



Expediente: 94/2021

ACUERDO 105/2021, de 25 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por doña P. L. C., en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, frente al pliego del contrato “*Servicios para la redacción de los proyectos de rehabilitación y en su caso dirección de las obras de tres edificios de NASUVINSA destinados a alquiler en Mendillorri, Chantrea y Ansoain (Navarra)*”, licitado por Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 6 de julio de 2021, Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (en adelante NASUVINSA) publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Servicios para la redacción de los proyectos de rehabilitación y en su caso dirección de las obras de tres edificios de NASUVINSA destinados a alquiler en Navarra*”.

El 16 de agosto canceló dicha licitación por la “*Modificación de la solvencia técnica*”.

El mismo 16 de agosto NASUVINSA publicó un nuevo anuncio de licitación en el Portal de Contratación con el mismo objeto.

SEGUNDO.- Con fecha 26 de agosto, doña P. L. C. interpuso, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego de dicho contrato, en la que formula las siguientes alegaciones:

1ª. Solvencia técnica y profesional

Señala que la cláusula I de las condiciones particulares del pliego establece que *“La persona licitadora dispondrá para la ejecución del contrato de un equipo técnico que deberá contar, al menos, con los siguientes perfiles:*

a) Una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura / Arquitectura Técnica / Aparejadores / Ingenieros de Edificación, con atribución de firma suficiente, a la que corresponderá la redacción del Proyecto y su correspondiente dirección de obra.

b) Una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de Arquitectura Técnica / Aparejadores / Ingenieros de Edificación, con atribución de firma suficiente, a la que corresponderá la dirección de ejecución.

c) Una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de Arquitectura / Arquitectura Técnica / Aparejadores / Ingenieros de Edificación, con atribución de firma suficiente, a la que corresponderá la redacción del estudio de seguridad y salud y coordinación en obras.

d) Una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de Ingeniería o de Arquitectura, con atribución de firma suficiente, a la que corresponderá la redacción de los Proyectos parciales de instalaciones y su Dirección Técnica”.

Alega que el perfil de la letra a) debe ser, necesariamente, el de técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura, siendo contrario al ordenamiento jurídico e infringiendo las normas de contratación la admisión de los demás perfiles.

Señala que la redacción de esta cláusula fue modificada, dado que en el contrato publicado con el mismo objeto y contenido el 6 de julio, la redacción de la citada letra a) era la siguiente:

“a) Una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura, con atribución de firma suficiente, a la que corresponderá la redacción del Proyecto y su correspondiente dirección de obra”.

Sin embargo, dicha licitación fue cancelada el 16 de agosto, precisamente por la modificación de la solvencia técnica a la que se refiere.

Señala que, con el planteamiento actual, la composición del equipo mínimo permite que un aparejador pueda licitar sin necesidad de arquitecto, mientras que el arquitecto necesariamente tiene que licitar con un aparejador, lo cual lleva a cuestionar la configuración del pliego, dado que la formación del arquitecto es más amplia que la del aparejador.

Articula la argumentación de la reclamación en tres fundamentos: el objeto de licitación (un proyecto), el objeto de los pliegos (contexto e interpretación), y el contenido material de la contratación (variación esencial de la configuración arquitectónica).

A) Objeto de licitación: el proyecto

Señala que el objeto de la licitación es la redacción del proyecto y dirección de las obras de rehabilitación de tres promociones de viviendas, que son edificios de uso residencial.

Manifiesta que, para determinar qué es un proyecto, debe acudir al artículo 2.2.b) de la LOE, que establece que “2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y **requerirán un proyecto** según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

*b) Todas **las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose 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.***”

Señala que, conforme al artículo 4, “1. *El proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2º. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable”, definición que también se contiene en el Anejo III del Código Técnico de la Edificación: “*Proyecto: es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2 de la LOE, y en el que se justifican técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable*”.*

Alega que, cuando el pliego de condiciones está contratando la redacción de “un proyecto”, ha de entenderse, necesariamente, que se está refiriendo a su concepto jurídico, conforme a la interpretación literal prevista en el artículo 3 del Código Civil: “*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras*”.

Asimismo, señala que, conforme al artículo 10 de la LOE, quien redacta el proyecto es el proyectista, así como que, para la redacción de proyectos relativos a edificios de los usos previstos en la letra a) del artículo 2.1 de la LOE, es decir, en lo que ahora nos afecta, “residencial en todas sus formas”, y los referidos en el apartado 2.b) del artículo 2 (“intervención en edificios existentes cuando alteren su configuración arquitectónica”), es necesaria y habilitante la titulación académica y profesional de arquitecto.

Concluye que para la redacción de un proyecto de uso residencial sólo está habilitada la persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura y no lo está el perfil técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura Técnica/Aparejadores/Ingenieros de Edificación, así como que esta primera alegación resulta suficiente para entender que la solvencia técnica prevista en el pliego resulta contraria al ordenamiento jurídico y, por ello, vulnera las normas de concurrencia.

B) Objeto de los pliegos: contexto e interpretación

Alega que el hecho de que el objeto de contratación es un proyecto, en sentido legal, se infiere, también, de todo el contexto de la contratación, señalando el artículo 3.1 del Código Civil que *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto”*.

