



Expediente: 17/2024

ACUERDO 23/2024, de 16 de abril, 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 regulador del “*Concurso de ideas con intervención de jurado para el diseño de la regeneración de la Avda. de Gipuzkoa de Berriozar*”, licitado por el Ayuntamiento de Berriozar.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de marzo de 2024, el Ayuntamiento de Berriozar publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del “*Concurso de ideas con intervención de jurado para el diseño de la regeneración de la Avda. de Gipuzkoa de Berriozar*”, mediante procedimiento de concurso de proyectos.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de marzo, 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, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Que el desarrollo del concurso previsto en la cláusula 5 del pliego vulnera lo dispuesto en el artículo 79.4 de la LFCP, dado que en la fase 2 no se respeta el anonimato de los participantes hasta el momento en que el jurado haga público su veredicto.

Alega que, además, la participación del jurado en las propuestas mediante recomendaciones y sugerencias, tal y como se prevé en dicha fase, resulta inaceptable

por poder afectar a su objetividad e imparcialidad, dado que su criterio quedaría contaminado con sus propias aportaciones previas, impidiendo el cumplimiento de lo previsto en el artículo 79.5 de la LFCP.

2ª. Que la composición del jurado prevista en la cláusula 10.1 del pliego incumple lo dispuesto en el artículo 79.5 de la LFCP, ya que sólo dos de sus miembros – el arquitecto del Ayuntamiento de Berriozar y, si se acordara su participación, el arquitecto/a designado/a por el COAVN – contarían con cualificación profesional adecuada.

3ª. Que la referencia genérica a “ingenieros” que contiene la cláusula 6 resulta inadecuada, dado que no todos los ingenieros de cualquier especialidad son competentes para la redacción de instrumentos urbanísticos, por lo que debe especificarse la competencia. Alega que para la determinación competencial rige el principio de libertad, pero con idoneidad, la cual no se asegura ni delimita en el pliego.

4ª. Que el pliego vulnera el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 2 de la LFCP en varias cuestiones.

4.1 En primer lugar, en relación con la documentación a presentar prevista en la cláusula 9, dado que se exige un volumen desproporcionado a la cuantía económica a percibir por los finalistas y al formato del concurso.

4.2 Respecto a los premios previstos en la cláusula 11, en relación con los cuales alega que en el pliego no se justifica su procedencia o corrección. Asimismo, señala que se ha solicitado con carácter previo a la formalización de este expediente la exhibición de dicha justificación en el informe de necesidad, sin que hasta el momento se haya obtenido respuesta, ni conste la justificación legalmente requerida.

Manifiesta que la cláusula 2.2 de las bases técnicas contempla un presupuesto estimado de las obras de 1.800.000 euros, así como que a toda la documentación requerida en la fase 1 se suma que en la fase 3 se pretende que los tres equipos finalistas

realicen el anteproyecto de su idea, siendo este un trabajo que, según el Libro Blanco del COAVN, supone el 10% del trabajo total.

Alega que el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se aprueban las tarifas de honorarios de los Arquitectos en trabajos de su profesión, que sigue hoy vigente en sus aspectos no económicos, señala que el contenido de un anteproyecto es el siguiente: “2.4.3. *Documentación de las fases.*—Cada una de las fases de los trabajos de Proyectos de Urbanización y de obras civiles se compone de los siguientes documentos:

Anteproyecto

– *Memoria justificativa de las soluciones de tipo general adoptadas, conforme con el apartado 2.4.2.1.*

– *Planos de plantas y esquemas de instalaciones, a escala.*

– *Avance de presupuesto con estimación global por cualquier método que se considere idóneo.”*

Concluye que el contenido de un anteproyecto requeriría una compensación económica sensiblemente superior a la prevista.

4.3 Que el pliego exige, tanto en la cláusula 2.2 de las bases administrativas como en la misma cláusula de las bases técnicas, un trabajo ingente mucho más allá de un anteproyecto, reclamando soluciones concretas propias de fases más avanzadas de proyecto e incluyendo cuestiones ajenas a aquel, como medidas para el fomento de la participación ciudadana en el futuro proceso de elaboración del proyecto técnico, que las propuestas presentadas justifiquen su viabilidad y su racionalidad técnica y económica, o la adecuación a fases financieras del ayuntamiento.

4.4 Que también ha de considerarse que el equipo técnico ha de estar integrado, además de por el responsable o responsables del proyecto, al menos por otro técnico de los señalados en la cláusula 6, resultando desproporcionado al limitado objeto contratado y a los premios acordados la exigencia de participación de otros técnicos.

Reitera que es clara la desproporción existente entre el extenso volumen de requisitos, la documentación exigida y la envergadura de la obra pretendida, con los premios, y señala que lo es también porque en dichos premios debería haberse valorado toda la propiedad intelectual que se cede completamente a favor de la administración, salvo los derechos morales, pudiendo la administración no solo explotar y disponer de la idea, sino incluso transformarla y ello sin que, ni siquiera, se plantee en el concurso la adjudicación del proyecto al autor de la idea ganadora.

Alega que no existe el informe razonado de la unidad gestora del contrato regulado en el artículo 138.3 de la LFCP, y si existe no ha sido facilitado a la reclamante, pese a haberlo solicitado, por lo que no pueden comprobar si se cumple lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la LFCP.

Señala que ante la indefensión que genera la administración, que no justifica las determinaciones económicas del pliego, se ven en la necesidad de llevar a cabo estimaciones posibles correspondientes a la valoración del nivel de trabajo que corresponde al concreto anteproyecto. A tal efecto, adjuntan un informe emitido por el Centro de Asesoramiento Tecnológico del COAVN sobre dos criterios posibles de valoración de un anteproyecto referido al ámbito de actuación del concurso.

Manifiesta que dicha valoración hace referencia a la aplicación de Reglamento sobre los honorarios de arquitectos e ingenieros de Alemania, por permitir la legislación alemana, a diferencia de la española, la determinación y publicación de los mismos, y a la aplicación “Arquicostes” que ASEMAS, la aseguradora por excelencia de los profesionales de la arquitectura y referente indudable en el sector, utiliza en sus estimaciones, pudiendo comprobarse que, en cualquiera de ellas, las dedicaciones previstas y los honorarios estimados superan en más de 5 veces el mayor de los premios del concurso.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule la convocatoria efectuada dejándola sin valor ni efecto legal alguno por infringir algunas de las cláusulas del pliego el ordenamiento jurídico.

