



Recurso nº 498/2020 C.A. Castilla-La Mancha 23/2020

Resolución nº 768/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 3 de julio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. C. G. P., en nombre y representación de RECAUDACIÓN Y SERVICIOS ERECA, S.L. (en adelante, ERECA), contra el pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación del contrato para la prestación del “servicio de colaboración para la gestión y tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial en vía voluntaria del Ayuntamiento de Manzanares (Castilla La Mancha)”, con expediente MANZA2020/3483, convocado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el Ayuntamiento de Manzanares se ha iniciado la tramitación del Contrato de Servicios Públicos, por Procedimiento Abierto, tramitación ordinaria, para el servicio de colaboración para la gestión y tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico y suministro de dispositivos de seguridad vial en vía voluntaria del referido municipio, Expediente MANZA 2020/3483.

El valor estimado del contrato es de 160.000 euros, IVA excluido. Fue objeto de anuncio publicado en la plataforma de contratación del Sector Público el 28 de mayo de 2020.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante, por aplicación de la DT 1ª), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.



Tercero. Por providencia de Alcaldía de 5 de marzo de 2020 se dispuso la iniciación del expediente de acuerdo con la siguiente motivación:

«Constituye uno de los objetivos prioritarios de la Concejalía de Tráfico reducir al máximo posible las infracciones por exceso de velocidad en aquellos tramos en donde dicho incumplimiento viene siendo reiterativo. Para conseguir este propósito se considera conveniente ubicar 2 cabinas equipadas con radar fijo a lo largo de la Vía principal del Polígono a la altura de la piscina cubierta/pista de atletismo y de una de las puertas del Parque del Polígono; y consecuentemente gestionar los expedientes sancionadores de las infracciones detectadas.

El Ayuntamiento de Manzanares carece en la actualidad de medios materiales y personales necesarios para realizar estos servicios, y es por ello que resulta necesario contratar los mismos con una empresa especializada.

El servicio a prestar tiene carácter integral, en la medida en que supone un control completo del procedimiento desde la denuncia de la infracción hasta la práctica de las notificaciones en período voluntario, por lo que no puede descomponerse en lotes susceptibles de contratación independiente».

Cuarto. Consta en el expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir el contrato con firma del Alcalde, también de 5 de marzo de 2020 (y del secretario, del día siguiente) y el pliego de prescripciones técnicas para contratar, firmado por el "Policía Local Encargado de Multas" ese mismo 5 de marzo. El expediente, y la providencia que forma parte del mismo fue aprobada en sesión de Junta de Gobierno Local de fecha 9 de marzo de 2020.

Quinto. Consta la suspensión del procedimiento desde el 14 de marzo al 1 de junio, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Sexto. Con fecha de 3 de junio de 2020, la recurrente presentó en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de referencia.



Séptimo. Con fecha de 9 de junio de 2020, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 22 de junio de 2020 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 15 de octubre de 2012 (BOE de fecha 02/11/2012), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 2 de febrero de 2016 (BOE de fecha 11/02/2016) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 10 de octubre de 2018 (BOE de fecha 16/10/2018).

Segundo. ERECA está legitimada para recurrir, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Establece dicho precepto que *«podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, donde se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que 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. El 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 resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Tercero. Tratándose de un acuerdo adoptado en el procedimiento de un contrato de servicios –mixto con el contrato de suministro de dispositivos de seguridad vial–, con valor estimado de 160.000 euros, IVA excluido, es susceptible de recurso especial en materia de la contratación en virtud del 44.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación al artículo 44.1.a) del mismo texto legal, al superar el límite de 100.000 euros establecido en ese precepto.

El artículo 44.2.a permite recurrir “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe indicarse que el recurrente lo interpuso no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a la notificación de los pliegos y habida cuenta de la suspensión del procedimiento a la que se ha hecho referencia en el hecho quinto.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, el recurso se fundamenta, en síntesis, en dos fundamentos: la falta de motivación adecuada de la no división en lotes del objeto del contrato conforme al artículo 99 de la LCSP, por un lado, y en el carácter demasiado restrictivo del CPV asignado al mismo, por otro.

Comenzando por el primer motivo de recurso conforme a la reciente resolución 84/2020, que recoge la doctrina reiterada de este Tribunal sobre la división en lotes –por todas la reciente Resolución nº 1299/2019 de 18 de noviembre de 2019–:



«Sobre la obligatoriedad de la división en lotes del contrato, este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones (por todas, la Resolución nº 408/2017) la siguiente doctrina:

“En relación con la previsión de este artículo 46 de la Directiva, este Tribunal ha declarado, entre otras, en la resolución 814/2016, que del mismo se desprende que “la división no es obligatoria”, siendo así que, por mucho que el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE exprese que, para aumentar la competencia, “procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes”, también añade que tales poderes adjudicadores deben conservar ‘la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial’, exigiendo únicamente que se estudie la conveniencia de tal división, a cuyo fin, ‘cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador’. (...) Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal expresada, entre otras muchas, en la resolución 148/2019 de 22 de febrero, ‘(...) la nueva Ley de Contratos del Sector Público exige, como hemos visto, que la justificación de la no procedencia de dividir el contrato en lotes se encuentre reflejada en el expediente. El Tribunal considera admisible para no dividir el contrato en lotes el hecho de que se trate de «un servicio único, no divisible», pero debe explicarse en el expediente por qué el servicio es único e indivisible (...)”.