Señala que, no sólo es que formalmente el objeto del pliego sea un proyecto de rehabilitación, sino que todo su contenido, tanto sus condiciones particulares como las prescripciones técnicas, hacen referencia al término “proyecto”, y todas las demás obligaciones que contempla aquel sólo son compatibles y exigibles a proyectos en el sentido jurídico y legal del término.

Alega que toda la estructura del pliego responde a la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999 (LOE), exigiéndose la actuación de todos los agentes técnicos contemplados en la misma (artículos 10, 12 y 13), es decir, proyectista, director de obra y director de ejecución, a quienes se les encomiendan las obligaciones diferenciadas que, para cada uno, contempla la ley, correspondiendo también a un proyecto de obra LOE toda la documentación y requisitos exigidos.

Señala que lo mismo cabe decir respecto a la exigencia en el objeto del contrato de redacción de proyectos parciales, conforme a lo previsto en el artículo 4 de la LOE.

Alega que el pliego hace referencias directas a la LOE, siendo así que, la aplicación de dicha ley sólo procede en los supuestos del artículo 2 de dicho texto legal:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

.....

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose 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.*

c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.”*

Asimismo, señala que el pliego exige que el proyecto conste visado, siendo el visado obligatorio sólo cuando se exige un proyecto en los términos previstos en la LOE y certificado final de obra ejecutado conforme a la misma.

Alega que lo mismo puede decirse de la exigencia de que se redacte, como parte del proyecto, un plan de control de calidad, del estudio de seguridad y salud, o del estudio de gestión de residuos, así como que tampoco tendría sentido dividir la documentación entre proyecto básico y de ejecución si no estuviéramos realmente ante un proyecto arquitectónico en su definición legal de la LOE y el CTE.

Concluye que todo el pliego está configurado para la contratación de un proyecto y su dirección conforme a lo previsto en la Ley de Ordenación de la Edificación, y esto ratifica que el proyecto objeto de licitación, no sólo es un proyecto en su nomenclatura, sino que también lo es todo el cuerpo normativo y obligacional previsto en el texto conjunto publicado para la licitación.

C) Contenido material de la contratación: variación esencial de la configuración arquitectónica

Señala que este argumento hace referencia al supuesto de que la administración sostenga que no ha querido contratar un proyecto en su concepto jurídico legal definido en la LOE, pese a que ese ha sido el término utilizado y pese a que todo el contexto lo ratifica.

Establece que las obras a proyectar exigen las actuaciones descritas en la cláusula 3ª de las prescripciones técnicas, que las mismas requieren de la elaboración de un proyecto conforme al artículo 2 de la LOE, al tratarse de obras de rehabilitación que alteran la configuración arquitectónica, y que la única titulación académica y profesional habilitante para su redacción es la de arquitecto, conforme al artículo 10.2.a): *“Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2 , la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.*

...

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2.b y 2.c del artículo 2 de esta Ley (...).”

Señala, a este respecto, que es necesario determinar cuándo nos encontramos en obras de rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica, pues en ese caso será necesario un proyecto y su redacción deberá hacerla un arquitecto. Alude a la existencia de jurisprudencia que resuelve casuísticamente, en función de la naturaleza de la obra y su alcance concreto, pero que ha sentado unos criterios generales en cuanto a las facultades de los arquitectos técnicos, que pueden sintetizarse partiendo de las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990 y 9 de mayo de 1995:

“1. El ámbito que define la especialidad de estos profesionales es el de la ejecución de obras, y concretamente, de las obras de arquitectura, concebida ésta como el arte de proyectar y construir edificios y sus instalaciones complementarias, incardinado, por consiguiente, en el propio del sector de la edificación.

2. Han de referirse a intervenciones parciales en edificios ya construidos que no alteren su configuración arquitectónica, demoliciones y organizaciones, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza.

3. Además, ha de tenerse por restringido a los supuestos en que las obras y construcciones objeto no precisen proyecto arquitectónico, concepto éste jurídicamente indeterminado, al no haber sido objeto de una definición legal, de modo que ha de configurarse como un proyecto que por su entidad o características exceda de los conocimientos adquiridos por los Arquitectos Técnicos por medio de los estudios establecidos para adquirir su titulación media y se correspondan con los que hayan alcanzado los Arquitectos Superiores a los que legalmente les está atribuida sin cortapisa alguna la plenitud de atribuciones profesionales”.

Señala que, en este caso concreto, la actuación afecta a todas las fachadas, a todas las carpinterías exteriores, sistemas de protección solar, cubierta y aislamientos de fachadas, de cubierta y de planta baja, previéndose también la sustitución del sistema total de calefacción, afectando la completa instalación y, con ella, a distintos elementos del edificio con el paso de conducciones. Asimismo, señala que el sistema de ventilación mecánica se instala de nuevo, al no existir actualmente, y que se plantean reformas de accesos y obras para accesibilidad universal, además de mejoras en elementos comunes y en viviendas.

Concluye, de lo expuesto, que se está pretendiendo una actuación prácticamente integral, que poco tiene que ver con lo que la LOE llama intervención parcial, suponiendo, de hecho, un cambio de configuración.

Señala que estas actuaciones producen una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o, incluso, en el conjunto del sistema estructural, que va íntimamente ligado a la seguridad del edificio y de sus ocupantes.

