



Roj: **STS 1279/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1279**

Id Cendoj: **28079130032024100049**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **27/02/2024**

Nº de Recurso: **7921/2020**

Nº de Resolución: **317/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 18879/2020,**

ATS 1386/2022,

STS 1279/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 317/2024

Fecha de sentencia: 27/02/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7921/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/02/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7921/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 317/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 27 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número 7921/202, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Mercedes Retamero Herrera, en nombre y representación del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, bajo la dirección letrada de Alfonso Pérez Moreno, contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 24 de septiembre de 2020, dictada en el recurso de apelación 262/2020, que desestimó el recurso de apelación promovido contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla de 20 de diciembre de 2019.

Ha sido parte recurrida la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación número 262/2020, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictó sentencia el 24 de septiembre de 2020, cuyo fallo dice literalmente:

"Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora D.^a Mercedes Retamero Herrera, en nombre y representación del CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS, contra la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2019 que dictó el Juzgado de lo Contencioso administrativo Número 7 de Sevilla en el Procedimiento Ordinario núm. 110/2019, que confirmamos íntegramente. Imponemos las costas a la Corporación apelante hasta el límite máximo de OCHOCIENTOS EUROS (800 €). "

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso de apelación, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

"SEGUNDO.- Denuncia la Corporación apelante una aplicación excesivamente rigorista y desproporcionada de las normas por la sentencia de la instancia, contraria al principio pro actione que debe regir en materia de acceso a la jurisdicción.

En su consideración, los fines estatutarios del CACOA, en correspondencia con los arts. 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y 18 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, le legitiman para impugnar los Pliegos de la contratación en cuestión, pues vulneran los intereses de la profesión.

TERCERO.- Hemos de partir de un dato incontrovertido: el contrato se reservaba para los Arquitectos, excluyendo a otros titulados.

Por tanto, la licitación no comprometía intereses comunes de la profesión de Arquitecto, cuya defensa en el ámbito de nuestra comunidad autónoma se encomienda al CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS OFICIALES DE ARQUITECTOS, sino solo la abstracta defensa de la legalidad administrativa.

En efecto, cuestiona la Corporación recurrente el grado de cumplimiento por los pliegos del deber legal de calidad exigible para la realización de trabajos intelectuales, y, con mayor detalle, si el acto recurrido se adecua o no a la interpretación que preconiza sobre las tres mejoras ofertadas, llevándole a que haga descansar las infracciones denunciadas en conjeturas y juicios de futuro. Así viene a revelar el último párrafo del Hecho Tercero del escrito de demanda cuando dice: "Es evidente que es un fraude de ley puesto que todos los concursantes se comprometerán a las 51 puntos de calidad y todo quedará en una subasta económica" .

Por ello, la eventual estimación de las pretensiones anulatorias ejercitadas no repercutiría de forma directa, inmediata y cierta en la esfera de intereses del CACOA impidiendo la causación de perjuicios o produciendo ventajas.

Admitir mayores poderes de intervención a la citada corporación profesional llevaría consigo el reconocimiento de una acción popular en materia de contratación administrativa que no encuentra cabida en nuestro actual ordenamiento jurídico.



La sentencia apelada en la medida que aplica el art. 19 de la LJCA ajustándose a la doctrina jurisprudencial satisface el derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce y proclama el art. 24 de nuestra Constitución, sin incurrir en los excesos que reprocha el CACOA.

Por lo expuesto el recurso debe ser desestimado."

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, la representación procesal del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, preparó recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, con sede en Sevilla, tuvo preparado mediante auto de 4 de diciembre de 2020, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 3 de febrero de 2022, cuya parte dispositiva dice literalmente:

" **PRIMERO.-** La admisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación procesal del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, contra la sentencia de 24 de septiembre de 2020, de la Sección Primera, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla), recurso de apelación núm. 262/2020.

SEGUNDO.- La cuestión en la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es si los Colegios Profesionales tienen legitimación para impugnar los pliegos de contratos administrativos, cuando las actuaciones a contratar corresponden a su sector profesional.