TERCERO.- Con fecha 25 de marzo, 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. Que el artículo 79 de la LFCP permite que la administración inicie un concurso para desarrollar aquellos planes o proyectos complejos en los que, existiendo un tribunal independiente, pueda recabar las ideas y propuestas de los equipos que libremente se planteen participar, con la posibilidad de lograr un premio económico.

Señala que dicho artículo no obliga a que el proceso necesariamente tenga que prever la adjudicación del proyecto, sino que permite que se limite a la obtención de un premio económico, sin adjudicación posterior de proyecto, tal y como se deduce de sus apartados 2 y 7.

Manifiesta que, por tanto, la referencia a dicho artículo es correcta, sin que exista necesidad de que el pliego prevea la adjudicación del contrato al ganador del concurso, habiéndolo asumido así este Tribunal que, en su Resolución 2096/2019, determina que este es el precepto de aplicación a los concursos de ideas.

Concluye que, en todo caso, es pacífica la jurisprudencia al entender que a estos le es de aplicación íntegra la legislación en materia de contratos, siendo así que han de respetarse los principios determinados en ella. Por tanto, no existiendo otro precepto legislativo que prevea la intervención de jurado, la remisión contenida en el pliego al funcionamiento del jurado ha de reputarse correcta.

2ª. Que las bases del procedimiento respetan la garantía del anonimato hasta la evaluación y publicación de la decisión del Tribunal.

Manifiesta a este respecto que, como señala la reclamación interpuesta, el proceso se desarrolla en tres fases, siendo el resultado del concurso y el fallo del Tribunal el hito que pone fin a la primera fase.

Alega que el proceso es anónimo en la fase de selección de los finalistas y su orden por parte del jurado; este elige las tres propuestas y su orden en un total anonimato, y una vez seleccionadas y ordenadas, se abren, se realiza el proceso de participación, se recogen las propuestas y se redacta el anteproyecto final de la propuesta junto con las sugerencias presentadas; en este proceso no se altera ni la decisión del jurado, ni los premios, ni la propuesta básica, sino que tan sólo se busca mejorar las propuestas y acercarlas a la ciudadanía con la participación pública y la recogida de sugerencias.

3ª. Que la composición del Jurado respeta las previsiones de la norma. Señala que estamos hablando de un proyecto complejo para cuyo ulterior desarrollo será necesaria la participación de técnicos juristas que estudien las implicaciones que puedan tener ciertas propuestas (desde el cumplimiento legal de las propuestas hasta las implicaciones civiles que puedan tener los cambios en las entradas y salidas de garajes mancomunados, afecciones al derecho de propiedad, cumplimiento legal de las ordenanzas municipales, etc.).

Manifiesta que, conscientes de tal situación, el pliego incorpora como miembro del Jurado a la secretaria municipal, quien ostenta la jefatura de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Berriozar.

Alega que, por tanto, tres de los cinco miembros del Jurado son técnicos, cumpliéndose así la norma.

Señala que, por otra parte, no existe normativa sectorial que exija una determinada cualificación profesional específica, y así lo asume también la recurrente, puesto que, como subraya, son varias las profesiones que tienen cualificación para desarrollar el proyecto y resultan idóneas a tal fin.

Manifiesta que, no obstante, el pliego también prevé la posibilidad de que el Jurado invite a las sesiones de deliberación a expertos en el ámbito objeto del concurso,

con voz, pero sin voto, o realizar consultas técnicas externas que considere necesarias a profesionales cualificados expertos en la materia correspondiente, si considerase necesario un informe adicional para la correcta interpretación y/o valoración de los proyectos presentados al concurso.

Sobre la procedencia de incluir ingenieros en el proceso, señala que se busca una solución pluridisciplinar, que no sea sólo una solución formal, sino que incluya, tal y como se recoge en las bases, el componente fundamental del bioclimatismo, de la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente y la generación de zonas agradables climáticamente hablando, sectores en los que la ingeniería y la biología tienen mucho que decir.

Concluye que, en definitiva, la composición del Jurado respeta lo dispuesto en la norma, más cuando rige el principio de libertad.

4ª. Respecto a la proporcionalidad de los premios, señala que el informe del arquitecto municipal analiza de manera pormenorizada esta cuestión.

Manifiesta que las antiguas tarifas de honorarios basadas en porcentajes del PEM de obra según el tipo de encargo fueron derogadas allá por los años 90 y se sustituyeron por unos baremos orientativos con una estructura similar a las antiguas tarifas. Estos estuvieron colgados en la página web del colegio en el conocido como Libro Blanco del COAVN, del que ahora queda tan solo el índice.

Señala que actualmente en España los honorarios están liberalizados y no hay ningún tipo de tarifa obligatoria, sino que se impone el libre mercado, por lo tanto, la aplicación de cualquier porcentaje de honorarios en cualquier tipo de actuación no es un requerimiento legal, sino una recomendación orientativa.

Alega que los honorarios serán, pues, fruto de la estructura de cada equipo o persona que se presente y de sus beneficios empresariales. Señala que cada equipo es

libre de presentarse o no y sabe sus expectativas, por lo que presentarse es un acto libre de voluntad.

Manifiesta que, además, se incurre en un error: los 1.800.000 euros son presupuesto de contrata, pero los honorarios se calculan sobre el PEM, con una estimación estándar del 16% de Gastos Generales y Beneficio Industrial, por lo que los cálculos aportados deberían realizarse sobre un 16% menos, es decir, sobre 1.551.724 euros.

Señala que, según estos datos, aplicando al PEM el 5% de las tarifas del libro blanco para estos proyectos de urbanización, y el 10% de la fase de proyecto, estaríamos en unos valores de 7.750,00 euros.

Alega que el objeto del concurso no es disponer de un proyecto para licitación y ejecución, sino una idea de diseño para poder optar a subvenciones, ayudas, planes trienales y posteriormente, una vez obtenida la capacidad para poder abordar el proyecto, entrar en el desarrollo del mismo.

En lo referente al carácter excesivo de la propuesta a presentar, señala que tampoco se está de acuerdo, ya que tan sólo se solicita la presentación de ficheros informáticos PDF a través de PLENA. Así, en la primera entrega se presentan los 5 paneles y el texto, y en la segunda entrega tan sólo los tres finalistas presentan 6 nuevos paneles A1 que son la adaptación de los 5 paneles de la fase 1 a las propuestas del proceso de participación y con un formato de anteproyecto. Es decir, no es un trabajo nuevo, es la adaptación de la idea ya plasmada al resultado del proceso de participación.