Respeto a la afectación de la fachada, cita la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 2748/2012, de 22 de octubre, y, en cuanto a la cubierta, señala que la jurisprudencia ha considerado constante y reiteradamente que un proyecto de edificación que afecta a la cubierta del edificio, de cualquier forma, supone incidir en la configuración arquitectónica y, desde luego, afecta a un elemento estructural, por lo que el proyecto no es propio del ámbito competencial de los arquitectos técnicos y aparejadores.

Concluye que todas las obras descritas en las prescripciones técnicas requieren un proyecto que debe de ser elaborado por un arquitecto, puesto que se produce claramente *“una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural (...)”*.

2ª. Idoneidad

Señala que la jurisprudencia viene aplicando el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad, pero lo aplica, únicamente, como no puede ser de otro modo, cuando exista idoneidad, lo cual no ocurre en el presente caso respecto a los aparejadores, arquitectos técnicos e ingenieros de la edificación.

Alega que la falta de idoneidad resulta de las disposiciones legales, como se ha expuesto, dado que dichos profesionales no tienen habilitación legal para intervenir como proyectistas en edificios de uso residencial en intervención total o cuando se modifique la configuración arquitectónica.

Señala que esta tesis no es contraria ni restringe la competencia de otras titulaciones, ni resulta de monopolio competencial, sino que la actividad de este proyecto requiere, legalmente y con exclusividad, la titulación académica y profesional de arquitecto.

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

TERCERO.- Con fecha 26 de agosto se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 31 de agosto, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 1 de septiembre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y un escrito de alegaciones, que comienza con una exposición de antecedentes, de los que cabe destacar los siguientes:

1º. El 6 de julio de 2021, NASUVINSA publicó un anuncio de licitación referido a este contrato en el que, en el apartado referido a la solvencia técnica, se exigía que el redactor del proyecto y director de la obra fuera una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de la Arquitectura.

2º. El 29 de julio, el Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos técnicos e Ingenieros de Edificación de Navarra, presentó ante el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra un recurso frente a dicha licitación en el que indicaba que *“los arquitectos técnicos están perfectamente capacitados para redactar los proyectos de rehabilitación de los 3 Lotes de viviendas”* y solicitaba que se incluyera *“para la redacción de los proyectos técnicos a los arquitectos técnicos e ingenieros de la edificación”*, adjuntándose dicho recurso como Anexo II.

3°. El 16 de agosto, en vista del recurso presentado, NASUVINSA canceló la licitación y publicó una nueva, modificando la solvencia técnica a su sentido actual.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Que NASUVINSA, como poder adjudicador, tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los principios de contratación pública previstos en el artículo 2 de la LFCP, debiéndose destacar el principio de libre competencia que conlleva, como así lo ha determinado abundante jurisprudencia, evitar todo tipo de restricción y, en concreto, la introducción de reservas de actividad, resultando esclarecedoras, a este respecto, diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como las Resoluciones 889/2019, de 25 de julio, y 670/2020, de 11 de junio.

Señala que, por ello, a la vista del recurso del Colegio de Aparejadores, y aplicando el principio de libre competencia y libertad con idoneidad, modificó la solvencia técnica, permitiendo que una persona Arquitecta Técnica, Aparejadora o Ingeniera de Edificación, además de Arquitecta, con atribución de firma suficiente, pudiera redactar el Proyecto y su correspondiente dirección de obra objeto del contrato.

2ª. Que, cuando NASUVINSA indica “*con atribución de firma suficiente*”, se refiere a la habilitación exigida para redactar el proyecto y dirigir la obra según las normas que regulan el ejercicio de estas profesiones.

3ª. Que, en todo caso, el objetivo de NASUVINSA es contratar la redacción del proyecto y, en su caso, la dirección de unas obras de rehabilitación de unos edificios con la máxima calidad y rigor profesional.

Por ello, se han establecido unos criterios de adjudicación en el pliego, entre los cuales se otorgan hasta 30 puntos a la calidad arquitectónica y, en concreto, a la “Calidad arquitectónica de las fachadas y su relación con el espacio exterior” hasta un máximo de 15 puntos, valorándose la calidad arquitectónica del diseño de las fachadas

propuestas, su imagen y adecuación al entorno, modulación, acabado superficial, mejora respecto a la estética actual del edificio, funcionalidad y mantenimiento eficiente.

4ª. Que, no obstante, a la vista de la presente reclamación y, teniendo en cuenta las diferentes posturas mantenidas por ambos Colegios profesionales relativas al ámbito competencial y de intervención de sus profesionales colegiados, que incluso puede trascender al ámbito que nos ocupa y la repercusión que puede tener a futuro si las personas Arquitectas Técnicas, Aparejadoras o Ingenieras de Edificación tienen o no firma suficiente para redactar el proyecto, y su correspondiente dirección de obra, para este tipo de trabajos objeto del contrato, esta parte no puede sino elevar el expediente a ese Tribunal para que, como instancia superior, resuelva estas consideraciones.

En el índice del expediente se indica que no se ha presentado ninguna oferta a la licitación del contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- NASUVINSA es una sociedad mercantil de las previstas en el artículo 4.1.e) de la LFCP, por lo que son susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación que apruebe, conforme al artículo 122.2 de la misma ley foral.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un Colegio Profesional dado que, según el art. 123.1 de la LFCP, tienen legitimación las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.