A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

TERCERO.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

QUINTO.- Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto."

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2022, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. La Procuradora de los Tribunales Mercedes Retamero Herrera en nombre y representación del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos presentó escrito de interposición del recurso de casación el 31 de marzo de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, tenga por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 24 de septiembre de 2020, por la que se desestima el recurso de apelación nº 262/2020, interpuesto contra la Sentencia dictada en el procedimiento Ordinario 110/2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Sevilla interpuesto contra la licitación pública y los Pliegos del contrato para el "Servicio de Redacción de Proyecto Básico y Ejecución, de nuevo edificio administrativo para oficina comarcal agraria de Las Marismas en el municipio de Lebrija", (Expte. núm. 2018/59491) convocado por la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía.; con base en las consideraciones contenidas en el cuerpo de este escrito y, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia por la que estimando nuestro recurso, case y anule y, deje sin efecto la citada Sentencia de conformidad con lo señalado por esta parte, y ordene la retroacción del proceso al momento en que debió admitirse la legitimación de mi mandante, con arreglo a lo previsto en el art.93.1 de la Ley Jurisdiccional, para que se resuelva en la instancia precedente sobre el fondo del objeto litigioso del recurso en cuestión. "

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 31 de marzo de 2022, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de oposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó la Letrada de la Junta de Andalucía el 31 de mayo de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:



"se sirva admitir este escrito con su copia, unirlo a los autos de su razón y en su virtud tener por presentado este escrito con su copia y documentación adjunta, en su virtud tener por realizadas las anteriores manifestaciones y por formulada oposición al recurso de casación formulado de contrario contra la sentencia de 24 de septiembre de 2020 y, tras los trámites pertinentes desestime el citado recurso y las pretensiones en él ejercitadas, confirmando el auto impugnado."

SEXTO.- Por providencia de 1 de julio de 2022, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 16 de noviembre de 2023 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 20 de febrero de 2024, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 24 de septiembre de 2020 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 24 de septiembre de 2020, que desestimó el recurso de apelación promovido contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla de 20 de diciembre de 2019, que acordó inadmitir el recurso contencioso-administrativo planteado contra el Anuncio y los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas correspondientes a la licitación de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, para la contratación de servicios de asistencia técnica para la redacción de proyecto básico y ejecución de nuevo edificio administrativo para oficina comarcal agraria de Las Marismas en el municipio de Lebrija (Sevilla).

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de desestimar el recurso de apelación, confirmando el fallo de inadmisión del recurso contencioso-administrativo acordado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla, con base en el argumento de que, partiendo del dato incontrovertido de que el contrato se reservaba a los Arquitectos, excluyendo a otros profesionales titulados, el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos carece de legitimación.

La sentencia del Tribunal de Instancia pone de relieve que la pretensión anulatoria de los Pliegos de Cláusulas Administrativas se fundamentaba en el incumplimiento del deber legal de calidad exigible para la realización de trabajos intelectuales, y, asimismo, subrayaba que el interés legítimo que se aduce por la Corporación es el de evitar que se produzca un fraude de ley, debido a que "todos los concursantes se comprometen a los 51 puntos de calidad y todo quedaría en una subasta económica", de donde infiere que la eventual estimación de la pretensión deducida no repercutirá de forma directa, inmediata y cierta, en la esfera de intereses del Consejo Andaluz recurrente.

El recurso de casación se sustenta, en primer término, en la infracción del artículo 19.1 de la Ley 29/998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en la medida que la sentencia impugnada hace una interpretación completamente restrictiva y limitadora de la legitimación del Colegio Profesional para que no pueda defender a sus colegiados frente a la necesaria aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público cuando no se respetan las reglas para la contratación de servicios de arquitectura, que, por su carácter intelectual, han de ser baremados, en cuanto a su calidad, al menos en un 51%.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de este recurso de casación.

