



Recursos nº 1404/2024

Resolución nº 1522/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 28 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.J.R.G., en nombre y representación de UGT SERVICIOS PÚBLICOS, contra el Anuncio de licitación del contrato de *“Servicio telefónico de información tributaria básica”*, expediente 24600069900, convocado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - En fecha 31 de julio de 2024 se aprueba la propuesta de inicio del expediente (documentos 8 del expediente administrativo).

Segundo. - En fecha 20 de septiembre de se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP, en adelante) la Memoria justificativa, el informe de insuficiencia de medios y el documento de aprobación del expediente. El 22 de septiembre de 2024 se publica en la PLACSP el Anuncio de licitación y el 23 de septiembre los Pliegos. El 24 de septiembre se publica una rectificación de los mismos incorporando el Anexo del PPT referido a los datos comunicados por la empresa prestadora del servicio relativos al personal a subrogar. Posteriormente, con fecha 26 de septiembre, se publica el citado Anexo del PPT incluyendo el grado de discapacidad. El servicio que se contrata se licita mediante procedimiento abierto, ordinario y sujeto a regulación armonizada, conforme a los artículos 19 y 22 de la LCSP (documento 19 expediente), abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de ofertas, el cual expiró el día 9 de octubre de 2024, a las 09:00horas.

Según consta en el certificado aportado al expediente administrativo (documento 20 expediente), expedido por la Plataforma, concurren a la licitación dos licitadores.



Tercero. – En fecha 9 de octubre de 2024 se reúne la mesa para la apertura del sobre A que contiene la documentación administrativa, y posterior apertura del sobre “C” de las ofertas presentadas y admitidas al procedimiento, acordando, tras la revisión de la documentación aportada por los licitadores, admitir a todas las empresas al no observar deficiencias en la documentación administrativa presentada (documento 21 del expediente).

Cuarto. – Con fecha 14 de octubre de 2024, por parte del sindicato UGT SERVICIOS PÚBLICOS y por parte del SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (SIAT) se presenta escrito único por el que se interpone recurso especial en materia de contratación (recurso nº 1380/2024) contra el Anuncio de licitación, argumentando, como único motivo, que no respeta los principios de *“sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional”*. Consideran los recurrentes que no aparece claramente justificada la necesidad de la celebración del contrato, puesto que la justificación que al respecto ofrece el órgano de contratación se basa en una insuficiencia de medios que, a su juicio, no puede admitirse, pues la AEAT *“ha dejado vencer 205 puestos de empleados públicos”*, no tiene en cuenta la creación de las ADIS (Administración Digital Integral), que realizan las funciones de asistencia al contribuyente, y, además, la prestación de este servicio por parte de los empleados públicos de la AEAT supondría un ahorro de costes.

Sin embargo, en fecha 21 de octubre de 2024, el recurrente UGT SERVICIOS PÚBLICOS presenta escrito de desistimiento de ese recurso especial.

Con la misma fecha de esta resolución se acuerda la aceptación del desistimiento y archivo del citado recurso (Resolución 1521/2024).

Quinto. – Posteriormente, en fecha 17 de octubre de 2024, el mismo sindicato, UGT SERVICIOS PÚBLICOS presenta nuevamente escrito por el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra el Anuncio de licitación, que da lugar al presente procedimiento, argumentando, como único motivo el mismo que fue objeto del anterior recurso, el cuestionamiento de la necesidad de la contratación.

Sexto. - En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y



2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Séptimo. - El Órgano de contratación responde a estas cuestiones, en informe jurídico (documento 02 expediente), de fecha 21 de octubre de 2024. Dicho informe jurídico solicita la inadmisión del recuso por falta de legitimación y extemporaneidad. Asimismo, solicita, en relación con el fondo del asunto, que se desestime el recurso especial presentado, por cuanto se acredita el cumplimiento de la normativa que resulta de aplicación, en particular la relativa a la motivación de la necesidad de celebrar el contrato de referencia.

Octavo: Con fecha 22 de octubre, la secretaría del Tribunal da traslado del recurso a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - La competencia para resolver los presentes recursos corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 45 LCSP.

Segundo. - Se ha presentado recurso en relación con un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnada ex artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido es el Anuncio de licitación del contrato de servicios, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

Tercero. - Respecto de la interposición del recurso en plazo, de acuerdo con artículo 50.1 a) de la LCSP, cuando el recurso se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

Tal y como sostiene el órgano de contratación, si bien la referencia a la fecha de publicación del anuncio de la licitación en el perfil del contratante es errónea, pues no se produce el 20

de septiembre sino el 22 de dicho mes, el recurso cuya entrada en registro tuvo lugar el 17 de octubre de 2024, se ha interpuesto fuera del plazo de 15 días hábiles que establece el artículo 50.1 a) de la LCSP.