Así lo pone de relieve, entre otras, la Resolución 889/2019, de 25 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, cuando concluye que *“En efecto, la entidad reclamante es un Colegio Profesional que, en su condición de tal, tiene por objetivo velar por la defensa de los intereses profesionales del colectivo que*

agrupa (Arquitectos), no sólo (según reiterada jurisprudencia) de los intereses de sus colegiados, en particular, sino también los de la profesión, en general, estando, en consecuencia, facultados para actuar en su defensa tanto en vía administrativa como en sede judicial, cuando los intereses de la profesión pueden resultar directamente afectados”.

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

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

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

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

QUINTO.- El objeto de la presente reclamación gira en torno al cuestionamiento de los requisitos de solvencia técnica o profesional exigidos en el pliego regulador por considerar que su redacción infringe las normas de contratación relativas a la concurrencia y el ordenamiento jurídico, puesto que el objeto de la contratación, requiere legalmente y con exclusividad, la titulación académica y profesional de arquitecto.

En concreto, como se detalla en los antecedentes, se alega la vulneración de la Ley de Ordenación de la Edificación, al permitir, dentro del equipo técnico mínimo, que la redacción del proyecto se realice por una persona con perfil técnico en la rama de conocimiento de la arquitectura, arquitectura técnica, aparejadores o ingenieros de edificación, cuando, según motivan, debería admitirse únicamente la titulación de arquitecto. En este sentido se argumenta que el objeto del contrato es la redacción del proyecto y la dirección de las obras de rehabilitación de tres promociones de viviendas, y que la redacción de proyectos de edificios de uso residencial y que alteren su configuración arquitectónica está reservada a los arquitectos por la LOE. Alude tanto al contenido del pliego, que relaciona con lo dispuesto en dicha ley respecto a la redacción de proyectos, como al contenido material del contrato, insistiendo en que se produce una variación esencial de la configuración arquitectónica de los edificios. Por último, señala que en el presente caso no es aplicable el principio de libertad con idoneidad frente al de exclusividad en relación con la titulación exigida, dado que los restantes profesionales que se citan en la cláusula I.a) no tienen idoneidad.

Por su parte, el órgano de contratación manifiesta en sus alegaciones que en una primera publicación en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación

contemplaba el requisito de solvencia técnica en los términos que ahora solicita el COAVN, pero que dicho pliego fue recurrido en alzada por el Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Navarra, a resultas del cual se modificó el mismo. Razón por la que el 16 de agosto se canceló la licitación y publicó un nuevo pliego, con la redacción actual. Alude a la jurisprudencia dictada en relación con las reservas de actividad en función de la titulación, en aras de garantizar la libre competencia. En todo caso, como consta en los antecedentes, no solicita la desestimación de la reclamación, sino que eleva el expediente para que lo resuelva el Tribunal.

SEXTO. – Expuestas sucintamente las posturas de las partes, debemos traer a colación la diversa jurisprudencia de los Tribunales, así como la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, en relación con las restricciones de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales. Así en nuestro Acuerdo 16/2019, de 21 de febrero, manifestamos lo siguiente:

“SEXTO.- La pretensión de la reclamante está dirigida a la anulación del Pliego Regulador del Contrato por entender que vulnera los principios de igualdad, no discriminación y libre concurrencia, en la medida en que excluye a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la posibilidad de participar en la licitación en igualdad de condiciones con los Arquitectos y, específicamente, de actuar como jefe de equipo. (...).

Al hilo de lo anterior, dispone el artículo 12 LFCP que “1. Podrán celebrar contratos sometidos a esta ley foral las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades para contratar, no se hallen en una situación de conflicto de intereses y acrediten una solvencia económica, financiera y técnica o profesional suficiente para ejecutar la prestación contractual demandada.

2. Quien licite deberá contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato”.

Por su parte, el artículo 17.1 del mismo texto legal establece que “Quien licite deberá acreditar la solvencia técnica o profesional para la ejecución del contrato. Se entiende por solvencia técnica o profesional la capacitación técnica o profesional para la adecuada ejecución del mismo, 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 a las características de la prestación contratada”; añadiendo en su apartado segundo los distintos medios para acreditar la capacidad técnica, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de suministros o servicios, entre los cuales el apartado g) contempla la “Aportación de las titulaciones académicas y profesionales del personal responsable de la ejecución del contrato siempre que no se evalúe como criterio de adjudicación”.

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

Este Tribunal en diversos Acuerdos – por todos, Acuerdo 35/2016, de 5 de julio - ha tenido ocasión de señalar que para participar en una licitación las empresas y profesionales interesados deben acreditar que disponen de la suficiente capacidad y solvencia, así como que la entidad adjudicadora deberá fijar en los pliegos de

condiciones o en el anuncio de licitación, de forma clara, precisa e inequívoca, los niveles mínimos de capacidad y solvencia que los candidatos y licitadores deben reunir, y estos niveles mínimos deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. Para la acreditación de este cumplimiento, la entidad adjudicadora también deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación los medios, de entre los recogidos en la norma (artículos 16 y 17 de la LFCP), que mejor sirvan para acreditar la solvencia de los licitadores, pudiendo escoger uno o más de ellos. Estos medios, en el caso de la solvencia técnica deberán tener, además, directa relación con la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de los servicios que se pretenda contratar. Por tanto, corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de competencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada. De este modo, la Junta de Contratación Administrativa en su Informe 36/2007, de 5 de julio, señala que los criterios de solvencia “han de cumplir cinco condiciones:

Que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato,

Que sean criterios determinados,

Que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato,

Que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate,

Y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio”.

