TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

C/Iturrama 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarrra.es

Expediente: 84/2025

ACUERDO 74/2025, de 16 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don J. I. A. A., en nombre propio y en representación de don I. D. V., frente al anuncio de licitación del contrato de "*Redacción del proyecto y, en su caso, dirección de obra de la reforma del Planetario de Pamplona*", publicada por Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L. (NICDO) publicó el 28 de agosto de 2025 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de "*Redacción del proyecto y, en su caso, dirección de obra de la reforma del Planetario de Pamplona*".

SEGUNDO.- Con fecha 7 de septiembre, don J. I. A. A. interpuso, en nombre propio y en representación de don I. D. V., una reclamación especial en materia de contratación pública frente al citado anuncio de licitación, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Que son autores del proyecto y directores de obra del Planetario de Pamplona, obra arquitectónica protegida conforme a los artículos 10.1.f) y concordantes de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996, de 12 de abril).

2ª. Que con fecha 28 de agosto se ha convocado el concurso para la Redacción del Proyecto y, en su caso, Dirección de las Obras de la Reforma del Planetario de Pamplona por parte de NICDO.

3ª. Que dicha convocatoria se ha efectuado sin contar con los autores de la obra, sin reconocimiento alguno a su autoría y sin recabar la autorización que exige el artículo 21 LPI para cualquier transformación sustancial de una obra arquitectónica.

4ª. Que no existe cesión expresa y por escrito de los derechos de transformación de la obra (artículo 43 LPI), por lo que los firmantes mantienen la plena titularidad de dichos derechos.

5ª. Que la convocatoria vulnera la LPI y, por ende, los principios de legalidad, igualdad y concurrencia que rigen la contratación pública, al desconocer derechos subjetivos de terceros que condicionan la propia validez del procedimiento.

Solicitan, atendiendo a lo expuesto, que se admita el recurso especial interpuesto, que se acuerde la suspensión inmediata del procedimiento de contratación hasta su resolución, que se declare la nulidad de la convocatoria al vulnerar los derechos de autor sobre la obra arquitectónica y que, en su caso, se disponga que cualquier futura convocatoria incluya el debido reconocimiento de sus autores y requiera su autorización expresa para la transformación del edificio.

TERCERO.- Con fecha 7 de septiembre 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 10 de septiembre, 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 contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, 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 mismo 10 de septiembre el órgano de contratación aportó el expediente, así como un escrito de alegaciones en el que manifiesta lo siguiente:

1ª. Que el recurrente indica que interviene, además de en su propio nombre y derecho, en representación del también arquitecto Sr. I. d. V., sin que dicha representación se acredite de ninguna forma, de donde no es posible admitir la intervención de este en el presente procedimiento.

2ª. Que ninguno de los recurrentes ostenta la titularidad de los derechos que se citan en el recurso, ya que la base 6.4 de la convocatoria del concurso de ideas para la confección del Proyecto de construcción del Edificio del Planetario de Pamplona, que ganaron los recurrentes, señala que "*Los trabajos presentados quedarán de propiedad de sus autores, a excepción del correspondiente al primer premio, que pasará a ser propiedad del Departamento de Educación y Cultura*". Señala que se aporta la convocatoria referida como documento nº 1, publicada en el BON nº 113, de 11 de septiembre de 1989.

Alega que, por lo tanto, al contrario de lo que se afirma en el recurso, son precisamente los recurrentes quienes no disponen del derecho de propiedad del trabajo presentado y, en consecuencia, tampoco del derecho de transformación del mismo.

Señala, asimismo, que entre la documentación que presentaron los reclamantes en su día figura el pliego de condiciones y la memoria, que se adjuntan como documento nº 2, donde ya reconocen expresamente la convocatoria del concurso de ideas y la obtención del primer premio.

En consecuencia, solicita que se acuerde la inadmisión de la reclamación por carecer de la legitimación necesaria para su interposición, al no ser titular de los derechos pretendidos.