Así, aunque dicho anuncio fue rectificado, publicándose con fecha 24 de septiembre de 2024, dicha rectificación, que afectó al Anexo del PPT relativo al personal a subrogar, no se refería al motivo de impugnación (Informe de insuficiencia de medios), por lo que la fecha a considerar para el inicio del cómputo del plazo de interposición de recurso es el 23 de septiembre y no el 25 de septiembre como parece entender la recurrente, al señalar el 24 de septiembre como fecha en la que se publicó el anuncio de licitación.

A este respecto este Tribunal se ha pronunciado en numerosas ocasiones, por todas, la reciente Resolución nº 1473/2024, de 14 de noviembre, en la que dijimos:

“El recurso se ha interpuesto fuera del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se publicó el anuncio de licitación, de acuerdo con el artículo 50 de la LCSP, de forma que procede su inadmisión por extemporáneo con base en el artículo 55 d) de la LCSP.

En efecto, aunque formalmente el recurso se dirige contra la segunda rectificación del anuncio de licitación y las condiciones particulares de la licitación, en realidad el único motivo de recurso es la configuración de los criterios de adjudicación, como hemos señalado en los antecedentes de esta resolución. Dichos criterios son los inicialmente publicados con el anuncio y los pliegos de la licitación el 23 de septiembre de 2024. La rectificación posterior, publicada el 18 de octubre solo tiene por objeto la configuración de los sobres y el plazo de presentación de ofertas.

Atendido lo anterior, el recurso es extemporáneo, al dirigirse contra cláusulas de los pliegos que no han resultado modificadas tras la publicación inicial de aquellos, debiendo ser dicha fecha el día a quo, a efectos del cómputo del plazo de interposición del recurso especial que es de quince días hábiles ex artículo 50.1 b) de la LCSP (en el mismo sentido nuestra Resolución nº 769/2024)”.

Por tanto, transcurrido el plazo, el recurso debe ser inadmitido por extemporáneo con base en el artículo 55 d) de la LCSP.



Cuarto. – Con relación a la legitimación del recurrente conviene analizar si esta efectivamente concurre en el recurso planteado, pues estamos ante un supuesto en el que se interpone un recurso por un sindicato, y respecto de la cual ha de poder fundamentarse válidamente la existencia de un derecho o interés legítimo en el contrato, de acuerdo con la doctrina reiterada y asentada del presente Tribunal.

Como punto de partida, dispone el artículo 48 de la LCSP 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial.*

De acuerdo con lo señalado en el párrafo segundo del artículo citado, la legitimación de las organizaciones sindicales se circunscribe a la impugnación de aquellas actuaciones o decisiones recurribles que puedan suponer un incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la ejecución del contrato.

De este modo, como señalamos en nuestra resolución 1753/2021, *“Los parámetros interpretativos sobre la legitimación de los sindicatos que ha venido utilizando este Tribunal –entre otras, en sus Resoluciones 83/2014, de 5 de febrero; 707/2014, de 23 de septiembre; 881/2014, de 28 de noviembre; 943/2014, de 18 de diciembre; y 86/2015, de 30 de enero– se concretan en el hecho de que la condición de ser un sindicato no otorga, en modo alguno, una suerte de acción popular para impugnar cualquier licitación y dentro de cada una, toda actuación distinta de la aprobación de los pliegos. Es exigible, en definitiva, como a cualquier interesado, que se justifique la existencia ad causam del concreto interés que aportaría la estimación del recurso, y que, por la lógica de la naturaleza del sindicato, se debe limitar, en todo caso, a aspectos de protección de derechos colectivos o laborales en sentido estricto”.*



En relación con los concretos motivos de impugnación, en la Resolución nº 205/2020, de 13 de febrero, expusimos que *“la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria de los pliegos o el procedimiento”*.

El órgano de contratación en su informe y con cita de nuestra Resolución 375/2024, de 14 de marzo, argumenta la falta de legitimación de los recurrentes *“dado que los motivos que justifican la impugnación del anuncio de licitación se refieren, en esencia, a la falta de justificación de la necesidad de celebrar el contrato, por entender que la AEAT tienen medios humanos y materiales suficientes para poder prestar el servicio, considerando además los recurrentes que ello supondría un ahorro de costes para la entidad contratante (si bien no aportan ninguna evidencia o cálculo para justificar dicha afirmación), no parece que haya ninguna referencia las condiciones laborales de los trabajadores de la empresa que, por resultar adjudicataria, tenga que prestar el servicio, ni tampoco, que la prestación del citado servicio vaya a afectar a las condiciones laborales de los empleados públicos que desarrollan sus funciones en la Agencia Tributaria, por lo que de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP y la doctrina de ese TACRC al respecto, los sindicatos recurrentes carecen de legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación objeto del presente informe”*.