Concluye que, por lo tanto, el trabajo no se considera excesivo, sobre todo cuando ya no se trabaja a tiralíneas y con paralex, eso sí, cada ofertante es libre de llegar hasta el nivel que considere adecuado y emplear las horas que considere bajo su responsabilidad.

Señala que el número de horas que se cita en el informe aportado como necesarias para la realización del proyecto es el resultado ofrecido por una aplicación informática de cálculo de costes según datos alimentados por usuarios o por estudios, estimándose en 913,80 horas. Si se consideran 7,5 horas diarias de jornada y 5 días de trabajo por semana, cada mes se trabaja 22,15 días, el resultado sería 5 meses y medio de trabajo para una persona trabajando delante de un ordenador y sin gastos de consumibles, dado que la presentación es totalmente digital, y los medios usados para la generación de datos también lo son.

Alega que, sin embargo, en un concurso de ideas los resultados de estas aplicaciones no pueden “sentar cátedra”. Nos encontramos ante un proceso creativo para un diseño que se entrega finalmente en fase de anteproyecto y en el que en la fase de selección de la idea ganadora y los finalistas tan sólo se presentan ideas. Es decir, hay que encontrar la idea madre que vertebra toda la actuación, y ese tiempo es indeterminado y no es evaluable. Así pues, determinar que el diseño de la Avenida de Gipuzkoa se realiza en 913,80 horas de personal de estudio o en 5 meses y medio de trabajo de arquitecto funcionario no es razonable. Eso significaría que un arquitecto funcionario en su trabajo durante un año sólo podría realizar un anteproyecto de dichas características cuando la realidad es que el arquitecto municipal, en su caso, realiza diferentes proyectos y dirección de obras y coordinación de la Seguridad y Salud, anteproyectos, memorias valoradas, informes técnicos, pliegos y otras gestiones para licitaciones, asistencia a comisiones y otras reuniones técnicas, atención al público tanto telefónica como presencial, entre otras funciones, tal y como se recoge en la descripción de su puesto.

Señala, finalmente, que el informe de necesidad se elaboró y obra en el expediente administrativo con referencia interna 031/2024.

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

CUARTO.- No consta la existencia de otras personas interesadas a las que deba dársele traslado de la reclamación especial interpuesta al objeto de que puedan formular alegaciones, conforme al artículo 126.5 de la LFCP.

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 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.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por un Colegio Profesional, al que cabe reconocer legitimación en atención a lo dispuesto en el artículo 123.1 de la LFCP, conforme al cual podrán interponer la reclamación especial *“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, señalando que “(...) *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 sus Acuerdos 70/2019, de 13 de agosto, y 54/2022, de 6 de junio – 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 cuestión 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, procede reconocer al colegio profesional reclamante legitimación activa para recurrir el pliego regulador de la licitación, dado que las alegaciones formuladas en su reclamación tienen por objeto defender los intereses del colectivo que representa, que puede concurrir a este contrato conforme a lo dispuesto en aquél.

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.- La presente reclamación tiene por objeto la impugnación de los pliegos reguladores del concurso de ideas convocado por el Ayuntamiento de Berriozar, para la transformación mediante renovación de la Avenida Gipuzkoa de dicha localidad, licitado como concurso de proyectos, a los que la reclamante atribuye diversas infracciones legales, que son discutidas por el órgano de contratación.

Ello nos lleva a examinar, en primer lugar, el régimen legal de aplicación al procedimiento de adjudicación utilizado en este caso, el concurso de proyectos, que se contiene en el artículo 79 de la LFCP, en los términos siguientes:

“Artículo 79. Concurso de proyectos.

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, el órgano de contratación utilizará el concurso de proyectos, caracterizado por la intervención de un Jurado compuesto exclusivamente por personas físicas independientes de los participantes.

2. El órgano de contratación aprobará previamente las normas reguladoras del concurso y publicará un anuncio de la convocatoria indicando, es su caso, la cantidad fija que se abonará en concepto de premios y pagos a los participantes. Para la determinación de los medios en que se publicará el anuncio se atenderá al valor estimado de los eventuales premios o pagos a los participantes que se puedan establecer, computándose, en su caso, el importe de los contratos que se deriven del concurso.

Los participantes seleccionados para presentar propuesta en los concursos de proyecto que se lleven a cabo por procedimiento restringido tendrán derecho a percibir la compensación económica que fijen las normas reguladoras, calculada en proporción a los gastos necesarios para presentar su propuesta.

Cuando el valor estimado del concurso sea igual o superior a 221.000 euros, se publicará un anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea de acuerdo con los modelos oficiales establecidos.

3. El concurso podrá ser abierto o restringido. La valoración de las propuestas se referirá a la calidad de las mismas, y sus valores técnicos, funcionales, arquitectónicos, culturales y/o medioambientales. Cuando se opte por un concurso restringido, los criterios de selección deberán ser claros, objetivos y de carácter no discriminatorio. Las normas del concurso establecerán el número de candidatos a los que se invitará a presentar un proyecto, debiendo invitarse como mínimo a los 5 candidatos de mejor puntuación.

4. Los proyectos se presentarán de forma anónima, debiendo respetarse el anonimato hasta el momento en que el Jurado haga público su dictamen o decisión.

5. El jurado adoptará sus decisiones o dictámenes con total independencia, atendiendo únicamente a los criterios indicados en el anuncio de la convocatoria del concurso. No obstante, cuando en virtud de la normativa sectorial se exija una cualificación profesional específica al menos la mayoría de los miembros del jurado deberán tener dicha cualificación profesional u otra equivalente.

Los miembros del Jurado estarán sometidos a las causas de abstención o recusación establecidas en la legislación reguladora del procedimiento administrativo.

6. El Jurado elaborará un informe sobre el resultado del concurso, firmado por todos sus miembros, donde constará la clasificación de cada proyecto de acuerdo con las normas del concurso junto con las observaciones y demás aspectos que requieran aclaración. El dictamen del Jurado tendrá carácter vinculante para el órgano de contratación.