Antes de abordar, concretamente, el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aduce la defensa letrada de la parte recurrente, procede dejar constancia de las normas jurídicas que resultan aplicables. así como recordar la doctrina jurisprudencial que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

A) El Derecho Estatal.

El artículo 24 de la Constitución española, en su apartado 1, dispone:

"1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión "



El artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su apartado 3, dispone:

"Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción"

El artículo 19 de la Ley 29/998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su apartado 1, letras a) y b), dispone:

1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
- b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

El artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su apartado 3, dispone:

"Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial "

El artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, dispone:

Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial:

- a) Cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.
- b) Ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa.
- c) Ostentar la representación que establezcan las leyes para el cumplimiento de sus fines.
- d) Participar en los Consejos u Organismos consultivos de la Administración en la materia de competencia de cada una de las profesiones.
- e) Estar representados en los Patronatos Universitarios.
- f) Participar en la elaboración de los planes de estudio e informar las normas de organización de los Centros docentes correspondientes a las profesiones respectivas y mantener permanente contacto con los mismos y preparar la información necesaria para facilitar el acceso a la vida profesional de los nuevos profesionales.
- g) Ostentar en su ámbito la representación y defensa de la profesión ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado tres del artículo primero de esta Ley.
- h) Facilitar a los Tribunales, conforme a las leyes, la relación de colegiados que pudieran ser requeridos para intervenir como peritos en los asuntos judiciales, o designarlos por sí mismos, según proceda.
- i) Ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.
- j) Organizar actividades y servicios comunes de interés para los colegiados, de carácter profesional, formativo, cultural, asistencial y de previsión y otros análogos, proveyendo al sostenimiento económico mediante los medios necesarios.
- k) Procurar la armonía y colaboración entre los colegiados, impidiendo la competencia desleal entre los mismos.
- l) Adoptar las medidas conducentes a evitar el intrusismo profesional.
- m) Intervenir, en vía de conciliación o arbitraje, en las cuestiones que, por motivos profesionales, se susciten entre los colegiados.



- n) Resolver por laudo, a instancia de las partes interesadas, las discrepancias que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de la profesión.
- ñ) Impulsar y desarrollar la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje, nacional e internacional, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente.
- o) Informar en los procedimientos judiciales o administrativos en que se discutan honorarios profesionales.
- p) Encargarse del cobro de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales cuando el colegiado lo solicite libre y expresamente, en los casos en que el Colegio tenga creados los servicios adecuados y en las condiciones que se determinen en los Estatutos de cada Colegio.
- q) Visar los trabajos profesionales de los colegiados en los términos previstos en el artículo 13.
- r) Organizar, en su caso, cursos para la formación profesional de los postgraduados.
- s) Facilitar la solución de los problemas de vivienda a los colegiados, a cuyo efecto, participarán en los Patronatos oficiales que para cada profesión cree el Ministerio de la Vivienda.
- t) Cumplir y hacer cumplir a las colegiados las Leyes generales y especiales y los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los Órganos colegiales, en materia de su competencia.
- u) Atender las solicitudes de información sobre sus colegiados y sobre las sanciones firmes a ellos impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea en los términos previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en particular, en lo que se refiere a que las solicitudes de información y de realización de controles, inspecciones e investigaciones estén debidamente motivadas y que la información obtenida se emplee únicamente para la finalidad para la que se solicitó.

B) La doctrina del Tribunal Constitucional

En la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional 67/2010, de 18 de octubre de 2010, en relación con el alcance y ámbito de extensión de la legitimación activa de los Colegios Profesionales para impugnar una resolución administrativa en defensa del interés profesional de los colegiados, se dijo:

"De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el derecho a la tutela judicial efectiva, que se reconoce en el art. 24.1 CE, comprende, primordialmente, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, el derecho a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial, por lo que el derecho a obtener de los jueces y tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 115/1999 , de 14 de junio, FJ 2). Ahora bien, ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial dicta una resolución de inadmisión, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente. En este sentido venimos afirmando que el control constitucional de las decisiones de inadmisión se realiza de forma especialmente intensa cuando aquéllas determinan la imposibilidad de obtener una primera respuesta judicial, dado que en estos casos el principio pro actione opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (entre otras, SSTC 122/1999 , de 28 de junio, FJ 2; 133/2005 , de 23 de mayo, FJ 2; y 327/2006 , de 20 de noviembre, FJ 3).

Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con 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). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004 , de 23 de marzo, FJ 4).



Por otra parte, se ha de recordar que la apreciación de cuándo concurre legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE (por todas, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; y 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 3), si bien estos últimos quedan compelidos a interpretar las normas procesales que la regulan no sólo de manera razonable y razonada sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio pro actione, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, SSTC 220/2001, de 31 de octubre, FJ 4; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; 73/2004, de 22 de abril, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4). No obstante, es también doctrina reiterada de este Tribunal que lo anterior no implica, en modo alguno, una relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las leyes (STC 93/1990, de 23 de mayo, FJ 2), y que el principio pro actione no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles que la regulan (por todas, SSTC 3/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 78/2002, de 8 de abril, FJ 2). En caso contrario, como señalamos en la STC 45/2004, de 23 de marzo, FJ 5, esta exigencia llevaría al Tribunal Constitucional a conocer de cuestiones de legalidad procesal que corresponden a los Tribunales ordinarios, siendo posibles interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria distintas de otras que acaso hubieran respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como nos está encomendada, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad.

[...]

Para dar respuesta a la queja de la corporación demandante hemos de partir del art. 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales, que establece, como fines esenciales de los mismos, la representación exclusiva de las profesiones y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. A ello añade el art. 5 g) de la misma Ley que corresponde a los colegios profesionales la función de ostentar, en su ámbito, la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones, Tribunales, entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales y ejercitar el derecho de petición, conforme a la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el referido art. 1.3 de la propia Ley. Esto es, la Ley de Colegios profesionales reconoce a los mismos legitimación para la defensa de los intereses de sus colegiados, en línea con lo dispuesto en el art. 19.1 b) LJCA, que confiere legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, entre otros entes, a las corporaciones de Derecho público "que resulten afectad[a]s o estén legalmente habilitad[a]s para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos".

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

De la anterior normativa se desprende que, entre las funciones propias de los colegios profesionales, se encuentra la representación y defensa de la profesión, función diferenciada de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados. Y, como afirmamos en la STC 45/2004, FJ 5, mientras que para la defensa de los intereses de los profesionales colegiados pueden concurrir tanto los colegios profesionales como los propios colegiados cuando resulten individualmente afectados, así como otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales, por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa ante los poderes públicos se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio."

C) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo



En la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2012 (RC 16/2009), en relación con la legitimación activa de un Consejo Autonómico de Colegios de Arquitectos para impugnar una Disposición General dijimos:

"Constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que declara que: "Los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud sólo reservada a la acción popular".

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración del artículo 19.1 de la Ley 29/998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero , sobre Colegios Profesionales.

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse con el objeto de la formación de jurisprudencia, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 3 de febrero de 2022, consiste en determinar: si los Colegios Profesionales tienen legitimación para impugnar los pliegos de contratos administrativos, cuando las actuaciones a contratar corresponden a su sector profesional.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que el Tribunal de instancia ha realizado una interpretación inadecuada del artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, al confirmar la falta de legitimación activa del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos para impugnar la licitación pública referida a los Pliegos de Condiciones Administrativas y de Prescripciones Técnicas convocada por la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía para la redacción del Proyecto básico y ejecución de nuevo edificio administrativo para oficina comarcal agraria de Las Marismas en el municipio de Lebrija (Sevilla), en cuanto mantenemos que, por su rigorismo y formalismo excesivo, vulnera el derecho de acceso a un Tribunal que garantiza el artículo 24 de la Constitución y el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues no tiene en cuenta que la Corporación recurrente ostentaba un interés legítimo para recurrir dicha actuación administrativa, al afectar directamente a los intereses de la profesión, cuya defensa jurídica tiene encomendada, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales.

