de este contrato, tiene establecer tal requisito.

Alcanzada la anterior conclusión, dicha previsión no se considera ajustada al principio de proporcionalidad, limitando la concurrencia; no resultando, en consecuencia, ajustada a derecho, considerándose incurso en un vicio de nulidad de pleno derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2.a) LFCP, por vulnerar los citados principios rectores en materia de contratación pública.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -2º

31003 PAMPLONA

Tfnos. 848 42 29 72 – 82

Fax 848 42 29 68 – 78

E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

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 la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por Doña P.L.C. - en representación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro -, frente a la convocatoria para la contratación del “Proyecto y en su caso dirección facultativa de la obra de reforma del bloque Este del Pabellón Sur del Hospital García Orcoyen de Estella, para su adecuación a Centro de Salud Mental y otros Usos”, declarando la nulidad de la cláusula 11.4.b) del pliego de cláusulas administrativas particulares, en el extremo correspondiente a que los interesados justifiquen la realización del proyecto de ejecución y la dirección de UNA obra de construcción y/o reforma de edificio dotacional.

2º. Notificar este acuerdo a Doña P.L.C. - en representación del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro -, al Servicio Navarro de Salud – Osasumbidea, y ordenar su publicación en la sede electrónica 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, 5 de julio de 2016. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Ana Román Puerta. EL VOCAL, Francisco Javier Vázquez Matilla.