En este sentido, y conforme a los principios proclamados en el artículo 2 LFCP, ha de partirse del principio general de libre concurrencia que impera en la contratación pública, donde - teniendo en cuenta que garantizar la libertad de concurrencia constituye una de las finalidades a salvaguardar (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de mayo de 1994) -, la licitación de los contratos, en principio, debe estar abierta a todas las empresas que, por razón de su actividad, puedan realizar la prestación que constituya el objeto del mismo. Razones de eficacia, sin embargo, exigen garantizar que las empresas que concurren a una licitación reúnan los requisitos que les permitan ejecutar el contrato, lo que justifica la exigencia de cumplimiento de los requisitos jurídicos que afectan a la personalidad y capacidad de obrar a que se refieren los artículos 12 y ss del mismo cuerpo legal; resultando que dentro de estos requisitos de solvencia técnica se engloba, precisamente, la posibilidad de exigir determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en la ejecución del contrato.

Conviene recordar en este punto, la consolidada jurisprudencia de los Tribunales así como la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales sobre la limitación de las licitaciones a determinadas titulaciones oficiales. Así, como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales trayendo a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras Resoluciones, la 160/2011 de 8 de junio, y la 112/2012, de 16 de mayo “(...) frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de "libertad con idoneidad" (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de febrero de 2012 (JUR 2012,81268)), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), 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 (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693))”.

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 (...)”.

Cabe citar, asimismo, nuestro Acuerdo 53/2017, de 7 de septiembre, en el que señalamos lo que sigue: *“Puede existir, y así ocurre en el presente caso, un solapamiento de conocimiento y funciones entre las que tienen ambas profesiones; resultando que en la medida en que la doctrina jurisprudencial – reflejada, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011, 13 de abril de 2015 y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 22 de enero de 2016 - viene rechazando el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos urbanísticos o técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las funciones a desarrollar, la determinación de la titulación exigida ha de coherenciarse con las funciones concretas a desempeñar. (...).*

En el mismo sentido pueden citarse los Acuerdos 70/2019, de 13 de agosto, y 33/2020, de 28 de mayo, señalando este último que *“Ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo que refiere la determinación del técnico competente en función del proyecto concreto de que se trate y el nivel de conocimientos*

correspondiente a cada profesión, sin atribuciones generales a titulaciones específicas. Así, como señala el Tribunal Supremo Sentencia 732/2017, de 28 de abril, con cita de la Sentencia de 25 de abril de 2016 “(...) con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene 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, como se recoge en aquella sentencia, 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 situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido. Ahora bien, como dijimos en la sentencia también citada de 19 de octubre de 2015 (casación 1482/2013), esa interpretación jurisprudencial amplia debe proyectarse sobre los concretos preceptos legales que se refieren a los distintos tipos de obras y edificaciones y a la titulación o titulaciones habilitadas para la realización de los proyectos correspondientes”.

SÉPTIMO. – La doctrina transcrita nos lleva a centrarnos en el objeto del contrato puesto que la restricción en favor de una profesión técnica determinada debe realizarse de manera restrictiva, procediendo únicamente cuando se encuentre debidamente justificada en atención al objeto contractual y así se desprenda de la formación y conocimientos propios de cada una de las profesiones tituladas en función del tipo de obra a realizar. Por lo que previamente conviene recordar lo establecido en el pliego regulador objeto de análisis. Así, el objeto del contrato se regula en la cláusula B.1 de las condiciones particulares en los siguientes términos:

“Constituye el objeto del presente contrato la redacción del proyecto y dirección de las obras de rehabilitación de tres promociones de viviendas de protección oficial en régimen de arrendamiento en Mendillorri, Chantrea y Ansoain, propiedad de NASUVINSA.

El trabajo se dividirá en las siguientes fases:

- *La redacción del Proyecto Técnico.*
- *La Dirección facultativa de obra (esta fase queda condicionada a la efectiva realización de la obra, a voluntad de NASUVINSA).*

Los servicios a contratar incluyen:

- *La redacción del proyecto técnico y en su caso, la dirección de las obras y dirección de ejecución.*

● *La redacción del estudio de seguridad y salud, aprobación del plan, coordinación de seguridad y salud en fase de proyecto y, en su caso de ejecución, incluyendo control documental y actas de seguridad semanales.*

● *Estudio específico de adecuación a normativa de Prevención de Riesgos laborales en acceso a cubiertas, fachadas y elementos comunes, medidas correctivas PRL en trabajos de uso y mantenimiento en aplicación criterios Ley 31/95 de PRL.*

● *La redacción del plan de control de calidad.*

● *La redacción del estudio de gestión de residuos.*

● *La redacción de los proyectos parciales y en su caso direcciones técnicas necesarias para la legalización de las instalaciones eléctricas en baja tensión, fontanería y saneamiento, climatización, ventilación, gas, ACS, actividades clasificadas e infraestructura común de telecomunicaciones que se ejecuten con las obras de rehabilitación.*

● *Estudio específico de ocupación de suelo privado y público necesaria para la ejecución de la obra, sus acopios, accesos y dotaciones necesarias.*

● *Estudio específico del planning de actuación real, incluyendo realojos de los inquilinos en el momento de actuación en el interior de su vivienda.*

● *La redacción y registro del certificado de eficiencia energética inicial y final.*

● *La redacción y entrega de la documentación final de obras en aplicación del art. 7 de LOE 38/1999.*

● *Exclusivamente para el LOTE 1: Anexo de Proyecto de Intervención Global.*

Las propuestas se ajustarán a la normativa de construcción, se realizarán conforme a las especificaciones que se describen en el presente pliego, sus prescripciones técnicas y el Anexo I “Requisitos y calidades Rehabilitación de viviendas para alquiler” y serán unas propuestas realizables en los siguientes presupuestos de contrata máximos: (...)”.