En efecto, partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional, expuesta en las sentencias 45/2004 de 23 de marzo de 2004 y 67/2010 de 18 de octubre de 2010, así como de la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, formulada en las sentencias de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004) y 30 de junio de 2015 (RCA 352/2014), cabe sostener que, en el supuesto que enjuiciamos, constatamos que existe una conexión o vínculo unívoco entre las funciones que tiene atribuida la Corporación recurrente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.3 y 5 g) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y del artículo 18 de la Ley del Parlamento de Andalucía, 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, y la fundamentación jurídica de las pretensiones deducidas en el proceso, que conciernen al interés concreto y específico de preservar la calidad técnica de la intervención de los arquitectos en la redacción de proyectos de construcción de edificios, que afecta, por tanto, a los intereses colectivos de la profesión, por lo que no apreciamos que el Consejo recurrente entable la acción jurisdiccional con base a una abstracta y genérica defensa de la legalidad, que, a juicio del Tribunal de instancia, supondrá el reconocimiento de la acción popular en materia de contratación administrativa.

Por ello, no compartimos los razonamientos de la sentencia recurrida, porque resultan contrarios al principio pro actione, consagrado por el Tribunal Constitucional y por esta Sala del Tribunal Supremo, como canon



hermenéutico válido e idóneo para apreciar la concurrencia, en cada caso, del presupuesto procesal de la legitimación, que constituye uno de los requisitos procesales condicionantes para acceder a la jurisdicción, en la medida que consideramos que el Tribunal de instancia parte de una premisa, que estimamos errónea, referida a que la legitimación de los Colegios Profesionales se limita a aquellas actuaciones de las Administraciones Públicas que interfieran en la esfera de competencias profesionales reservadas en exclusiva a los Arquitectos.

Se elude en esta interpretación del Tribunal de instancia que, entre las funciones que corresponden a los Colegios Profesionales, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, les compete el ejercicio de cuantas acciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de colectivo de sus colegiados (entre lo que cabe engazar, en este caso, el derecho de los profesionales integrados en el ámbito corporativo del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos a una buena y transparente administración de las licitaciones públicas que interesan a los profesionales de este sector), y que se proyecta en el reconocimiento del derecho corporativo "a ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales", según reza el apartado g) del citado precepto, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1.3 del referido texto legal, que enuncia los fines esenciales de las Corporaciones Profesionales en defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los usuarios de los servicios que prestan sus colegiados, lo que determina que, en este supuesto, en que están en juego la calidad técnica de los servicios profesionales prestados por los Arquitectos, resulte desproporcionado el pronunciamiento de confirmar el fallo de inadmisión del recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- Sobre la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con la interpretación del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que:

El artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debe interpretarse, a la luz del derecho de acceso a un Tribunal, que constituye una de las garantías nucleares del Estado de Derecho, y que se garantiza en el artículo 24.1 de la Constitución Española y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que los Colegios Profesionales gozan de legitimación ad procesum para entablar acciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso casación interpuesto por la representación procesal del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 24 de septiembre de 2020, recaída en el recurso de apelación 262/2020, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos que ha quedado delimitada y resuelta la controversia casacional, y por tanto en aplicación de la doctrina jurisprudencial fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia, debemos, tal como solicita la parte recurrente, retrotraer las actuaciones al momento anterior al que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Sevilla, dicte nueva sentencia, en la que, rechazando el óbice procesal de falta de legitimación, examine el fondo del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.

QUINTO- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación ni de las causadas en el proceso de instancia



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 24 de septiembre de 2020, recaída en el recurso de apelación 262/2020, que casamos.

Segundo.- Retrotraer las actuaciones procesales, al momento anterior a dictarse sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Sevilla, a los efectos de que se dicte nueva sentencia resolviendo las cuestiones de fondo planteadas, en los términos fundamentados.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las causadas en el proceso de instancia

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.