7. La adjudicación de contratos al ganador de un concurso de proyectos, siempre que supongan una continuidad del concurso y esté previsto en sus condiciones, podrá realizarse por procedimiento negociado sin convocatoria de licitación. Si existieren varios ganadores se deberá invitar a todos a participar en la negociación.”

Por su parte, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, contempla, en su artículo 2.1, el concurso de proyectos como “el

procedimiento que permite al poder adjudicador adquirir planes o proyectos, principalmente en los ámbitos de la ordenación territorial, el urbanismo, la arquitectura y la ingeniería o el tratamiento de datos; dichos planes o proyectos serán seleccionados por un jurado después de haber sido objeto de una licitación, con o sin concesión de premios”, desarrollando su regulación en los artículos 78 a 82.

Respecto a este tipo de procedimiento se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 380/2016, de 13 de mayo, señalando que el mismo *“se caracteriza porque, a diferencia de la contratación habitual de servicios de arquitectura, ingeniería, ... de los previstos en la categoría 12 del Anexo II, (por el procedimiento abierto o restringido como regla general, o en su caso, por el procedimiento negociado o mediante un diálogo competitivo), con el concurso de proyectos la Administración licita para seleccionar, por medio de un jurado, la mejor idea para desarrollar un posterior proyecto (servicio), que se podrá encargar o no al autor de la idea, siendo aplicable, en caso afirmativo, el procedimiento negociado con base en el artículo 174.d) del TRLCSP. El concurso de proyectos no es el procedimiento habitual al que necesariamente hay que acudir para la adjudicación de servicios cuyo objeto sea la redacción de proyectos de arquitectura, como sostiene la recurrente, sino un supuesto especial para la obtención de ideas o criterios previos, aplicable a la fase anterior a la contratación del servicio propiamente dicho. De ahí que el artículo 184.2.a) contemple la aplicación del concurso de proyectos “en marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios”, o, como segundo supuesto, en caso de “concursos de proyectos con primas de participación o pagos a los participantes”, esto es, cuando la Administración licita un “concurso de ideas” desvinculado en principio de un posterior contrato de servicios, estimulando la participación a través de primas o pagos a los participantes. Lo que la Administración pretende con el concurso de proyectos es, en suma, conseguir la mejor idea o proyecto, que dará lugar, en su caso, a la elaboración del proyecto propiamente dicho a través de un posterior contrato de servicios, primando en esa previa fase del concurso de proyectos un componente de ideación, de originalidad estética, técnica o funcional cuya valoración, sobre la base del anonimato de los*

participantes, se encomienda a un jurado especializado integrado por personas físicas independientes.”

Una vez vista la singular caracterización legal de este procedimiento, hemos de detenernos en su concreta configuración en los pliegos que constituyen el objeto de la presente reclamación, siendo así que, tal y como señala la cláusula 2.1 de sus bases administrativas, el concurso convocado tiene por finalidad la obtención de diversas ideas y propuestas para la transformación y urbanización mediante renovación de la Avenida Gipuzkoa de Berriozar. El procedimiento, a tenor de la cláusula 5, se desarrolla en tres fases (concurso de ideas, participación ciudadana y anteproyecto), siendo la primera de ellas anónima, de acuerdo con la cláusula 7, previéndose, conforme a lo dispuesto en la cláusula 10, la intervención de un jurado para evaluar y clasificar las propuestas presentadas, y, en atención a la cláusula 11, la concesión de premios para las tres propuestas finalistas.

Así las cosas, procede, seguidamente, entrar en el análisis de las distintas alegaciones que, en cuestionamiento de disposiciones diversas del pliego regulador, efectúa la reclamante con la pretensión de que el concurso convocado quede sin efecto, a lo que se opone el órgano de contratación.

SEXTO.- La primera objeción planteada por la reclamante es la referida a la vulneración del anonimato, al preverse, en la fase 2 del concurso contemplada en la cláusula 5 del pliego, que los concursantes expliquen sus propuestas ante la ciudadanía, recogiendo, también, la participación del jurado en las mismas mediante recomendaciones y sugerencias, lo que puede comprometer su objetividad e imparcialidad, con quebranto de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 79 de la LFCP.

Hemos de examinar, a este respecto, el contenido de la cláusula 5 del pliego, referida al *“Procedimiento de contratación. Desarrollo del concurso”*, donde se prevé que: *“El concurso se desarrollará en dos fases, con un proceso de participación pública en medio de ambas.*

1) FASE 1ª: CONCURSO DE IDEAS: Esta fase del concurso será anónima y se llevará a cabo mediante procedimiento abierto. Los participantes presentarán sus propuestas, que serán evaluadas por un Jurado. Éste seleccionará, como máximo, tres propuestas ganadoras, que serán las que reciban los premios.

2) FASE 2ª: PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Las propuestas elegidas serán objeto de exposición pública. Los concursantes seleccionados explicarán sus propuestas ante la ciudadanía, en una o varias sesiones.

La ciudadanía tendrá la oportunidad de hacer aportaciones y sugerencias a cada una de ellas dentro del proceso de participación. Todo este procedimiento será recogido en un documento resumen.

El Jurado también podrá hacer recomendaciones y sugerencias sobre las propuestas elegidas, de cara a la tercera fase prevista. Todo ello se remitirá a los concursantes seleccionados.

3) FASE 3ª (ANTEPROYECTO): Las propuestas seleccionadas en la primera fase deberán ser desarrolladas como anteproyecto en el plazo de un mes desde la finalización del proceso de participación ciudadana. Los participantes podrán realizar adaptaciones o mejoras a sus propuestas, si lo ven conveniente, a la vista del proceso de participación ciudadana y de las posibles sugerencias del Jurado, debiendo mantener, en todo caso, sus características esenciales. A la finalización de esta fase se abonará a los concursantes seleccionados el importe del premio.”

Por su parte, la cláusula 7 contempla el anonimato de los participantes, señalando que “Los trabajos se presentarán bajo LEMA, que deberá figurar en todos los documentos, de tal manera que éstos se mantengan anónimos hasta que se produzca el fallo del Jurado y la consiguiente apertura del sobre N° 1, comprensivo de la documentación administrativa y la identificación de los participantes.

El LEMA requerido es de libre elección por los participantes, sin limitación de formato.

Los concursantes se comprometen por el mero hecho de presentar su propuesta a no divulgar la misma, por sí o por medio de cualquiera de los miembros del equipo, antes del fallo del Jurado, para garantizar el anonimato y preservar la objetividad del concurso. El incumplimiento de este compromiso determinará la inmediata descalificación de la propuesta.