CUARTO.- Con fecha 10 de septiembre se requirió a don J. I. A. A. que acreditara la representación de don I. D. V., en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 126.2.b) de la LFCP, habiéndose cumplimentado la misma el 12 de septiembre.

QUINTO.- No consta la existencia de otras personas interesadas a las que deba dársele traslado de la reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 126.5 de la LFCP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L. (NICDO) es una sociedad mercantil sujeta a la LFCP en virtud de su artículo 4.1.e), habiéndose interpuesto la reclamación en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la misma Ley Foral.

SEGUNDO.- Como condición previa al examen del fondo de la reclamación interpuesta procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión alegada por el órgano de contratación, como es la falta de legitimación de los reclamantes al no ser titulares de los derechos de autor pretendidos, causa de inadmisión prevista en el artículo 127.3.b) de la LFCP.

En relación con este examen, cabe recordar que la apreciación de las circunstancias de admisibilidad de los recursos afecta al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE y, en consecuencia, la interpretación de las causas que en relación con los mismos establezcan las normas que en cada caso los regulen, son de interpretación estricta, resultando, además, que el principio “pro actione” exige restringir al máximo las causas de inadmisibilidad de los recursos, si bien debe ser entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción

entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Así lo viene declarando de forma reiterada el Tribunal Constitucional, por todas, en su sentencia de 11 de abril de 2013.

El examen de esta cuestión debe partir de la regulación contenida en la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, que en su artículo 1.3 establece que "*Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción*".

La LFCP establece en su artículo 122.1 que "*La reclamación especial en materia de contratación pública se podrá interponer ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra por las empresas, profesionales y personas interesadas en la licitación y adjudicación de un contrato público, así como las organizaciones sindicales"*, regulación que, en una primera aproximación, parece restringir la legitimación, además de a las organizaciones sindicales, a quienes están interesados en la licitación y adjudicación y, por ello, a quienes puedan concurrir o participar en el procedimiento de que se trate.

No obstante, el artículo 123.1 de la misma Ley Foral, bajo la denominación precisamente de "Legitimación", contempla una regulación más amplia, al establecer que *"La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando (...)".*

La jurisprudencia ha venido a fijar el concepto de interés legítimo, señalando la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2007, de 12 de marzo, en relación al orden contencioso-administrativo, "*que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida*".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2015, por su parte, señala que "*Para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso*", así que por dicho interés "*debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos*".

Señala, asimismo, que "*se parte del concepto de legitimación "ad causam" tal cual ha sido recogido por la doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente*", así como que "*La respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos*", y que "*La existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte, a cuya satisfacción sirva el proceso, lo*

que de partida sitúa el análisis en la búsqueda de ese interés, cuya alegación y prueba, cuando es cuestionado, es carga que incumbe a la parte que se lo arroga".

Por su parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha señalado en su Resolución 425/2018, de 27 de abril, que interés legítimo es "*el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio*", y que "*Ese interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad*".

Por lo tanto, aun cuando la legitimación se reconoce, en primer término, a quien concurre a la licitación o no puede hacerlo precisamente por los términos en que se encuentra redactado el pliego que recurre, también se reconoce legitimación a quien acredite un interés legítimo de otro tipo que se vincule con el proceso, de tal forma que la estimación de la reclamación le produzca una ventaja real, no meramente hipotética.

Además de todo ello, como argumento fundamental a favor del reconocimiento de la debida legitimación, se encuentra el principio "pro actione", que en el ámbito en el que nos encontramos se traduce en un criterio de "in favor legitimationis".

Pues bien, como se ha señalado en los antecedentes del presente Acuerdo, alegan los reclamantes que la convocatoria del contrato de redacción del proyecto y, en su caso, dirección de obra de la reforma del Planetario de Pamplona, llevada a cabo por Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L., vulnera sus derechos de autor sobre la obra arquitectónica del Planetario, ya que fueron los autores del proyecto y sus directores de obra, por cuanto se ha efectuado sin contar con su autorización y sin reconocimiento alguno a su autoría.

Argumenta el órgano de contratación, de contrario, que los recurrentes cedieron su derecho de propiedad al obtener el primer premio del concurso de ideas que se convocó para confeccionar el proyecto de construcción del Planetario, tal y como consta en las bases de la convocatoria publicadas oficialmente, por lo que carecen de la legitimación necesaria para la interposición de la reclamación.

Pues bien, siendo la cuestión de fondo discutida por las partes si ha existido o no una vulneración de los derechos de autor de los recurrentes en los términos previstos en la Ley de Propiedad Intelectual, cuyo texto refundido se aprobó por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, cualquier pronunciamiento acerca de la titularidad de tales derechos supondría un enjuiciamiento respecto a dicha cuestión, resolviendo de esta manera la pretensión de los recurrentes, de tal forma que la inadmisión de la reclamación sustentada en su falta de legitimación por tal causa supondría, en la práctica, anticipar la resolución sobre la cuestión de fondo planteada.

Por ello, consideramos improcedente inadmitir la reclamación como consecuencia de la falta de legitimación de los reclamantes ya que, como decimos, la titularidad de sus derechos de propiedad intelectual es precisamente la cuestión sobre la que versa aquella, no pudiendo ser utilizada como fundamento de su inadmisión, tal y como sostiene el órgano de contratación.

TERCERO.- Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que el artículo 124.3 de la LFCP establece que la reclamación especial deberá fundarse exclusivamente en alguno de los motivos previstos, razón por la que procede examinar también esta cuestión como condición necesaria para la admisión de la reclamación.

Ha de señalarse, a este respecto, que las normas que rigen el acceso a los recursos son de carácter imperativo (de orden público), no disponibles para las partes ni para el órgano que debe resolverlos, de forma que el examen de su observancia no está condicionado por su petición, pudiendo este Tribunal apreciar de oficio la concurrencia de una causa que impida la admisión del recurso (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2005), por lo que es obligado examinar la pertinencia de su formulación

(Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2008), tal y como ha señalado este Tribunal, entre otros, en el Acuerdo 42/2024, de 5 de julio.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 124.3 de la LFCP, la reclamación se configura como un recurso especial que ha de fundarse, exclusivamente, en los motivos tasados expresamente contemplados en dicho precepto, a saber:

"*a) Encontrarse incurso el adjudicatario en alguna de las causas de exclusión de la licitación señaladas en esta ley foral.*

b) La falta de solvencia económica y financiera, técnica o profesional del adjudicatario.

c) Las infracciones 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.

d) Los encargos a entes instrumentales, que se realicen con infracción de los preceptos de esta ley foral, por considerar que debieron ser objeto de licitación.

e) Las modificaciones de contratos que se realicen con infracción de los preceptos de esta ley foral, estén previstas o no en el contrato inicial, por considerar que debieron ser objeto de licitación. En este caso, ostentarán legitimación activa para reclamar únicamente las personas que hayan sido admitidas a la licitación del contrato inicial.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones".

En consecuencia, de dicho precepto resulta que las causas de interposición de la reclamación en materia de contratación pública son tasadas, de manera que para determinar la procedencia o no de la misma debe analizarse previamente si el supuesto coincide con alguno de los previstos en la norma y que tienen carácter de "numerus clausus".

Pues bien, no justifican los reclamantes la interposición de su recurso en ninguno de los motivos señalados, no apreciándose tampoco por parte de este Tribunal la concurrencia de ninguno de ellos. En este sentido, señalan los recurrentes que "*la*

convocatoria vulnera la LPI y, por ende, los principios de legalidad, igualdad y concurrencia que rigen en la contratación pública, al desconocer derechos subjetivos de terceros que condicionan la propia validez del procedimiento", realizando de esta manera una referencia genérica a los principios reguladores de la contratación pública, sin concretar, en cambio, en qué medida dichos principios han sido vulnerados, especialmente teniendo en cuenta que nos encontramos ante un contrato tramitado por el procedimiento abierto, en el que cualquier empresa o profesional interesado puede presentar su oferta (artículo 72 de la LFCP).

