TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

Avda. Carlos III, 4-Nivel 12
31002 PAMPLONA
Tfno. 848 42 19 64-848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Expediente: 114/2020

ACUERDO 126/2020, de 29 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por GLOCAL INFLUENCE, S.L. frente al pliego regulador del "*Acuerdo Marco de Publicidad Institucional para la Administración Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos para 2021*", promovido por la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra, publicó el 4 de noviembre de 2020 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del "*Acuerdo Marco de Publicidad Institucional para la Administración Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos para 2021*".

SEGUNDO.- Con fecha 16 de noviembre de 2020, GLOCAL INFLUENCE, S.L. formuló una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador del acuerdo marco.

En dicha reclamación señala que es la editora del medio nativo digital navarra.com.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Que la cláusula 2ª del pliego establece lotes nominales, directamente dirigidos a unos medios de comunicación concretos, eliminándose de esta manera cualquier posibilidad de competencia, al existir, para dichos medios, una expectativa

clara de adjudicación previa. Señala que ello vulnera los principios generales de libre competencia, publicidad, igualdad y no discriminación.

2ª. Que, en relación con lo anterior, la cláusula 1ª señala que la organización por lotes se realiza "*de acuerdo a las directrices de gestión publicitaria del Gobierno de Navarra*", pero que "*dichas directrices son desconocidas para este licitador, intuyendo que igualmente lo son para los demás, en tanto que no se han publicado en el portal de contratación ni son localizables en la web del Gobierno de Navarra*", lo cual atenta contra el principio de transparencia.

3ª. Que se prevé un contrato de un año, prorrogable por tres anualidades consecutivas, hasta 2024, por lo que "*se adjudican lotes con importes fijos a empresas con posibles prórrogas hasta 2024 sin tener en cuenta la audiencia de los medios de comunicación, cuestión esta, de enorme y vital importancia para poder hacer un uso adecuado de los fondos públicos y retribuirse a los medios conforme al único criterio objetivo posible, la medición de audiencia (…)*", lo que es contrario al principio de igualdad.

4ª. Que la cláusula 2ª establece el "*Lote 3, prensa diaria no editada en Navarra pero con edición diaria para Navarra*", lo cual choca frontalmente con lo dispuesto en el artículo 6 de la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dicha Orden Foral determina que se contratará, en lo correspondiente a prensa diaria, con empresas domiciliadas en Navarra que editen periódicos de información general, por lo que el propio Gobierno de Navarra, con la configuración del lote 3, pretende obviar lo establecido en la citada Orden Foral, "*siendo una manifiesta ilegalidad el que se pretenda adjudicar un lote a empresas que estén domiciliadas fuera de Navarra*".

5ª. Que la cláusula 12.2 del pliego, respecto a la oferta económica, únicamente tiene en cuenta para la asignación de puntuación un descuento sobre la tarifa. "*Es decir,*

si un medio con 0 lectores de audiencia oferta un 60% de descuento sobre tarifa y otro con 100.000 lectores de audiencia oferta un 50% sobre tarifa, gana el de 0 audiencia. Choca frontalmente con el objetivo de la publicidad.

Por otro lado, si un medio tiene una tarifa de 10 € y ofrece un 50% de descuento; otro tiene una tarifa de 100 € y ofrece un 60% de descuento, gana el concurso el que ofrece un 60% siendo su coste para el Gobierno de Navarra un 800% superior".

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se anule el pliego o, subsidiariamente, se anulen sus cláusulas 1ª, 2ª, 3ª y 12.2.A), por ser contrarias a los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia.

TERCERO.- Con fecha 18 de noviembre de 2020, la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LFCP.

Se formulan las siguientes alegaciones:

1ª. Falta de legitimación activa para reclamar.

Señala, a este respecto, que los artículos 122 y 123 de la LFCP constituyen ley especial respeto de la legislación reguladora del procedimiento administrativo con carácter general, de manera que la existencia o no de legitimación en el caso concreto debe examinarse a la luz de los mismos.

Asimismo, señala que, conforme a la Directiva de recursos (artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE), debe reconocerse legitimación para interponer el recurso especial "*como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción*".

Alude a la distinción procesal entre legitimación "*ad procesum*" y legitimación "*ad causam*", señalando respecto a la segunda que, "*según la jurisprudencia del*

Tribunal Supremo, la misma equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. El concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio". Se alude, asimismo, a la STC 67/2010, de 18 de octubre, relativa a la legitimación para la interposición de un recurso.

Señala que, conforme a los datos obrantes en el Boletín Oficial del Registro Mercantil, la reclamante tiene por objeto social "*la creación de servicios informáticos y portales web*", presentándose en la propia reclamación como "*editora del medio nativo digital navarra.com*".