Por su parte, la cláusula 3ª del pliego técnico establece que la redacción del proyecto técnico de las obras de rehabilitación deberá contemplar, para todos los lotes, los siguientes aspectos:

“1. Envolvente Térmica: Rehabilitación de fachadas con criterios de alta eficiencia energética colocando sistema de aislamiento exterior. Renovación completa de carpinterías exteriores, por sistema estándar similar Passivhaus. Estudio de necesidades de protección solar por exceso de soleamiento según el caso, estudio de actuación en cubierta y puntos singulares según necesidades, además de aislamiento en cubierta y planta baja.

2. Mejora de eficiencia Energética: Estudio de necesidades de sustitución de calderas individuales por nuevas, por caldera comunitaria o por otros sistemas de calefacción más eficientes que el actual, incluso afecciones a distintos elementos del edificio por el paso de conducciones. Instalación de sistemas de ventilación mecánica con recuperación de calor. Monitorización de los equipos instalados y sus consumos, para implantación de Plataforma Nasuvinsa y su correspondiente ubicación física en el interior del edificio.

3. Accesibilidad Universal: Según el caso implicaría reformas de accesos y/o mejoras en aparatos elevadores y accesibilidad universal en elementos comunes.

4. Otras mejoras: Recuperación de condiciones óptimas en componentes degradados del edificio.

Se trata de actuaciones tanto en interior de viviendas como en elementos comunes, que complementan la rehabilitación energética y accesibilidad universal.

El alcance previsto de estas mejoras en el interior de las viviendas abarca, como norma general y siempre de acuerdo a necesidades individuales de cada vivienda:

Ficha de actuación de vivienda: Para la correcta evaluación del apartado 3.4 (Otras mejoras) los redactores del proyecto inspeccionarán todas las viviendas para acotar la situación previa a la rehabilitación según necesidades particulares de cada vivienda: Pintura, aparatos sanitarios, reposición de carpintería interior, sustitución de cocina etc.

Se redactará ficha individualizada de cada vivienda que valoren y describan estos conceptos y su subsanación. Nasuvinsa facilitará la realización de estas visitas.

Desde Nasuvinsa se marcarán directrices y se trabajará conjuntamente en las necesidades individuales de cada vivienda, constatando los resultados con la revisión realizada por la Dirección Facultativa, incluyendo la valoración de las actuaciones en el presente capítulo.”

En la cláusula 4ª se incluye entre los servicios de la redacción del proyecto de ejecución los ya señalados en la cláusula B.1 del condicionado, especificando las funciones y obligaciones del adjudicatario del siguiente modo:

“FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE LA PERSONA ADJUDICATARIA:

La persona adjudicataria redactará el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el Pliego de Condiciones Regulatoras, las Prescripciones Técnicas y los Anexos que rigen esta contratación, incluyéndose dentro de sus funciones, entre otras, las siguientes:

- 1. La presentación periódica a NASUVINSA para su correspondiente aprobación, de las diferentes fases de elaboración de los proyectos según CTE Parte I (básico, superficies y presupuestos, ejecución).*
- 2. Redacción de actas sobre las reuniones de seguimiento del desarrollo del Proyecto, con las decisiones tomadas y las autorizaciones por parte de la Propiedad.*
- 3. Las fases de elaboración del proyecto será objeto de aprobación por los servicios técnicos de Nasuvinsa para el paso a la fase siguiente.*
- 4. El proyecto de ejecución será conforme al contenido mínimo establecido en el anejo I Parte primera CTE.*
- 5. El presupuesto del proyecto de ejecución será refundido incluyendo los presupuestos de los proyectos parciales (instalaciones, gestión de residuos, seguridad y salud...).*

El presupuesto del proyecto de ejecución deberá agruparse en los siguientes capítulos, de forma que se facilite la solicitud y concesión de ayudas a rehabilitación.

A.1. Mejora de Envolvente

A.2 Mejora Energética.

A.3 Accesibilidad

A.4 Otras mejoras en elementos comunes e interior de viviendas.

6. Se debe analizar las infraestructuras existentes en el edificio objeto del proyecto y la necesidad, en su caso, de modificar sus trazados.

7. Se debe tomar en consideración, los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud durante las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto y las previsiones contenidas en el estudio de seguridad y salud.

8. Tramitación, ante el servicio de industria, de los proyectos de instalaciones en sus fases inicial y final, así como realizar las gestiones necesarias (consultas, tramitaciones etc,) ante las compañías suministradoras, tanto en fase de proyecto como durante la obra y al final de la misma, que garantice la contratación de los suministros.