Lo que los recurrentes sostienen, pues así se señala expresamente en su reclamación, es que la convocatoria del contrato vulnera sus derechos de autor regulados en la Ley de Propiedad Intelectual, encontrándonos, por lo tanto, ante una cuestión de legalidad ordinaria, que excede del ámbito de la reclamación especial en materia de contratación pública, reclamación que, como se ha dicho, sólo cabe interponer por los motivos expresamente previstos en el artículo 124.3 de la LFCP.

Así, tal y como afirma la Resolución 302/2020, de 27 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, "*ni el recurso especial en materia de contratación del TRLCSP ni las reclamaciones de la Ley 31/2007 pueden configurarse como mecanismos universales de impugnación de cuantos defectos o irregularidades hayan podido cometerse con ocasión de la contratación pública siendo que este Tribunal es un órgano especializado en materia de contratación administrativa que, consecuentemente, no puede entrar a resolver sobre cuestiones que, planteadas con ocasión de un recurso administrativo, nada tienen que ver con la adecuación del procedimiento de contratación a las disposiciones del TRLCSP o de su normativa complementaria. (...).*
(...) el Recurso Especial en Materia de contratación, no pretende que a través de él se depuren todas las posibles infracciones que se hayan podido cometer en la contratación, que tendrán otras formas de tutela, sea la del art. 39 del TRLCSP, sea el recurso administrativo o judicial que cupiera contra los actos de que se trate; de modo que tal recurso no puede configurarse como mecanismo universal de impugnación de cuantos defectos o irregularidades hayan podido cometerse con ocasión de la

contratación pública. Y en fin, que este Tribunal es un órgano especializado en materia de contratación administrativa que, consecuentemente, no puede entrar a resolver sobre cuestiones que, planteadas con ocasión de un recurso administrativo, nada tienen que ver con la adecuación del procedimiento de contratación a las disposiciones del TRLCSP o de su normativa complementaria."

Criterio también sostenido por este Tribunal, entre otros, en sus Acuerdos 55/2023, de 14 de julio, y 29/2025, de 4 de abril, en el que señalamos que "*A la vista de las infracciones alegadas, se hace preciso puntualizar que la reclamación especial en materia de contratación pública constituye un mecanismo de recurso específico previsto en la LFCP que no tiene por objeto resolver cuestiones de legalidad ordinaria, sino exclusivamente posibles vulneraciones de la normativa reguladora de dicha materia contractual*".

Cabe traer a colación, por último, la Resolución 928/2022, de 21 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que, en relación con la vulneración de los derechos de autor, establece que "*lo primero que debe señalarse es que la posible vulneración de derechos de autor excede del ámbito del presente recurso, limitado al anuncio de licitación de un contrato administrativo, debiendo los recurrentes ejercitar las acciones que estimen procedentes en defensa de sus derechos de autor ante la jurisdicción correspondiente*".

Procede concluir, por ello, que la reclamación no se fundamenta en ninguno de los motivos legalmente previstos, procediendo por tal causa la inadmisión de la reclamación especial interpuesta.

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. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don J. I. A. A., en nombre propio y en representación de don I. D. V., frente al anuncio de licitación del contrato de "*Redacción del proyecto y, en su caso, dirección de obra de la reforma del Planetario de Pamplona*", publicada por Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L.

2º. Notificar este acuerdo a don J. I. A. A., en su condición de interesado y como representante de don I. D. V., a Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L. y al resto de interesados que figuren en el expediente, a los efectos oportunos, 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, a 16 de septiembre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. LA VOCAL, Gloria Arancón Largo.