Manifiesta que la cláusula 1ª del pliego regulador especifica que el objeto de la licitación es la selección de agencias publicitarias, siendo el CPV del acuerdo marco 79341200-8 "Servicios de Gestión Publicitaria". Así, y de acuerdo con ello, en las cláusulas 4ª y 5ª se concretan las condiciones mínimas de solvencia que en dichas áreas de la contratación y gestión de espacios publicitarios son exigibles a las agencias licitadoras.

Concluye que, por lo tanto, resulta manifiesta la falta de legitimación (ad causam) de la reclamante, dado que en ningún caso podría participar en la licitación.

2ª. Confusión de la reclamante en relación con el objeto de la licitación.

Señala que la división del objeto del contrato en diversos los lotes se realiza conforme a lo previsto en la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, publicada en el Boletín Oficial de

Navarra nº 25, el 27 de febrero de 2004, no pudiendo apreciarse ningún efecto discriminatorio en la división en lotes para los eventuales licitadores del acuerdo marco.

Manifiesta que la citada Orden Foral dispone: "*Con carácter general, los espacios de publicidad promovidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se contratarán, a través de agencia publicitaria o directamente, con las empresas titulares de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) de Navarra, en función de la difusión que cada uno de éstos tenga en la Comunidad Foral.*"

Señala que, en desarrollo de tales previsiones, el Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra, publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra (del que se adjunta el enlace), dispone que "*la cuota de audiencia es el criterio básico para la distribución de la inversión publicitaria en los medios de comunicación, de acuerdo al Estudio de la Audiencia de Medios de Comunicación de Navarra 2018, realizado por la empresa CIES S.L. y que es el estudio con mayor muestreo de la Comunidad Foral.*"

Siendo este el criterio seguido para la distribución de los lotes, la decisión no puede tildarse de arbitraria ni carente de justificación.

Señala, asimismo, que la reclamante confunde el objeto del acuerdo marco, dado que no se están licitando los lugares donde la publicidad va a insertarse, sino que se están seleccionando las agencias publicitarias que gestionarán la publicidad del Gobierno de Navarra a publicitar en los soportes indicados en cada uno de los lotes. En consecuencia, la división en lotes establecida ningún efecto discriminatorio puede producir en los posibles licitadores interesados en la licitación de este acuerdo marco.

3ª. Restantes motivos de impugnación.

Se alega que los restantes motivos de impugnación no hacen sino incidir en el error señalado, ya que van referidos a la duración del acuerdo marco y su relación con la construcción de los lotes, cuestión que ya ha sido rebatida.

Atendiendo a lo expuesto, se solicita la inadmisión de la reclamación formulada o, subsidiariamente, su desestimación.

Por último, se solicita la apertura de un periodo de prueba a fin de que se requiera a la reclamante las escrituras públicas de constitución o modificación que recojan su objeto social, a los efectos de que se acredite su falta de legitimación activa para interponer la reclamación especial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, la misma resultará de aplicación a los contratos públicos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma Ley Foral.

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

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

CUARTO.- Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la reclamante para la interposición de la presente reglamentación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador del “Acuerdo Marco de Publicidad Institucional para la Administración Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos para 2021”.

Efectivamente, procede resolver, en primer término, sobre la causa de inadmisibilidad alegada de contrario por la entidad contratante, por falta de legitimación activa de la reclamante, que fundamenta en el hecho de que ésta en ningún caso podría participar en la licitación por cuanto, de acuerdo con los datos obrantes en el Boletín

Oficial del Registro Mercantil (acto nº 85950, inscrito con fecha 26/02/2015) tiene por objeto social "la creación de servicios informáticos y portales web", mientras que la cláusula primera del pliego regulador de la licitación impugnada, especifica que el objeto de la misma es la selección de agencias publicitarias y el código de las empresas que pueden optar a la licitación se corresponde, de arreglo con el vocabulario europeo de aplicación, al CPV 79341200-8 "Servicios de Gestión Publicitaria".

El examen de la legitimación del reclamante debe partir de la regulación contenida en la LFCP. Así, el artículo 122.1 señala 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 LFCP, bajo la denominación precisamente de "Legitimación", contempla una regulación más amplia de la misma, cuando establece 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 (…)"*.