9. Colaborar con los Organismos de Control Técnico que Nasuvinsa pueda contratar para la ejecución de las obras.

10. Redactar y suscribir la memoria de calidades en colaboración con la Propiedad.

11. Maquetación de ficha informativa tipo Díptico DinA4 con conceptos básicos de la rehabilitación para conocimiento previo de los usuarios. Con lenguaje no especializado se orientará a pautas de uso y ventajas energéticas y económicas de la solución adoptada para los inquilinos

12. La entrega a la Propiedad, en sus oficinas, de 1 ejemplar en formato papel de todos los Proyectos debidamente visados, 1 ejemplar completo del Proyecto en tamaño A3 y un ejemplar en formato digital.

Además, se entregará la información digitalizada editable en formato DWG (documentación gráfica proyecto), en presto (bc3) y Excel (presupuesto refundido) de proyectos para la fase de contratación de las Obras.

13. Se debe dar respuesta a los requerimientos que la Administración plantee, como requisito previo a la obtención de licencias municipales o la calificación de rehabilitación protegida. Para ello, la persona adjudicataria elaborará toda la

documentación que sea necesaria, asumiendo el coste económico de dicha documentación en el precio del contrato.

14. Elaboración de un proyecto REFUNDIDO VISADO previo al inicio de las obras donde se recoja todas las modificaciones consecuencia de todos los requerimientos previos. Se deberá aportar dos copias en A3 de documentación gráfica previa al inicio de obras, además de la documentación completa en formato digital.

15. Elaboración de todos los informes y documentos técnicos necesarios que Nasuvinsa solicite en el previo y transcurso de la obra: afecciones a propiedad ajena, comprobaciones, servidumbres etc para el buen funcionamiento de la obra.

16. Realización de cuantos informes fueran precisos, a solicitud de Nasuvinsa, para la adjudicación de las obras a las empresas constructoras.”

Tras ello procede igualmente reproducir lo dispuesto al respecto por la normativa aplicable. Así, en primer lugar, la Ley 38/1998, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), que en su exposición de motivos señala que *“Además la ley delimita el ámbito de actuaciones que corresponden a los profesionales, el proyectista, el director de obra y el director de la ejecución de la obra, estableciendo claramente el ámbito específico de su intervención, en función de su titulación habilitante”*.

Su artículo 1.3 establece que *“Cuando las Administraciones públicas y los organismos y entidades sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones públicas actúen como agentes del proceso de la edificación se regirán por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas y en lo no contemplado en la misma por las disposiciones de esta Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria”*.

Su artículo 2, ámbito de aplicación, establece lo siguiente: *“1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:*

a) *Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.*

b) *Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.*

c) *Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.*

2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose 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.*

c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.*

3. *Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.*

El artículo 4.1 señala que “*El proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2º. (...)*”.

Y, finalmente, el artículo 10 señala que “1. *El proyectista es el agente que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto.*

(...).

2. *Son obligaciones del proyectista:*

a) *Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico según corresponda, y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico redactor del proyecto que tenga la titulación profesional habilitante.*

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo b) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante, con carácter general, será la de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas.

Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios comprendidos en el grupo c) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico y vendrá determinada por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus especialidades y competencias específicas.

Idénticos criterios se seguirán respecto de los proyectos de obras a las que se refieren los apartados 2 b) y 2 c) del artículo 2 de esta Ley.

En todo caso y para todos los grupos, en los aspectos concretos correspondientes a sus especialidades y competencias específicas, y en particular respecto de los elementos complementarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 2, podrán asimismo intervenir otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados y coordinados por el proyectista. Dichas intervenciones especializadas serán preceptivas si así lo establece la disposición legal reguladora del sector de actividad de que se trate.

b) Redactar el proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y entregarlo, con los visados que en su caso fueran preceptivos.

c) Acordar, en su caso, con el promotor la contratación de colaboraciones parciales.”

Asimismo, la Ley 12/1986, de 1 de abril, por la que se regulan las atribuciones profesionales de los arquitectos técnicos e ingenieros técnicos, cuyo preámbulo señala que *“El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el reconocimiento de las que les son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente, sin restricciones artificiosas o injustificadas y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros técnicos titulados y en el caso de la edificación de los Arquitectos”*.

Su artículo 2 señala que *“1. Corresponden a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad, las siguientes atribuciones profesionales:*

a) La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.

(...).

2. Corresponden a los Arquitectos técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado primero de este artículo, en relación a su especialidad de ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación.

La facultad de elaborar proyectos descrita en el párrafo a), se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la expresada legislación, no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los

de organización seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza”.

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, - entendiéndose 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.

Pues bien, en el supuesto que analizamos resulta determinante que el objeto del contrato se refiere a una edificación cuyo uso principal es el residencial, lo que claramente se deduce del pliego al licitar la redacción del proyecto y dirección de las obras de rehabilitación de tres promociones de viviendas de protección oficial y que en aplicación de la transcrita ley de ordenación de la edificación, sus obras requieren de la redacción de un proyecto.

Faltaría por determinar si, además, las intervenciones a realizar se refieren a la rehabilitación de edificios existentes, que alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose 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 (art.2.1.a) LOE).