Es decir, la nueva LCSP no impide que la Administración configure el objeto del contrato atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer.

Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución del TACRC 756/2014, de 15 de octubre).

Pero debe tenerse en cuenta que: a) La Administración puede invocar motivos válidos para la existencia de un solo lote, aunque debe justificarlos suficientemente en el expediente, b)



*Los motivos que se contemplan en el artículo 93.3. a) y b) no constituyen un *númerus clausus*.*

En definitiva, el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, margen que está sujeto también a la doctrina de la discrecionalidad técnica, debiendo, eso sí, explicar las razones principales por las cuales decide que no procede dicha división, razones que han de atender a un motivo que no resulte arbitrario, ni contrario a la finalidad última del precepto citado.

Expuesta la doctrina sentada en la materia, debemos analizar si en el supuesto examinado ha quedado suficientemente justificada la no división en lotes del contrato».

Descendiendo al caso concreto resulta que en el presente caso el objeto del contrato, primera cláusula del pliego es *«la gestión de los expedientes sancionadores, en vía voluntaria, de las infracciones detectadas por los equipos puestos a disposición del Ayuntamiento durante la duración del presente contrato; esto incluye el suministro, la instalación y el mantenimiento de 2 cabinas equipadas con radar fijo, llevando a cabo la realización de tareas meramente formales que, no impliquen el ejercicio de la autoridad pública, ni menoscabo de funciones reservadas a funcionarios públicos»*

En particular, y ahondando en los motivos últimos de la contratación, ya al inicio del expediente se menciona que *«constituye uno de los objetivos prioritarios de la Concejalía de Tráfico reducir al máximo posible las infracciones por exceso de velocidad en aquellos tramos en donde dicho incumplimiento viene siendo reiterativo. Para conseguir este propósito se considera conveniente ubicar 2 cabinas equipadas con radar fijo a lo largo de la Vía principal del Polígono a la altura de la piscina cubierta/pista de atletismo y de una de las puertas del Parque del Polígono; y consecuentemente gestionar los expedientes sancionadores de las infracciones detectadas».*

En suma, lo que se pretende con este contrato no es la gestión externa de los expedientes sancionadores de tráfico del ayuntamiento de referencia, sino atender a un concreto problema (el exceso de velocidad en un tramo específico de las vías locales), para lo que se acomete el uso de radares o cabinas de cinemómetros, de manera que se denuncien



los excesos de velocidad y se gestionen a continuación los elementos del expediente sancionador que no requieren intervención de autoridad pública, al carecer el ayuntamiento de medios materiales y humanos para atender dicha necesidad. Todo ello confiere unidad al conjunto del objeto contractual en los términos del artículo 34 de la LCSP en cuanto indica en su segundo párrafo que:

«2. Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante».

En efecto, y como hemos indicado, la necesidad de la entidad contratante es acabar con los excesos de velocidad en un lugar determinado de sus vías, para lo cual decide establecer dos cinemómetros y, con los datos obtenidos de los mismos, tramitar los correspondientes expedientes sancionadores destinados a reprimir dicha conducta indeseada. La necesidad es lícita y única, dando unidad funcional al contrato.

No se trata, como parece aducirse por el recurrente, de acumular el establecimiento de dos cinemómetros y la gestión ordinaria de los procedimientos sancionadores de tráfico de la localidad, sino de darle continuidad a los datos obtenidos del establecimiento de los cinemómetros para imponer las multas que resulten de tales datos, sin destinar a ello los recursos personales y materiales del ayuntamiento.

Es por ello que se manifiesta en el acuerdo de inicio y se reitera en el informe de la entidad concernida que *«el servicio a prestar tiene carácter integral, en la medida en que supone un control completo del procedimiento desde la denuncia de la infracción hasta la práctica de las notificaciones en período voluntario, por lo que no puede descomponerse en lotes susceptibles de contratación independiente».*

Todo ello constituye la explicación razonable que se le puede requerir al órgano de contratación para evitar la división en lotes como decisión que discrecionalmente cabe adoptar o no adoptar. El carácter razonable de la explicación dada, por otro lado, se subraya si consideramos que no se trata aquí de un “gran contrato” que requiere según



considerando 78 de la Directiva dicha división en lotes con mayor intensidad. Al contrario, siendo contratos de escasa cuantía la división en lotes puede aparecer en ocasiones como una práctica perniciosa, que en todo caso aquí se evita al negarse a la misma el órgano de contratación. En consecuencia, no puede entenderse nulo ni anulable el pliego por la falta de división de lotes del contrato, como se defiende por el recurrente.