Por su parte, el artículo 127.3 del mismo cuerpo legal, determina que *"Son causas de inadmisión de la reclamación: (…) b) La falta de legitimación del reclamante (…)"*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2007, de 12 de marzo, nos recuerda, 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 (SSTC 252/2000, de 30 de octubre , FJ 3 ; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3 ; y 73/2006, de 13 de marzo , FJ 4; con relación a un sindicato, STC 28/2005, de 14 de febrero , FJ 3)".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2015, recoge una consolidada doctrina sobre la legitimación activa en los siguientes términos: *"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 y este criterio lo reitera la jurisprudencia constitucional (SSTC núms. 197/88, 99/89 , 91/95 , 129/95 , 123/96 y 129/2001 , entre otras).*

En efecto, la doctrina jurisprudencial de esta Sala ha señalado:

a) Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo", o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo, individual o colectivo", 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.

b) Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que

pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.

c) Ese "interés legítimo", que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de "personal y directo", pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre , 62/1983, de 11 julio , 160/1985, de 28 noviembre , 24/1987 , 257/1988 , 93/1990 , 32 y 97/1991 y 195/1992 ,y Autos 139/1985 , 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superado y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona.

d) Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 , la legitimación "ad causam" conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la sentencia de 21 de abril de 1997 , 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.

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. 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.

(...) Será preciso que demuestre que el acto que se impugna le afecta a su esfera jurídica de intereses de un modo efectivo y acreditado, y no meramente hipotético, potencial y futuro, sin que dicho interés legítimo ampare el puro interés por la legalidad, ni comprende un interés frente a agravios potenciales o futuros".

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 45/2011, de 3 de febrero, recogiendo el concepto de interés legítimo coincidente con la doctrina citada, concluye que *"no es en absoluto cierto que resulte obligada la presentación de ofertas a una licitación si se pretende impugnar el correspondiente pliego de cláusulas, sino que, con toda evidencia, estarán legitimados para dicha impugnación todos aquellos que, por razón de la actividad desarrollada, pudieran, siquiera en potencia, participar en la licitación, se creyeran de algún modo perjudicados por el pliego y, por ende, pudieran verse afectados por la eventual estimación del recurso contra aquel hecho valer"*. Resolución que parte de un concepto amplio de legitimación, pero limitada a quien puede participar potencialmente en la licitación.

No obstante, el mismo órgano revisor, en su Resolución 425/2018, de 27 de abril, admite la legitimación de los vecinos de una localidad para impugnar el pliego regulador del contrato de limpieza viaria, en los siguientes términos: *"Y llegamos por último a la legitimación de los recursos interpuestos por las personas físicas en su propio nombre y representación. Sobre la legitimación de las personas físicas se ha generado ya abundante doctrina en este Tribunal.*

En el presente caso, los recurrentes no comparecen en cuanto que posibles interesados en la participación en el procedimiento de licitación, pues no han justificado una actividad económica relacionada con el objeto contractual, sino que lo hacen en cuanto que se consideran especialmente afectados en su condición de vecinos por el objeto del contrato a licitar. Para ello, entre otras cosas, invocan el perjuicio económico asumido por los costes de la implantación del anterior sistema de gestión de residuos (en el que se instalaron contenedores soterrados que ahora son objeto de anulación).

Para dirimir este aspecto podemos recordar lo que ya dijimos en nuestra Resolución 195/2015, de 27 de febrero, y que reproducíamos recientemente en la 398/2016, de 20 de mayo:

"[…] Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial. Estas consideraciones se predican de quienes no han intervenido en el procedimiento de contratación como licitadores -cuál es el caso que aquí nos ocupa-, y también, lógicamente, de quienes han sido excluidos de forma definitiva del procedimiento, dado que lo único que pueden exigir en el seno de ese procedimiento es la revisión de la resolución de exclusión, sin que puedan accionar frente a otro tipo de actos dictados en ese procedimiento del que se encuentran excluidos.

En términos más generales, en la Resolución nº 821/2014, de 31 de octubre, señalábamos respecto del citado artículo 42 del TRLCSP cómo los términos de dicha norma, según ha venido reiterando en distintas Resoluciones este Tribunal, se reconducen a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de "interés legítimo" en el ámbito administrativo, esto 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. Ese interés, desde el punto de vista procedimental y procesal, es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración del propio círculo jurídico vital y que en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado con dicho concepto de perjuicio; de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de orden moral, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto o disposición administrativa ocasionaría un perjuicio, con tal de que la repercusión del mismo no sea lejanamente derivada o indirecta sino resultado inmediato de la resolución o norma dictada o que se dicte o llegue a dictarse. 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, en

cuanto presupone que la (r)*esolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien litiga.*

Por ello, hemos venido reiterando en nuestra doctrina que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del recurrente el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública."

En el presente caso sí parece apreciarse un interés legítimo cualificado de las personas físicas recurrentes, pues cabe razonablemente entender que sus derechos o intereses legítimos pueden verse afectados por el resultado del procedimiento. No obstante, sólo será admisible la legitimación de los recurrentes en aquellos puntos de la impugnación en los que los pliegos puedan afectar efectivamente a sus derechos e intereses, pero no así en aquellos apartados impugnados que sólo puedan tener alguna repercusión para los licitadores en el procedimiento.