Pues bien, aplicando la doctrina anterior al caso planteado, debemos comenzar señalando que el recurrente en su escrito no hace mención alguna en cuanto a su legitimación para recurrir, si bien explica, con más o menos acierto, las implicaciones que la externalización del servicio podría tener para los trabajadores de la AEAT. Por lo que, en la medida que cuestiona la insuficiencia de medios personales de la AEAT, anudándola a que *“en el mes de julio de 2024 se dejaron vencer por parte de esta Administración 205 plazas de empleados públicos al respecto”*, así como a la existencia en la AEAT de un refuerzo específico para su personal fijo discontinuo en campaña de Renta, puede entenderse que defiende las condiciones laborales del personal de la AEAT, abogando por utilizar recursos internos en lugar de externalizar, por que cabe reconocerle legitimación para la interposición del recurso.



Quinto. – Si bien concurre una causa de inadmisión por extemporaneidad, *obiter dicta*, en cuanto al fondo de la cuestión suscitada cabe señalar que:

La cuestión de fondo planteada se centra, exclusivamente, en no considerar necesaria o suficientemente justificada la licitación de contrato.

Pues bien, en relación con la necesidad de motivar la celebración de un contrato, dispone el artículo 116 de la LCSP, en su apartado primero *“La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.”* Mas adelante, el art. 116.4 de la LCSP establece que en los expedientes referidos a contratos de servicios deberá justificarse adecuadamente, *“e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”*, es decir, la insuficiencia de medios propios, lo que implica determinar que la contratación se realiza por no disponer la administración contratante de los medios precisos para realizar el objeto del contrato, como efectivamente se hace en el presente contrato, como veremos más adelante.

Por su parte, el artículo 28 de la citada Ley, bajo la rúbrica *“Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación”* establece *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*

Una vez fijada la normativa que resulta de aplicación, consta en el expediente la documentación acreditativa del cumplimiento de todos los extremos indicados, entre la que figura tanto la Memoria justificativa (documento 06 expediente), como el informe de Insuficiencia de medios (documento 07 expediente), de fecha 24 de julio de 2024.



Así, la *“Memoria justificativa del gasto para prestar el servicio telefónico de Información Tributaria Básica”*, de 20 de julio de 2024, suscrita por la Directora del Departamento de Gestión Tributaria de la AEAT, justifica en su apartado primero, la necesidad de celebrar este contrato y su vinculación con los fines propios de la Agencia Tributaria, en los siguientes términos: *“La Agencia Estatal de Administración Tributaria (Agencia Tributaria) tiene como misión fundamental la aplicación efectiva del sistema tributario estatal, para lo cual sigue dos líneas de actuación: facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y reforzar las actuaciones de control y lucha contra el fraude fiscal. En la aplicación del sistema tributario español resulta muy relevante la presentación de declaraciones a través de autoliquidaciones.*

Por ello y para fomentar que se presenten correctamente, la Agencia Tributaria destina una parte importante de sus recursos a servicios de ayuda, que facilitan a los contribuyentes el adecuado cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Facilita la realización de las obligaciones tributarias, mejora sustancialmente el grado de cumplimiento voluntario, y consecuentemente la recaudación, lo que permite dedicar el mayor número posible de efectivos y la mayor cantidad posible de recursos a la lucha contra el fraude.

Para lograr ese objetivo es esencial ofrecer a los ciudadanos un conjunto de servicios suficiente, amplio y accesible desde cualquier punto del territorio, a bajo coste y de calidad contrastada. Pero además de contribuir a los objetivos de la Agencia Tributaria, la prestación de servicios de información y asistencia es una obligación, impuesta por el artículo 85 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece: “ La Administración deberá prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones”.