Los concursantes no podrán mantener comunicaciones referentes al concurso con los miembros del Jurado. Serán excluidas las propuestas que vulneren el contenido de la presente base.

Tal y como se indica en la base N° 9, las proposiciones y la documentación exigida se presentarán bajo lema en un único paquete, sin otra identificación exterior que la denominación del concurso y el lema elegido, que aparecerá tanto en los sobres o paquetes que contengan los trabajos, como en la documentación incluida en los mismos, de tal manera que éstos sean examinados por el Jurado bajo absoluto anonimato. Los datos de los concursantes vendrán reflejados exclusivamente en el interior del sobre N° 1 de documentación administrativa con el contenido recogido en la base N° 9.

Para garantizar y preservar el anonimato, en el caso de envío de la documentación por cualquier tipo de servicio de correos o mensajería, no debe figurar en los sobres o paquetes dato alguno que pueda revelar su identidad de los participantes. Si por motivos de seguridad, se hiciese necesaria la identificación de la persona que hace la entrega, esta información será borrada o destruida de los envoltorios antes de que los sobres sean entregados al Jurado.”

En este sentido, el anonimato de las propuestas en el concurso de proyectos viene impuesto en el artículo 79.4 de la LFCP, anteriormente transcrito, de manera que “*Los proyectos se presentarán de forma anónima, debiendo respetarse el anonimato hasta el momento en que el Jurado haga público su dictamen o decisión*”, previsión legal cuyo objetivo es, tal y como señala la Resolución 1183/2018, de 21 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, “*asegurar la absoluta garantía de la independencia e imparcialidad del Jurado, incluyendo la apariencia de la misma, eliminando cualquier sospecha de que la decisión del mismo pudiera verse*

afectada por su eventual conocimiento de la identidad de los ofertantes”, independencia que también pretende salvaguardar el artículo 79.5 de la LFCP, igualmente mencionado.

Se hace preciso, en consecuencia, determinar si las previsiones de exposición pública de los proyectos por parte de los concursantes y de formulación de recomendaciones por el jurado en la fase 2 contemplada en la cláusula 5 del pliego vulneran el anonimato y las exigencias de independencia del jurado que recoge el artículo 79 de la LFCP en sus apartados 4 y 5.

Pues bien, la recta interpretación de las diferentes fases previstas en la cláusula 5 lleva a la conclusión de que el jurado emite su decisión al finalizar la fase 1, sin conocer la identidad de los autores de cada una de las propuestas, siendo con posterioridad a su dictamen, en la fase 2, cuando los concursantes seleccionados expliquen sus propuestas a la ciudadanía y el jurado pueda hacer sus aportaciones, en orden a su consideración en la elaboración del anteproyecto a realizar en la fase 3, de tal manera que, como sostiene el órgano de contratación, el concurso finaliza con la fase 1, momento en el que el jurado emite su fallo, sin conocer a los autores y con total independencia, y las restantes fases no alteran la decisión de éste ni menoscaban su independencia, sino que tienen por finalidad mejorar las propuestas y acercarlas a la ciudadanía con la participación pública y la recogida de sugerencias.

Así lo corroboran las previsiones contenidas en la cláusula 10.5 del pliego, donde se regula el *“Procedimiento para la deliberación y fallo del concurso”* disponiéndose que: *“Una vez recibidas todas las propuestas, se convocará al Jurado para proceder a la apertura de los paquetes/sobres recibidos, dando cuenta del acta de recepción previamente elaborada por el Secretario del Jurado, en la que constará el número de trabajos recibidos, sus lemas, así como la fecha y hora de llegada.*

Se procederá a abrir todas las propuestas debidamente presentadas en tiempo y forma, salvo aquellas que deban ser excluidas por este u otros motivos, de lo que se dejará constancia en el acta que se levante.

Los sobres N° 1 con la documentación administrativa, que no deben ser abiertos en este momento, quedarán bajo la custodia de la Secretaría del Jurado.

Se procederá a la apertura de los sobres N° 2, que contienen la documentación técnica, quedando todos los paneles recibidos disponibles para su análisis por parte de los miembros del jurado. A éstos se les enviará un CD que contendrá todos los archivos enviados por los concursantes identificados con los respectivos lemas.

Realizado lo anterior, se convocará con posterioridad al Jurado para que se inicien las deliberaciones.

El Jurado llevará a cabo la selección de las propuestas premiadas con arreglo a los criterios señalados en la base 10.4 en función del número y la calidad de las propuestas presentadas.

La selección de las propuestas ganadoras se llevará a cabo de forma conjunta por el Jurado, basándose en sistemas de discusión.

El Jurado expondrá colegiadamente los motivos razonados por los cuales considera que las propuestas premiadas son merecedoras de la distinción correspondiente, lo cual se recogerá resumidamente en el acta correspondiente.

El Jurado elaborará un informe (fallo del Jurado) sobre el resultado del concurso, que firmarán todos sus miembros, donde constarán las propuestas premiadas y las explicaciones y motivaciones que sustentan el resultado. Se podrán emitir votos particulares si así lo deseara cualquier miembro del Jurado.

El Jurado emitirá, asimismo, pronunciamiento sobre las propuestas que no hayan sido premiadas, con el correspondiente razonamiento técnico que lo sustente.

Una vez evacuado el fallo por el Jurado, se procederá en acto público a la apertura del sobre N° 1, que contiene la documentación relativa a la identidad de los concursantes ganadores de los premios del concurso.

El día, hora y lugar de celebración de este acto se anunciarán en la página web del Ayuntamiento (www.berriozar.es) y en el Portal de Contratación de Navarra. En dicho acto público y con carácter previo a la apertura de los sobres N° 1, se comunicará a los presentes los LEMAS de las propuestas ganadoras de premios y a continuación se abrirán los sobres identificativos de los autores de cada una de ellas.”

De esta manera, queda garantizado en el pliego el anonimato de los participantes hasta el momento en que el jurado hace público su fallo, no viéndose afectada la imparcialidad o independencia de éste en la valoración de las propuestas, que se efectúa

sin conocer la identidad de los autores, con pleno respeto a los postulados de los apartados 4 y 5 del artículo 79 de la LFCP.

Cabe citar, a este respecto, la Resolución 70/2019, de 10 de abril, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que, con ocasión de un recurso interpuesto por el mismo colegio profesional frente a un pliego regulador de un concurso de proyectos donde también se cuestionaba la garantía del anonimato en su realización en diversas fases, razona lo siguiente: *“Lo que el PCAP denomina FASE I se configura como un concurso de ideas en el que, tal y como está configurado el procedimiento, se respeta el anonimato de los candidatos hasta la emisión del dictamen o decisión por el jurado (artículo 187.6 de la LCSP), que en este caso consiste en la selección, de entre todas las candidaturas presentadas, de las cinco mejores ideas o propuestas de proyectos de construcción. El desvelamiento de la identidad de los candidatos se efectúa tras la emisión del dictamen, mediante la apertura del sobre “A” Documentación Administrativa para calificar la capacidad y la solvencia, por lo que se cumple la finalidad que se persigue con esta forma de adjudicación, que es la de buscar la mayor transparencia y objetividad en la decisión, ya que la valoración de las ideas o propuestas de proyectos conforme a los criterios de adjudicación ha sido realizada ya por el Jurado respetando el anonimato de aquéllos. Por el contrario, dicha garantía de anonimato no es necesaria para la adjudicación del contrato de servicios, definido como FASE II en el PCAP, consistente en la redacción del proyecto de ejecución del centro polideportivo que se corresponde con el procedimiento.”*

Por las razones expuestas, procede desestimar esta primera alegación.

SÉPTIMO.- Cuestiona, asimismo, la reclamante la composición del jurado recogida en la cláusula 10.1 del pliego, por incumplir, a su juicio, lo dispuesto en el artículo 79.5 de la LFCP, ya que sólo dos de sus cinco miembros, que son arquitectos, contarían con una cualificación profesional adecuada.

Conviene recordar, a este respecto, el contenido del artículo 79.5 de la LFCP, conforme al cual *“El jurado adoptará sus decisiones o dictámenes con total independencia, atendiendo únicamente a los criterios indicados en el anuncio de la convocatoria del concurso. No obstante, cuando en virtud de la normativa sectorial se exija una cualificación profesional específica al menos la mayoría de los miembros del jurado deberán tener dicha cualificación profesional u otra equivalente”*.

Se observa, por tanto, que, conforme al precepto legal reseñado, únicamente se requerirá una determinada cualificación profesional en la mayoría de los miembros del jurado cuando venga exigido por una norma sectorial, siendo lo cierto que la reclamante no identifica cuál es la norma sectorial que en este caso hace exigible una cualificación profesional concreta, presuponiendo en tal sentido que ha de ser la de arquitecto, sin mayor justificación.

Tal deficiencia argumentativa hace que no pueda acogerse su alegación, debiendo tenerse presente, a este respecto, la doctrina de la carga de la prueba que incumbe al reclamante de acreditar la certeza de los hechos de los que se desprende el efecto jurídico que pretende y de expresar las normas infringidas por el acto recurrido, y sobre las consecuencias de su incumplimiento, estándole vedado a este Tribunal sustituir a las partes en tal actuación, completando sus carencias.

Este Tribunal se ha pronunciado al respecto en multitud de ocasiones, pudiendo citarse el Acuerdo 39/2023, de 31 de mayo, donde señalamos que *“la titularidad de la carga de la prueba la tiene la parte que persigue los efectos jurídicos en función de los hechos que sustentan su pretensión. Así lo pone de relieve el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia 1611/2020, de 26 de noviembre, en la que con cita de su Sentencia 96/2020, de 29 de enero, sobre la doctrina de la carga de la prueba expone que “Como una constante jurisprudencia pone de manifiesto, el onus probandi no posee más alcance que determinar las consecuencias de la falta de prueba. Acreditados los hechos constitutivos del presupuesto fáctico, resulta irrelevante qué parte los probó. Por tanto, la doctrina de la carga de la prueba vale en tanto que el hecho necesitado de esclarecimiento no resulte probado, en cuyo caso, no habiéndose acreditado el mismo o*

persistiendo las dudas sobre la realidad fáctica necesitada de acreditación, las consecuencias desfavorables deben recaer sobre el llamado a asumir la carga de la prueba, esto es, se concibe la carga de la prueba como "el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ellas sostenidas o su fijación en la sentencia".

De no lograrse vencer las incertidumbres sobre los hechos, es el ordenamiento jurídico el que prevé explícita o implícitamente las reglas cuya aplicación determina la parte que ha de resultar perjudicada. Se trata de ius cogens, indisponible para las partes. Con carácter general el principio básico es que al actor le corresponde probar los hechos constitutivos de su pretensión y al demandado los hechos impeditivos, extintivos o excluyentes, aunque dicho principio se atempera con principios tales como la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes, declarando la jurisprudencia que "El principio de la buena fe en la vertiente procesal puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de la prueba en aquellos casos en los que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil prueba para la otra..." o que "el onus probandi se traslada a la Administración cuando es ella la que tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba".

Doctrina recogida también por este Tribunal en nuestro Acuerdo 17/2022, de 9 de febrero, en los siguientes términos: "cada una de las partes ha de soportar la carga de probar los hechos que invoca en su provecho, a fin de acreditar lo que a su derecho convenga. Principio jurídico de la carga de la prueba que, tal y como afirma el Tribunal Administrativo Central Recursos Contractuales en su Resolución 607/2016, de 22 de julio, "se recogía en nuestro ordenamiento con carácter general en el originario artículo 1.214 del Código Civil, cuando disponía que "incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone", y se recoge hoy en el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuando establece que "corresponde al actor y al demandado reconviniendo la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención. Ello supone, en el ámbito del

procedimiento contradictorio, que quien tiene la titularidad de la carga de la prueba es la parte que persigue los efectos jurídicos en función de los hechos que sustentan su pretensión, teniendo la carga de la prueba una dimensión formal, correspondiendo a las partes probar los hechos introducidos en sus alegaciones, y otra material, ofreciendo al órgano llamado a resolver un criterio para resolver dudas sobre medios probatorios desestimando las pretensiones según corresponda a unos u otros la carga de probar los hechos inciertos.

Así las cosas, corresponde a la recurrente probar lo que afirma e introducir los argumentos jurídicos que, a partir de los hechos probados, permitan a este Tribunal pronunciarse sobre su pretensión”.

En un sentido análogo, en el Acuerdo 70/2022, de 1 de julio, se expresa que *“corresponde a la reclamante la carga de probar la concurrencia de los vicios alegados, en virtud del principio contradictorio que asiste a este proceso de impugnación, y que resulta esencial por otra parte para satisfacer el derecho de defensa del órgano de contratación. Conviene recordar en este sentido lo expuesto por este Tribunal en nuestro acuerdo 56/2019, de 19 de junio: “Prescindir de indicar en el escrito de interposición de la reclamación las razones que motivan el ejercicio de la acción, limitándose a plantear a este Tribunal ciertas preguntas – como sucede en este caso con las dos últimas cuestiones planteadas por la reclamante – infringe el principio de contradicción, esencial en todo proceso, y, por ende, el derecho a la legítima defensa de la parte cuyos actos se impugnan, que debe conocer en toda su extensión los aspectos sobre los que versa el procedimiento de impugnación, para poder defenderse debidamente, contestar y utilizar los medios de prueba que precise. No basta con referir determinadas cuestiones sin aludir a que las mismas adolezcan de defecto jurídico alguno y sin indicar las razones de su oposición, toda vez que sin ello no se puede pretender que sea la entidad contratante la que justifique sus actuaciones, ni mucho menos que este Tribunal sustituya a las partes y complete sus insuficiencias [...]”.*

E, igualmente, en el Acuerdo 56/2019, de 19 de junio, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2009, sostuvo este Tribunal que incumbe al reclamante la carga de expresar, en términos claros y concluyentes, cuáles son las

normas legales o reglamentarias infringidas por el acto impugnado, sin que tal labor pueda ser realizada por el órgano llamado a resolver su recurso sustituyendo a aquel, dado que ello *“lesionaría la igualdad de armas procesales que rige cualquier proceso judicial”*.

Así las cosas, en la medida en que la reclamante no acredita la concurrencia del supuesto previsto en el artículo 79.5 de la LFCP, esto es, la existencia de una normativa sectorial que exija al jurado una cualificación profesional específica, y en tanto que este Tribunal no puede suplir a la parte en su determinación, la alegación formulada al respecto no puede ser estimada.

OCTAVO.- Impugna, seguidamente, la reclamante la referencia genérica a los “ingenieros” que contiene la cláusula 6 del pliego, a los que se les permite su participación en el concurso, sin especificar su especialidad, dado que no todos son competentes para la redacción de instrumentos urbanísticos, rigiendo en este ámbito el principio de libertad, pero con idoneidad, que el pliego no garantiza al no concretar la competencia de los ingenieros.

Si acudimos a la citada cláusula 6, en su apartado a), señala que *“Podrán concurrir al presente concurso: a) Arquitectos e ingenieros, individualmente o en equipo. En el caso de que se presente un equipo multidisciplinar, bajo cualquier forma societaria de carácter mercantil o civil (siempre con personalidad jurídica), la propuesta tendrá que ir encabezada por un arquitecto o ingeniero que reúna los requisitos antes mencionados, que será el director del equipo o el encargado de dirigir los trabajos”*.

Pues bien, la cuestión sobre la que versa la alegación de la reclamante es la referida a las restricciones de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales, respecto de la que este Tribunal se ha pronunciado en anteriores ocasiones, también en relación con reclamaciones interpuestas por el mismo colegio profesional. Así, en el Acuerdo 20/2022, de 22 de febrero, señalamos, con cita del previo Acuerdo 105/2021, de 25 de octubre, que *“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.”

Conforme a la doctrina transcrita, la posibilidad de ejercer una actividad profesional debe venir determinada por la capacidad técnica, teniendo la reserva de actividad a una determinada titulación un carácter restrictivo, lo cual también cabe predicar respecto de cada rama de la ingeniería, de tal forma que los conocimientos propios de cada una de estas podrán ser o no suficientes para el ejercicio de la citada actividad.

Sin embargo, al igual que en la anterior alegación, aprecia este Tribunal que la reclamación carece en este aspecto de la mínima fundamentación exigible, por cuanto no se identifican las ramas o especialidades de la ingeniería a las que debería reservarse la licitación, ni las razones que habrían de fundamentar dicha restricción, no siendo función de este Tribunal suplir dicha carencia. Por ello, dado que no se pone de manifiesto la falta de idoneidad de las titulaciones requeridas, la alegación debe ser desestimada.

NOVENO.- Como último motivo de impugnación del pliego, alega la reclamante la vulneración del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 2.1 de la LFCP, teniendo en cuenta el reducido importe de los premios contemplados en la cláusula 11, que contrasta con la documentación que han de presentar los participantes en las fases 1 y 3 conforme a la cláusula 9, el trabajo que se exige, del que se señala que incluye cuestiones que van más allá de un anteproyecto a tenor de la cláusula 2.2 de las bases técnicas, y la participación de otros técnicos que impone la cláusula 6. Añade que la justificación de la procedencia y corrección de los premios no se encuentra en el pliego, no habiendo podido examinar lo determinado al respecto en el informe de necesidad del contrato, al no habérselo facilitado la entidad local, pese a haberlo solicitado. Y concluye que el importe de dichos premios resulta insuficiente atendiendo al presupuesto estimado de las obras, aportando un informe propio donde se realiza una estimación superior.

Las cuestiones planteadas por la reclamante exigen analizar en primer lugar la relativa a la suficiencia y justificación de los premios a los participantes previstos en el pliego, por constituir premisa ineludible para poder efectuar un pronunciamiento posterior sobre su proporcionalidad en atención a las circunstancias diversas a las que se alude en la reclamación.

A tal fin, cabe señalar que las primas o pagos a los participantes en el concurso deben tenerse en cuenta en el cálculo del valor estimado del contrato, por venir así previsto en el artículo 42, apartados 2.c) y 9.c), de la LFCP. Asimismo, debe recordarse que, conforme al artículo 43.1 de la misma ley *“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”*, así como que, por mor del apartado 5 del mismo artículo *“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”*.

Debe, igualmente, traerse a colación el artículo 138.3 de la LFCP, conforme al cual *“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, la elección del procedimiento de contratación y, en su caso, los criterios de solvencia, los criterios de adjudicación, y su vinculación con el objeto del contrato, así como las necesidades específicas y circunstancias que afecten a las personas destinatarias de los bienes o servicios y cuantas otras se estimen necesarias”*.

Partiendo de dichas previsiones legales, este Tribunal ha señalado reiteradamente, por todos, en su Acuerdo 55/2023, de 14 de julio, que la determinación del precio del contrato reviste carácter discrecional para el órgano de contratación, razonando lo siguiente: *“Cabe invocar al respecto el Acuerdo 63/2021, de 20 de julio,*

de este Tribunal, en el que citamos la Resolución n° 587/2019, de 30 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que establece que: “Este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones (si bien bajo la vigencia del derogado TRLCSP, cuyo artículo 87.1 contenía una prescripción similar al del actual artículo 102.3 LCSP) que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (por todas, Resolución n° 423/2017, de 12 de mayo) y, señalábamos en Resolución n° 237/2017, de 3 de marzo, que:

“(…) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas”.

En el mismo sentido, en el Acuerdo 42/2022, de 13 de mayo, apuntamos que: “Dicho lo anterior, el análisis de la cuestión sometida a nuestra consideración ha de partir de la discrecionalidad que se reconoce al órgano de contratación para la determinación del valor estimado del contrato; si bien esta facultad discrecional no está exenta de control, debiendo motivarse debidamente su ejercicio al objeto de permitir aquel. Así lo ha manifestado este Tribunal, entre otros muchos, en su reciente Acuerdo 20/2022, de 22 de febrero, que, con cita del anterior Acuerdo 39/2021, de 22 de abril, señala: 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.”

También de manera reiterada y, en particular, en el precitado acuerdo, este Tribunal ha indicado que, con base en lo dispuesto en el artículo 138.3 de la LFCP, la justificación de la adecuación del precio al mercado no debe hacerse en el pliego del contrato, sino en su informe de necesidad, en los siguientes términos: *“Asimismo, debe mencionarse el artículo 138.3 de dicho texto legal, en cuya virtud es en el informe razonado del expediente de contratación donde debe justificarse el valor estimado del contrato, y no en el pliego regulador, tal y como este Tribunal viene sosteniendo, entre otros, en su Acuerdo 12/2022, de 1 de febrero, conforme al cual “De la regulación legal expuesta cabe concluir que, al contrario de lo alegado por el reclamante, 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 lo hemos indicado en diversos de nuestros acuerdos, 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, tal como hemos expuesto, difiere de la prevista en nuestra ley foral.”. En el mismo sentido, cabe citar el Acuerdo 20/2022, de 22 de febrero.

Igualmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se ha pronunciado sobre la cuestión, en la Sentencia nº 220/2022, de 15 de julio, donde indica lo siguiente: “La actora señala en primer lugar que el pliego no contiene la justificación del precio, sino sólo de los costes salariales, sin que además identifique de donde se obtiene el precio por hora de 26’88 euros. Considera que no es suficiente que tales datos obren en el informe razonado con el que se da inicio al expediente de contratación. Se infringe lo dispuesto en el artículo 42.2 y 4 de la LF Contratos. La falta de concreción de tales datos genera falta de transparencia e indefensión.

Bien, el artículo 42 de la Ley Foral 2/2018 de 13 de abril recoge el Método para calcular el valor estimado de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición y efectivamente en dicho cálculo deberá tenerse en cuenta:

“2.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.

4. El cálculo del valor estimado deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y será válida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

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.”

El artículo no exige que en el pliego se haga constar la justificación del precio del contrato, sino que se limita a señalar los criterios para realizar el cálculo del valor estimado del contrato. Como señala la administración demandada, es en el informe razonado que da inicio al expediente de contratación en el que se ha de justificar el precio del contrato de conformidad con el artículo 138.3”.

A este respecto sostiene el órgano de contratación que en el informe de necesidad del contrato emitido por el arquitecto municipal se analiza la cuestión referida al importe y proporcionalidad de los premios, informe al que la reclamante alega no haber podido acceder, pese a haberlo solicitado, circunstancia que acredita el expediente administrativo remitido a este Tribunal, donde obra, a los folios 47 a 53, un informe remitido por el colegio reclamante al órgano de contratación donde solicitaba el informe de necesidad mencionado, no constando respuesta alguna a tal petición, extremo no controvertido por el órgano de contratación.

Dicho informe de necesidad si obra en el expediente administrativo remitido, a los folios 2 a 4, pero lo cierto es que no contiene justificación alguna respecto a la determinación del importe de los premios que prevé la cláusula 11 del pliego y que constituyen en este caso el precio del contrato, limitándose a señalar que *“El coste de la actuación es de 10.000 € en premios según lo establecido en el pliego de condiciones”*, sin motivación alguna en relación con los criterios tomados en consideración para su cuantificación.

Tal ausencia de motivación en cuanto al importe de los premios impide que este Tribunal pueda, sobre la base de su establecimiento discrecional por el órgano de contratación, revisar su adecuación a los criterios legales y tampoco, por consiguiente, su proporcionalidad a los trabajos que se licitan y condiciones requeridas, en el sentido invocado por la reclamante.

Debe tenerse muy presente, a este respecto, que la motivación del juicio técnico resulta exigible a fin de controlar su correcto ejercicio, tal y como señala la Sentencia 213/2022, de 6 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia de Navarra, constituyendo igualmente una garantía para la adecuada defensa de los derechos de los interesados, tal y como este Tribunal argumentó en su Acuerdo 53/2021, de 8 de junio, en el sentido de que *“la motivación de los actos administrativos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, tiene un carácter finalístico, de manera que “La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión”.* (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).”

Resulta, por tanto, que el órgano de contratación no ha justificado la adecuación del precio del contrato al mercado, ni que el mismo resulte suficiente para su efectivo cumplimiento, de tal forma que incurre en causa de anulabilidad, por ausencia de motivación determinante de indefensión, lo que conlleva la estimación de la presente reclamación por tal motivo, sin entrar en el análisis de las restantes alegaciones contenidas en este motivo de recurso respecto a la desproporción de los premios, que no puede efectuarse sin una debida motivación de la cuantía de los mismos para poder enjuiciar su proporcionalidad.

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 regulador del “Concurso de ideas con intervención de jurado para el diseño de la regeneración de la Avda. de Gipuzkoa de Berriozar”, licitado por el Ayuntamiento de Berriozar, anulando las cuantías de los premios previstas en la cláusula 11 del pliego, con imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de adjudicación del contrato.

2º. Notificar este acuerdo a doña P. L. C., en calidad de representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, al Ayuntamiento de Berriozar, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, 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, 16 de abril de 2024. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.