En definitiva y a modo de resumen, se considera legitimado al grupo municipal recurrente, se considera parcialmente legitimadas a las tres personas físicas recurrentes, y se considera por el contrario, que las comunidades de propietarios carecen de legitimación para participar en el presente procedimiento especial de impugnación, por lo que sus recursos son inadmitidos".

Por su parte, la Resolución 67/2012, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid, tras aludir al concepto de legitimación "ad causam", 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 vital de intereses y la defensa de ese derecho, requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente, reconoce la misma *"a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación"*.

También este Tribunal se ha pronunciado acerca de la legitimación activa en varios de sus acuerdos; así, en el Acuerdo 84/2019, de 8 de noviembre, se señala lo

siguiente: *"Tal y como indicamos en nuestro reciente Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, lo relevante a efectos de que exista esta legitimación es que exista un interés directo o indirecto con el resultado de la reclamación especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; resultando así que el primer interés que se puede reconocer a quien interpone una reclamación de este tipo, se encuentra en resultar adjudicatario del contrato, si bien no el único, aunque también en estos supuestos relativos a un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la defensa de la legalidad.*

Apuntamos también que el interés de quien reclama para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la legitimatio ad causam conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la estimación de la pretensión de la que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo."

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 de la admisión de la reclamación, se encuentra el principio "pro actione", que en el ámbito subjetivo en el que nos encontramos se traduce en un criterio de "in favor legitimationis", de manera que, en principio, debe de partirse de la base de que, como norma general, ante la duda, debe ser reconocida legitimación en el recurrente, tendente a admitir el recurso de que se trate. Si bien, incluso en los casos de reconocimiento de legitimación amplia, siempre resulta necesario acreditar el beneficio de índole material o jurídica, o la evitación de un perjuicio, afectado por la resolución del recurso, acordando el Tribunal la inadmisión del mismo, en caso contrario. Es decir, lo relevante a efectos de que exista esta

legitimación es que exista un interés directo o indirecto con el resultado del recurso especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible.

En el presente caso, con independencia de si la reclamante puede o no concurrir a la licitación, consideramos que no cabe negarle, en virtud de su objeto social, legitimación activa para interponer la reclamación, dado que la mayor parte de las cláusulas del pliego que recurre podrían afectarle como empresa editora de un medio de comunicación que se publica en Navarra, y, por tanto, de uno de los medios en los que se puede insertar la publicidad institucional. En efecto, los términos del acuerdo marco, recogidos en su pliego regulador, afectan indubitadamente a los derechos e intereses de los medios de comunicación, pese a no ser los destinatarios del acuerdo marco. Así, por ejemplo, la división en lotes del contrato, con la reserva de crédito para cada uno de ellos, primera de las cuestiones recurridas por GLOCAL INFLUENCE, S.L., afecta a aquellos en la medida en que la publicidad institucional de la Administración Foral se insertará en los medios de comunicación incluidos en cada lote en función de dicha división y hasta el tope del gasto previsto para cada lote.

Alcanzada la anterior conclusión, estima este Tribunal que no resulta necesario abrir un periodo de prueba a fin de determinar el objeto social del reclamante, pues como apunta la Resolución 135/2016, de 13 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, *"La prueba es un acto de instrucción del procedimiento consistente en la comprobación de los datos incorporados al expediente. Ha de versar sobre "los hechos relevantes para la resolución del recurso". Su finalidad es provocar el convencimiento del titular de la competencia decisoria. Por tanto procedería la apertura de un periodo de prueba cuando no se tienen por cierto los hechos alegados por los interesados y consecuentemente no procede cuando los hechos son admitidos o reconocidos por las partes, pues como ocurre en este procedimiento la documentación que se adjunta a la oferta, es suficiente para comprobar los hechos determinantes de la resolución que se adopte."* Así, dado el hecho cuya concurrencia trata de hacerse valer a través de la prueba - la falta de legitimación activa por virtud de su objeto social - no tendría el efecto pretendido, su práctica deviene innecesaria.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe advertirse que el examen de la concurrencia del presupuesto de la legitimación, por ser excepción de orden público es apreciable de oficio; y como recuerda el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencias de 22 de noviembre de 2017 y de 17 de febrero de 2020, 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, pues la apreciación de sustento material de la legitimación ha de hacerse atendiendo a las características singulares de cada caso pues solamente a partir de ellas se podrá establecer si, efectivamente, de la suerte del recurso, puede resultar para quien lo interpone el beneficio o ventaja o la evitación del perjuicio o desventaja en que consiste el interés legítimo.

Visto todo lo anterior, conforme a la doctrina transcrita, teniendo en cuenta que la reclamante, efectivamente no puede participar como licitadora en el procedimiento al que se contrae la presente reclamación – toda vez que la cláusula octava del pliego al regular la capacidad para contratar exige a las personas interesadas acreditar que en su objeto social tengan prevista la gestión publicitaria o trabajos relacionados con la publicidad - pero sí puede verse afectada, como se ha dicho, por diversas cláusulas del pliego regulador objeto de impugnación, resulta clara la necesidad de analizar si una eventual estimación de la reclamación interpuesta frente a las concretas cláusulas recurridas produciría algún efecto en la esfera jurídica de la reclamante; y ello a efectos de determinar si ésta goza o no de legitimación para la interposición de la presente reclamación.

Así pues, al igual que en el supuesto analizado por la precitada Resolución 425/2018, de 27 de abril, en el presente caso sí parece apreciarse un interés legítimo cualificado de la reclamante, pues cabe razonablemente entender que sus derechos o intereses legítimos pueden verse afectados por el resultado del procedimiento. No obstante, sólo será admisible su legitimación en aquellos puntos de la impugnación en los que el pliego pueda afectar efectivamente a sus derechos e intereses, pero no así en aquellos apartados impugnados que sólo puedan tener alguna repercusión para los licitadores en el procedimiento.

QUINTO.- Conforme a lo señalado en el escrito de interposición de la reclamación especial, interesa la reclamante la anulación de las cláusulas 1, 2, 3 y 12.2

del referido pliego, por ser, a su juicio, contrarios a los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia. Cláusulas que se corresponden con la regulación relativa al objeto del acuerdo marco, la configuración de los lotes en que éste se divide, su valor estimado y el apartado referente a la oferta económica a incluir en el Sobre B "Proposición de criterios cuantificables mediante fórmulas", respectivamente.

Comenzando por el primer motivo de impugnación, el correspondiente a la distribución de los lotes (cláusula segunda del pliego regulador), se aprecia, como se ha indicado anteriormente, un interés preciso de la reclamante, en tanto que la definición de éstos puede repercutir en sus intereses.

Al respecto, la reclamante alega que existen lotes nominales, en los que se encuadran unos medios de comunicación concretos, que tienen por ello una expectativa clara de adjudicación, pues no tienen que competir con el resto de medios que no tienen lotes específicos, lo cual conculcaría los principios de libre competencia, publicidad, igualdad y no discriminación. Oponiendo la entidad contratante que éstos se han diseñado siguiendo los criterios establecidos en la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, y en el Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra.

En relación con la división de los contratos en lotes, señala el Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE, de 24 de febrero, que *"Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado "Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos", que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de*

los proyectos. La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial.

Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato."

A su vez, el artículo 41.1 LFCP, al regular el diseño de los lotes, dispone que *"Con carácter general los contratos se dividirán en lotes y alguno de ellos deberá reservarse a la participación de las entidades previstas en el artículo 36 de esta ley foral. Cuando el órgano de contratación decida no dividir en lotes el objeto del contrato, o decida no calificar como reservado ninguno de los lotes, deberá justificarlo"*.

Por su parte, el pliego regulador del acuerdo marco en la cláusula primera señala que, en su cláusula segunda, se relacionan, organizados por lotes, los medios de comunicación y soportes publicitarios con los que existe previsión de contratar, *"de acuerdo a las directrices de gestión publicitaria del Gobierno de Navarra; (…)";* cláusula que dispone la división en quince lotes, estableciéndose en el anuncio de licitación un importe de 93.333 euros para cada uno de ellos.

Respecto a la división del objeto del contrato en lotes, en nuestro Acuerdo 38/2020, de 17 de junio, señalamos que *"Antes de examinar la cuestión planteada conviene recordar que, en relación con la configuración de los lotes de los contratos, la doctrina de los tribunales de contratos manifiesta que ésta se sitúa en el ámbito de la discrecionalidad técnica que al órgano de contratación corresponde, a fin de que sea adoptado el criterio, debidamente justificado, que mejor se adapte a las necesidades a cubrir y sin que por ello, pueda prevalecer el criterio de los licitadores manifestado mediante la correspondiente impugnación";* recordando, con cita de la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que esta discrecionalidad no puede implicar arbitrariedad, por lo que la división en lotes debe estar justificada.

Asimismo, la Resolución 182/2019, de 31 de octubre de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, también referida en dicho Acuerdo, pone de manifiesto que *"Sobre la división por lotes, este Órgano ya ha indicado en ocasiones anteriores que la decisión de adjudicar o no el contrato por lotes, así como la elección de los criterios con los que se estructure ésta (territoriales, funcionales, etc.) en el caso de que se opte por la partición, se insertan dentro de la facultad discrecional que asiste al poder adjudicador para configurar el objeto del contrato de la forma que estime más adecuada para la satisfacción del interés general (ver, por todas, la Resolución 136/2018 del OARC / KEAO). Como todas las potestades discrecionales, tiene un núcleo susceptible de control legal que la limita y que permite a los operadores jurídicos (singularmente, a este OARC / KEAO) emitir un juicio en Derecho sobre su concreto ejercicio; en este núcleo figuran, por citar los elementos más relevantes para el caso estudiado, el fondo parcialmente reglado de la potestad y el respeto a los principios generales del Derecho y, en especial, a los recogidos en el artículo 1 de la LCSP, entre los que se encuentra el análisis de si la configuración elegida es arbitraria porque carece de una razón objetiva que la justifique y tiene como propósito perjudicar o beneficiar a ciertos licitadores (ver, en este sentido la Resolución175/2018 del OARC / KEAO). (…).*

Por lo que se refiere a los principios generales, es especialmente relevante determinar si la decisión de dividir y la elección de los criterios de la división se sustentan en razones atendibles que los justifican y que descartan una actuación arbitraria del poder adjudicador contraria a principios como el libre acceso al

procedimiento de adjudicación, la igualdad de trato o la salvaguarda de la libre competencia; esta actuación se daría si, por ejemplo, la estructura del contrato a los efectos de su adjudicación se ha configurado de modo que beneficia o perjudica a un licitador o categoría de licitadores sin causa suficiente y proporcionada que lo explique. No obstante, debe señalarse que, a diferencia de lo que sucede con la decisión de no dividir, la decisión de dividir y la elección del criterio de configuración de los lotes no están sujetas a una motivación expresa que deba constar en el expediente. Finalmente, hay que señalar que los potenciales licitadores no tienen un derecho a exigir al órgano de contratación una estructura de los lotes que les sea favorable y que se imponga a la facultad de fijar discrecionalmente el objeto del contrato (ver, por ejemplo, la Resolución 8/2018 del OARC / KEAO).”

Así pues, procede analizar si la división de los lotes realizada en el caso concreto que nos ocupa está justificada o si como sostiene la reclamante tal división conculca los principios de libre competencia, publicidad, igualdad y no discriminación.

El órgano de contratación apunta, a este respecto, que el criterio seguido en la configuración de los lotes no es otro que la aplicación de la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, y el Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra, en cuya virtud la cuota de audiencia es el criterio básico para la distribución de la inversión publicitaria en los medios de comunicación. Aportando, con ocasión de la interposición de la reclamación, el estudio de audiencias correspondiente a los meses de marzo a octubre de 2019, donde se contienen las cifras del número de lectores de prensa y de prensa digital, de oyentes de radio, de telespectadores y de usuarios de internet.

Efectivamente, como señala la entidad contratante, el Plan Anual de Publicidad Institucional del Gobierno de Navarra señala en su apartado tercero que *“En el caso de la contratación con medios de comunicación, la definición del número de anuncios y espacios contratados se realizará de acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación publicitaria (Orden Foral 1/2003, del Consejero de Administración Local como Portavoz del Gobierno) y el criterio principal de audiencia se medirá aplicando el Estudio de Audiencias para Navarra 2018 que ha realizado la empresa CIES S.L.*

(con la cofinanciación de medios de comunicación, agencias de publicidad e instituciones, entre ellas el propio Gobierno de Navarra).”

Por su parte, la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, establece los siguientes criterios respecto a la contratación de publicidad:*“3.º Con carácter general, los espacios de publicidad promovidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se contratarán, a través de agencia publicitaria o directamente, con las empresas titulares de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) de Navarra, en función de la difusión que cada uno de éstos tenga en la Comunidad Foral.*

6.º La publicidad generada por la Administración de la Comunidad Foral con carácter potestativo, tanto la relativa a anuncios ordinarios como a actividades especiales y a campañas con objetivo específico, se contratará, en lo correspondiente a prensa diaria, con las empresas domiciliadas en Navarra que editen periódicos diarios de información general, en función de la difusión que cada uno de ellos tenga en la Comunidad Foral de Navarra.

7.º La contratación en radio y televisión de la publicidad de carácter potestativo se llevará a cabo con los titulares de licencias de emisión para el territorio de Navarra, en función de la difusión de cada una de ellas en Navarra.”

Resulta claro, por lo tanto, que el criterio para contratar la publicidad institucional y, en consecuencia, para diseñar los lotes del acuerdo marco destinado a tal fin, es la difusión o audiencia de los medios de comunicación, criterio que se ha observado en el presente caso. Tampoco desde la perspectiva del principio de libre concurrencia puede admitirse que la configuración de los lotes resulta contraria a la normativa de contratación pública, puesto que alegándose que la circunstancia de que alguno de los lotes está dirigido a unos medios de comunicación concretos eliminándose para ellos la competencia con otros medios, lo cierto es que dicha afirmación se encuentra huérfana de toda prueba o argumentación adicional que le pueda servir de sustento.

Existiendo por tanto división en lotes y estando además dicha división justificada de forma razonable, sin que se haya acreditado la vulneración del principio de libre concurrencia e igualdad, no es posible que este Tribunal entre a su revisión técnica, lo que ha de llevar a la desestimación del motivo invocado.

Respecto a esta cláusula apunta también la reclamante que el lote 3 “prensa diaria no editada en Navarra pero con edición diaria para Navarra”, es contrario a la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, constituyendo una manifiesta ilegalidad que se pretenda adjudicar un lote a empresas que estén domiciliadas fuera de Navarra. Apreciando este Tribunal, igualmente, un interés de la reclamante, pues la inclusión en los lotes de medios de forma contraria a las directrices de aplicación puede, obviamente, repercutir en la configuración del resto lotes y, por tanto, en sus intereses.

No obstante, y en cuanto al fondo, el motivo no puede ser estimado, pues la previsión de un lote de tales características, se ajusta a lo dispuesto en la citada Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, pues su apartado 8º señala que *“Cuando las necesidades lo requieran se contratarán espacios publicitarios con empresas titulares de medios de comunicación domiciliadas fuera de Navarra o se utilizarán otros soportes publicitarios diferentes”*. Siendo esto así, en contra de lo manifestado por la reclamante, la contratación de publicidad institucional en medios editados por empresas domiciliadas fuera de Navarra sí se encuentra contemplada entre las directrices aprobadas por el Gobierno de Navarra y que han servido de base en la configuración de los distintos lotes en que se divide el acuerdo marco.

Igual suerte desestimatoria debe correr la impugnación de la cláusula primera del pliego regulador del acuerdo marco que nos ocupa, respecto de la que la reclamante se limita a cuestionar que señalándose que la organización por lotes se realiza “de acuerdo a las directrices de gestión publicitaria del Gobierno de Navarra”, dichas directrices son desconocidas, pues no se han publicado en el portal de contratación ni son localizables en la web del Gobierno de Navarra, vulnerándose así el principio de transparencia.

El argumento, como decimos, no puede prosperar. Y no sólo por cuanto dichas directrices, como hemos visto, se han respetado en la configuración de los lotes, sino por cuanto lo cierto es que las mismas no son sino las contenidas en la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno, que el propio reclamante cita en la cuarta de sus alegaciones, por lo que no puede admitirse su desconocimiento; habiendo sido, por otro lado, objeto de publicación en el BOLETIN OFICIAL de Navarra número 25, de 27 de febrero de 2004, y, por

ende, de fácil acceso, no siendo, en ningún caso, obligatoria su publicación en el Portal de Contratación de Navarra.

Respecto a la cláusula tercera del pliego, sostiene la reclamante que resulta contraria al principio de igualdad la previsión de prórroga por tres anualidades consecutivas, hasta 2024, pues las mismas se llevarán a efecto sin tener en cuenta la audiencia de los medios de comunicación.

Efectivamente, como hemos visto anteriormente, el apartado tercero de la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno, dispone que los espacios de publicidad se contratarán, a través de agencia publicitaria o directamente, con las empresas titulares de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) de Navarra, en función de la difusión que cada uno de éstos tenga en la Comunidad Foral; datos de difusión o audiencia que, como apunta la reclamante, pueden variar respecto de los años a los que se refieren las eventuales prórrogas, quedando, por así decirlo, desfasados, y por tanto también el principal parámetro a tener en cuenta para las contrataciones de los espacios de publicidad. Posibilidad ésta que es, precisamente, la que nos hace apreciar un interés de la reclamante al respecto, pues pudiera suceder que una mejora en tales datos en ejercicios posteriores no tuviera reflejo en la contratación de los citados espacios por aplicarse la prórroga ahora prevista.

Dispone la cláusula cuestionada que *"El valor estimado del contrato asciende a 5.900.000 euros, IVA excluido, según la siguiente distribución:*

o Año 2021: 1.400.000 euros, IVA excluido.

o Años 2022, 2023 y 2024: 1.500.000 euros, IVA excluido, por cada anualidad.

Las cifras reseñadas son estimativas, sin que suponga un compromiso degasto por parte del Gobierno de Navarra. Únicamente generarán obligación de pago los trabajos encargados y efectivamente realizados por el adjudicatario.

En consonancia con ello, dispone la cláusula sexta del pliego, sobre el plazo del acuerdo marco, que *"El plazo de duración de este Acuerdo Marco se iniciará una vez que entre en vigor la Resolución por la que se aprueba la selección de empresas y finalizará el día 31 de diciembre de 2021, pudiendo prorrogarse por tres años*

adicionales, hasta el 31 de diciembre de 2024"; cláusula que, sin embargo, no es objeto de impugnación .

Sea como fuere, el plazo de duración previsto para el acuerdo marco resulta conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 LFCP que, al respecto, determina que *"La duración de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de compra no podrá superar los cuatro años, salvo casos excepcionales debidamente justificados en la documentación del contrato"*. Sin que merezca reproche legal alguno la previsión de tales prórrogas siempre que, como es el caso, se respete el plazo máximo legal establecido en el precepto transcrito.

Así pues, el plazo de duración, comprendiendo las eventuales prórrogas, previsto para el acuerdo marco resulta ajustado a derecho; circunstancia que determina la desestimación de este motivo de impugnación.

Finalmente, impugna la reclamante la cláusula duodécima del pliego, relativa a la oferta económica que establece que *"La proposición se ajustará al modelo establecido en el Anexo II del presente condicionado y deberá estar firmada por el licitador o persona que lo represente.*

La oferta económica se expresará en un único porcentaje de descuento sobre la tarifa o tarifas oficiales del soporte o soportes publicitarios comprendidos en cada lote. No se admitirán decimales en las cifras de porcentaje de descuento (si tal circunstancia ocurriera, sólo se tendrán en cuanta para la selección de la mejor oferta los números enteros del porcentaje de descuento ofertado).

En aquellos lotes que agrupen a más de un medio de comunicación o soporte publicitario, el porcentaje de descuento ofertado será de aplicación a todos los medios de comunicación o soportes comprendidos en ese lote. Serán eliminadas del procedimiento de selección de cada lote las ofertas que presenten descuentos distintos para los soportes publicitarios comprendidos en un mismo lote."

Las alegaciones realizadas en torno a esta cuestión ponen de relieve que la reclamante, parte de una premisa errónea en lo que a la interpretación del objeto del acuerdo marco se refiere, pues, como bien señala la entidad contratante, éste es la prestación por las empresas seleccionadas de los servicios de "contratación de espacios

e inserción de anuncios y otros productos de comunicación en medios de comunicación legalmente constituidos (entre otros, prensa escrita editada en Navarra o con edición para la Comunidad Foral, prensa digital, radio o televisión), así como otros soportes publicitarios de consumo masivo dirigidos a la ciudadanía (salas comerciales de cine, marquesinas de autobuses y otros elementos de transporte público)", con las empresas en cuyos espacios (televisión, radio, etc.) dicha publicidad va a ser insertada; no la contratación con los medios donde la publicidad va a insertarse, sino seleccionar las agencias publicitarias que gestionarán la publicidad del Gobierno de Navarra a publicitar en los soportes indicados en cada uno de los lotes, y así se desprende con nitidez de la cláusula relativa a la capacidad para contratar y de las prescripciones técnicas particulares.

Siendo esto así, la cláusula citada pone de manifiesto que lo que en realidad prima en el criterio de adjudicación correspondiente a la oferta económica es el descuento que las agencias publicidad seleccionadas ofertan sobre las tarifas oficiales de los soportes o medios incluidos en cada lote, sin afectar a los intereses de dichos medios.

Así pues, la reclamante no ostenta ningún interés particular en este punto, pues su esfera de derechos e intereses será la misma con independencia del resultado de la impugnación de este concreto apartado; motivo por el cual no cabe reconocerle legitimación activa a estos efectos, debiéndose, en consecuencia, inadmitir la reclamación en lo que a la impugnación de la citada cláusula duodécima del pliego regulador se refiere.

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 GLOCAL INFLUENCE, S.L. frente al pliego regulador del "*Acuerdo Marco de Publicidad Institucional para la Administración Foral de Navarra y sus*

Organismos Autónomos para 2021”, promovido por la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra, por falta de legitimación activa, en relación con el motivo de impugnación relacionado con la cláusula duodécima del citado documento contractual, y desestimar la reclamación en cuanto al resto de los motivos esgrimidos.

2º. Notificar este acuerdo a GLOCAL INFLUENCE, S.L., a la Dirección General de Comunicación y Relaciones Institucionales del Gobierno de Navarra, 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, 29 de diciembre de 2020. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Mª Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.