Analizando el pliego en cuestión, dentro de las prescripciones técnicas del contrato, se contempla expresamente que los proyectos incluyan una envolvente térmica, de rehabilitación de fachadas con criterios de alta eficiencia energética colocando sistema de aislamiento exterior, incluyendo igualmente un estudio de necesidades de protección solar por exceso de soleamiento según el caso, estudio de

actuación en cubierta y puntos singulares según necesidades, además de aislamiento en cubierta y planta baja. Actuaciones que implican la alteración de la configuración arquitectónica del edificio, como así sostiene el reclamante.

En este sentido la sentencia citada por el reclamante, núm. 2748/2012, de 22 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, -respecto a la fachada-, y las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1990, 4 de diciembre de 1993, y 4 de julio de 2002, respecto a la cubierta. Sentencia esta última que señala lo siguiente:

“Los artículos acabados de citar reconocen como función esencial de los arquitectos técnicos la de ejecución de obras, pero también les atribuye a los mismos la facultad de elaborar proyecto de toda clase de obras y construcciones, siempre que no requieran «proyecto arquitectónico», así como la de intervenir parcialmente en edificios construidos que no alteren su «configuración arquitectónica», conceptos éstos, los de proyección y configuración arquitectónica, de índole metajurídica, no dotados de ninguna precisión legal sobre su alcance, y contenido.

Es claro, pues, que existe entre los Arquitectos Superiores y los Arquitectos Técnicos, un ámbito de competencias concurrentes de proyección e intervención parcial de construcciones, sin reglas precisas ni claras de delimitación, dependiendo la competencia de esos profesionales de su capacidad técnica real para el desempeño de tales funciones proyectivas y ejecutivas de obras – sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1981 (RJ 1981, 3457) y 21 de octubre de 1987 (RJ 1987, 8685), entre muchas otras–.

En una interpretación de ese artículo 2.2 de la Ley 12/1986, la jurisprudencia viene también declarando –sentencias de 3 de octubre y 13 de diciembre de 1991 (RJ 1992, 358), 7 de mayo de 1992 (RJ 1992, 4138) – que la cuestión de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos, ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras que carecen de complejidad técnica constructiva, atendándose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración, por lo que las dudas, tan numerosas y frecuentes, dada la ambigüedad de los términos legales definitorios de las competencias citadas, que puedan plantearse

deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores.

TERCERO.

Todo lo expuesto viene a reconducir a la importancia fundamental que reviste el examen de cada caso concreto planteado, dada la generalidad y escasa precisión técnica y terminológica de esos conceptos de proyecto o configuración arquitectónicos.

En el supuesto aquí enjuiciado, se aprecia y así se expresa en la sentencia impugnada, que el proyecto consiste en la reparación de la cubierta del edificio, que no olvidemos está integrado por 32 viviendas, (...) de lo que no cabe sino deducir también la modificación de la configuración arquitectónica, a lo que hemos de agregar que estamos en presencia de un edificio integrado por 32 viviendas, donde el factor seguridad de los ocupantes de tales viviendas, es un factor determinante de las máximas exigencias y garantías en la proyección y rehabilitación de ese edificio, que requieren la dirección de Arquitecto titulado superior, habiéndose en consecuencia de desestimar el motivo al no apreciarse vulneración de los preceptos indicados por la parte recurrente”.

Asimismo, cabe señalar que las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales citadas por el órgano de contratación en sus alegaciones no contravienen esta conclusión al tratar de supuestos diferentes. Así, la Resolución 889/2019, de 25 de julio, resuelve un supuesto en que existía una reserva en favor de los arquitectos respecto a la redacción del proyecto, no siendo el objeto de discusión, sino la necesidad de que junto al arquitecto redactor del proyecto interviniera un ingeniero industrial para redactar el proyecto de instalaciones: “(...), *lo que exige es que la titulación del licitador sea la de arquitecto, a la vista de la naturaleza del trabajo a realizar, si bien requiere que una de las partes del trabajo sea realizado por otro técnico que, siendo igualmente competente para ello, puede acreditar una formación más completa en el diseño, cálculo y valoración de las instalaciones, como son los ingenieros de la rama industrial*”. Situación que se contempla de igual modo en este pliego en su cláusula I.d) del condicionado del contrato.

Tras lo expuesto consideramos adecuada la reserva a favor de los titulados en arquitectura, por estar prevista legalmente en el párrafo segundo del artículo 10.2.a) en relación con los artículos 2.1.a) y 2.2.b) de la LOE, sin que ello implique vulneración del principio que rige en esta materia, principio de libertad de acceso con idoneidad, por cuanto la exigencia respecto a dicha titulación viene impuesta por dicha ley.

Así pues, procede la estimación de la reclamación interpuesta, declarando la nulidad de la cláusula I de las condiciones particulares del pliego, por contravenir los citados preceptos de la ley de ordenación de la edificación.

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 la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por doña P. L. C., en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, frente al pliego del contrato “Servicios para la redacción de los proyectos de rehabilitación y en su caso dirección de las obras de tres edificios de NASUVINSA destinados a alquiler en Mendillorri, Chantrea y Ansoain (Navarra)”, licitado por Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA) declarando la nulidad de la cláusula I de las condiciones particulares del pliego.

2º. Notificar este acuerdo a doña P. L. C., en calidad de representante del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS VASCO NAVARRO, a Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (NASUVINSA), 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, 25 de octubre de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, M^a Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.