Desde su creación, la Agencia Tributaria ha aprovechado los mecanismos existentes en cada momento para prestar a los contribuyentes toda la ayuda necesaria para que cumplan cómodamente sus obligaciones tributarias. En los primeros años se utilizaron fundamentalmente medios escritos, invirtiendo un elevado montante de recursos en folletos, cartas, comunicaciones y anuncios en prensa. Con el paso de los años, se han ido agregando medios que han ido generalizándose como instrumentos de comunicación entre la Administración y los contribuyentes, destacando el teléfono por su inmediatez, bajo coste, utilización habitual, fácil acceso y amplio horario. Así, se han venido ofreciendo



desde hace años, servicios telefónicos de información y asistencia tributaria a los contribuyentes, a los que se accede a través de números de teléfono centralizados. Rápidamente, sin necesidad de desplazamiento bien por aplicación de tarifa plana o por un importe reducido los contribuyentes pueden obtener información (el coste sólo depende de la duración de las llamadas, no del origen)”. Del contenido transcrito se desprende con claridad la vinculación del objeto del contrato de referencia con los fines propios de la Agencia Tributaria, esto es, con la aplicación efectiva del sistema tributario.

Posteriormente la propia Memoria, indica las razones por las que se acude a la contratación externa del presente servicio, señalando *“El elevado número de usuarios que demandan este servicio, que mejora el grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y consecuentemente la recaudación, la exigencia de una flexibilidad y adaptación de los recursos a las oscilaciones de la demanda y la no disponibilidad de medios suficientes para que la Agencia Tributaria lo preste de forma directa, han sido las causas determinantes de la necesidad de acudir a la contratación externa.*

Actualmente es imprescindible ofrecer atención telefónica como servicio complementario de la atención personal que prestan los Servicios de Información y Asistencia en nuestras oficinas. Por ello, resulta necesario ofertarlo mediante convocatoria pública, para su prestación integral por la adjudicataria, al carecer la Agencia Tributaria de los medios precisos para ofrecerlos directamente en forma y número suficiente.

El servicio telefónico de información tributaria básica se implantó como experiencia piloto en 1993 para los meses de mayo y junio, en 1994 se aumentó su duración de mayo a diciembre, y en 1995 se prestó durante todo el año. Para 1997 resultó oportuno reforzar este servicio para campaña del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (campaña de Renta); la finalidad del refuerzo es dar respuesta a la especial demanda de información que se genera en fechas cercanas al periodo de declaración del Impuesto. Este servicio telefónico se viene prestando durante todo el año, de lunes a viernes en horario de 9 a 19 horas, salvo en agosto en que el horario es de 9 a 15 horas.

Su objeto es atender cuestiones aduaneras y tributarias básicas sobre diversos impuestos que configuran el sistema tributario estatal, plazos, modelos, servicios de ayuda o los programas informáticos de ayuda para la cumplimentación de declaraciones, presentación telemática, o las cuestiones técnicas que planteen (Impuesto sobre la Renta de las



Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto de Actividades Económicas, Censos, Intrastat, Impuestos Especiales, Aduanas, la descarga de programas de ayuda y cuestiones informáticas).

La evolución del servicio y las necesidades de los contribuyentes exigen el mantenimiento del mismo y un grado de apertura en materias y actuaciones que se puedan incorporar teniendo en cuenta las nuevas tecnologías. Asimismo, el servicio telefónico cuenta con un horario continuo y más amplio que el de las oficinas y su existencia redundante en una mayor calidad de la atención directa en las oficinas de la Agencia Tributaria al descargarlas de la afluencia masiva de público que solicita la resolución de las cuestiones más sencillas que son las atendidas por este servicio telefónico”.

Igualmente, en el punto III de la Memoria, bajo la rúbrica objetivos a alcanzar y objeto del contrato se señala lo siguiente: *“para 2025 se considera necesario seguir ofreciendo este servicio telefónico de información tributaria básica, con un nivel de calidad superior aplicando para ello, 12 conocimientos y recursos ya conocidos e implementando nuevos canales complementarios, atendiendo a la existencia de las tecnologías digitales (...) “Se trata de implementar un servicio de atención telefónica que, dada la naturaleza y objeto del contrato, se presta mejor por empresas especializadas externas, que se adaptan más fácilmente a las necesidades concretas de cada ejercicio con la flexibilidad exigida por una demanda de nuestros servicios no homogénea en el tiempo”*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es evidente que el órgano de contratación no desborda los límites de la discrecionalidad técnica de que dispone en cuanto a la valoración de sus medios personales y materiales necesarios para la prestación del servicio a que está obligado, decidiendo, de forma motivada, de acuerdo con los parámetros de la LCSP, acudir a contratar el servicio que se licita para hacer frente a sus necesidades, de evidente interés público, una vez certificada la insuficiencia de medios propios para acometerlo.

Estas razones habrían conducido, de ser admitido, a la desestimación de este recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.J.R.G., en nombre y representación de



UGT SERVICIOS PÚBLICOS, contra el Anuncio de licitación del contrato de “*Servicio telefónico de información tributaria básica*”, convocado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES