

Recurso 315/2019

Resolución 16/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 28 de enero de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL** contra el el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicios complementarios a los departamentos de Urbanismo y Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas” (Expte. P4109900C-2019/000012-PEA), convocado por el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 15 de julio de 2019, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento, día en que asimismo los pliegos y demás documentación fueron puestos a disposición de las posibles personas interesadas en dicho perfil.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 300.000 euros.



SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. El 26 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro de la Delegación de Territorial en Valladolid de la Junta de Castilla y León escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT). Dicho escrito de recurso fue remitido a este Tribunal teniendo entrada en su registro electrónico el 5 de agosto de 2019.

CUARTO. Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 7 de agosto de 2019, se solicita a la asociación recurrente que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso, en concreto, el poder de la persona firmante. Dicha documentación fue remitida por la citada recurrente teniendo entrada en este Tribunal en plazo el día 9 de agosto de 2019.

QUINTO. Mediante comunicación de 6 de agosto de 2019, la Secretaría de este Tribunal solicita al órgano de contratación que remita el informe al recurso así como la documentación necesaria para su resolución. La documentación solicitada fue aportada el 23 de agosto de 2019.

SEXTO. Con fecha 3 de septiembre de 2019, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso no se ha podido cumplir el plazo para resolver dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 apartados 1 y 4 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

Al respecto, procede indicar que el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas es una entidad local.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, dispone que en el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, este Tribunal será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.

Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011, permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos y reclamaciones o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados y solo en defecto de dichos órganos, este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquéllos.

En este sentido, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el Ayuntamiento no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, habiendo además remitido a este Órgano la documentación preceptiva, a efectos de la resolución del recurso especial, por lo que resulta competente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.



SEGUNDO. Seguidamente, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

Conforme a lo expuesto en el PCAP, el objeto de la licitación es un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso son los pliegos, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

TERCERO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, dispone que: *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante».

En el supuesto examinado, los pliegos se publicaron el 15 de julio de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese día a disposición de las entidades interesadas el contenido de los mismos y demás documentos contractuales. En consecuencia, al haber tenido entrada el escrito de recurso el 5 de agosto de 2019 en el registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

CUARTO. Por último, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*



Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer en primer lugar cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos.

Pues bien, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en varias Resoluciones (Resoluciones 1000/2019, de 6 de septiembre; 1179/2019, de 21 de octubre; 1205/2019, de 28 de octubre) sobre la falta de legitimación de la asociación recurrente en el presente recurso para impugnar los pliegos, doctrina que este Tribunal asume y que conviene reproducir. Así, en su Resolución 1205/2019:

“A la vista de la anterior doctrina, y como ya señaláramos en nuestra reciente Resolución 1000/2019, de 6 de septiembre, a juicio de este Tribunal, la Asociación recurrente carece de legitimación para la interposición del presente recurso, en atención a que se plasma su supuesto interés legítimo en un interés en la legalidad



ajeno al ámbito objetivo del presente recurso. En efecto, sin perjuicio de que la legitimación pueda analizarse en otras instancias y órdenes jurisdiccionales y pueda correr distinta suerte en uno y otro, la relación que fundamenta la legitimación debe examinarse entre la Asociación recurrente y el objeto del contrato, así como con el objeto del presente recurso; es decir, la legitimación viene determinada no solo por los intereses colectivos por los que vela la Asociación recurrente, sino también por la relación de estos intereses en el procedimiento de licitación. Y, desde esta órbita, es indudable que los intereses de la Asociación no se extienden a la licitación y adjudicación del contrato, de tal suerte que sus asociados ni pueden ni tienen interés en concurrir al presente procedimiento. A juicio de la recurrente, la definición del objeto del contrato vulnera disposiciones legales en relación con las atribuciones que corresponden al personal funcionario y las que pueden desempeñarse por personal laboral. Estas cuestiones, como se ha dicho, exceden del ámbito objetivo del presente recurso, pues no se refieren a la preparación o adjudicación del contrato, sino a las funciones que serán desempeñadas por el adjudicatario del contrato y, como se ha señalado anteriormente, los intereses que representa la Asociación recurrente no comprenden la concurrencia al presente procedimiento de licitación. En tal sentido, resulta ilustrativo que el recurso no denuncia una sola vulneración de la normativa en materia de contratación pública. Como dijéramos en nuestra Resolución 286/2018, de 13 de marzo, citada por el órgano de contratación, *“la competencia del Tribunal se limita al estricto ámbito de la contratación pública, por lo este Tribunal ha de circunscribir su examen a la determinación de si existe o no en el presente caso algún incumplimiento de la normativa sobre contratación pública. De esta manera, no corresponde a este Tribunal la función de dirimir sobre cuestiones tales como la planteada por la asociación recurrente”*. Así, las funciones de este Tribunal no se extienden a aspectos propios de legalidad, si bien, si puede apreciarse en la documentación aportada por el órgano de contratación (apartado 2 de la Memoria justificativa del contrato – doc. 6 del expediente administrativo) que, según se indica expresamente, los servicios contratados se limitan a aquéllos que *“no impliquen ejercicio de autoridad”*, añadiendo que *“la contratación de los trabajos definidos anteriormente no supondrá, en ningún caso, menoscabo de las competencias atribuidas a la Administración municipal como fórmula de gestión directa de los servicios recaudatorios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85.3.a) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”*.

En el presente recurso la cláusula 1 del pliego de condiciones técnicas señala respecto de la actividad a realizar que *“sin que en ningún caso se contemple la producción de actos administrativos ni aquellos que impliquen ejercicio de autoridad”*; y la cláusula 1 del PCAP dispone que *“lo que se traduce en el apoyo a los servicios municipales encargados con los medios humanos, materiales y técnicos*



necesarios para la realización de las actividades que se detallan en el pliego de prescripciones técnicas, que no implican ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos.”

En consecuencia, procede apreciar la falta de legitimación de la asociación recurrente, y declarar la inadmisión del recurso, sin que quepa pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL** contra el el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicios complementarios a los departamentos de Urbanismo y Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas” (Expte. P4109900C-2019/000012-PEA), convocado por el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) por no estar legitimada la recurrente para su interposición.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

TERCERO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