Sexto. Respecto de la segunda alegación formulada, y de acuerdo con la Resolución de este mismo Tribunal 145/2020, ha de recordarse que el artículo 23.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece lo siguiente:

«Toda referencia a nomenclaturas en el marco de la contratación pública se hará utilizando el “Vocabulario común de contratos públicos (CPV)” aprobado por el Reglamento (CE) nº 2195/2002».

La referida Directiva, si bien contiene algunas aclaraciones sobre la utilización de código CPV en algunos casos concretos, considerandos (28) y (119), no contiene reglas generales para el establecimiento de tales códigos. Tampoco se contienen en el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), ni en el Reglamento (CE) Nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007 que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

Con carácter informativo, la página web <https://simap.ted.europa.eu/es/cpv> contiene las siguientes indicaciones:

«¿Cómo rellenar los formularios de anuncios de licitación con el CPV?»

Los poderes adjudicadores deben tratar de encontrar el código que mejor se ajuste a la adquisición prevista. Si bien en algunas ocasiones los poderes adjudicadores pueden tener que elegir entre diversos códigos, es importante que seleccionen un único código para el



título del anuncio de licitación. Si el CPV fuera inexacto, los poderes adjudicadores deberán referirse a la división, grupo, clase o categoría que mejor describa su adquisición prevista (un código más general que puede reconocerse fácilmente porque tiene más ceros)».

De acuerdo con ello, es a los poderes adjudicadores a los que corresponde determinar el código CPV, refiriéndose a la división, grupo, clase o categoría que mejor describa su adquisición prevista. La determinación de la corrección de tal indicación quedará sujeta a la posibilidad de revisión por este Tribunal, pero sólo en el caso de que una mención equivocada haya dado lugar a un perjuicio concreto para el recurrente.

En el recurso no se identifica el concreto perjuicio que se ha de alegar. Se menciona genéricamente la propulsión de los principios de transparencia y publicidad, pero no cómo el eventual límite indebido de tales principios perjudica al recurrente.

El órgano de contratación, en el informe al que se refiere el artículo 56.2 LCSP manifiesta que

«El Ayuntamiento de Manzanares empleó el código 79418000-7 Servicios de Consultoría en aprovisionamiento y el recurrente propone como más adecuados el código referente a servicios de apoyo a los poderes públicos o servicios de agencias de recaudación de fondos.

En cuanto este segundo código que propone el recurrente, a juicio de los que suscriben, no se estima conveniente su empleo por cuanto el objeto del contrato es mucho más amplio que el descrito en el mismo.

Por lo que se refiere al código servicios de apoyo a los poderes públicos podría ser admisible, aunque por su carácter tan genérico podría encuadrar en el mismo casi cualquier contrato público de servicios. De ahí que el Ayuntamiento de Manzanares, en el expediente de referencia haya empleado el código 79418000-7 Servicios de Consultoría en aprovisionamiento».

No obstante, y yendo más allá de lo alegado en el recurso, es cierto que idealmente, la mención inadecuada de la clasificación CPV podría dar lugar a perjuicios para el licitador



en los casos que ello afecte a la forma de acreditación de la solvencia, lo que indirectamente sería una forma de restricción de la concurrencia que podría afectar al recurrente en concreto.

Lo que ocurre, y quizás por ello no se alega perjuicio alguno, es que en este caso no es lo que sucede pues la solvencia técnica se acreditará mediante la constatación de ejecución de contratos de la misma naturaleza que el que es objeto del contrato y la determinación de la misma naturaleza se realiza a partir de criterios diferentes al código CPV de los contratos. En efecto, además de que la acreditación de la solvencia económica requiere la aportación de documentación contable, en concreto la solvencia técnica ha de acreditarse mediante la acreditación de buenos servicios prestados, ciertas declaraciones responsables, los correspondientes certificados de calidad y los títulos universitarios determinantes de la misma: ninguno de tales elementos acreditativos se vinculan por referencia al CPV controvertido o a ningún otro –como resulta de la cláusula décimo segunda de los pliegos– sino a los objetos concretos de los contratos de referencia. En consecuencia, de los pliegos no puede resultar la exclusión de los licitadores en la medida en que, cualquiera que hubiese sido la nomenclatura utilizada en procedimientos precedentes, hubiesen ejecutado prestaciones semejantes en los términos del pliego.

Con lo anterior ya resultan motivos suficientes para desestimar el recurso, que no alega perjuicio concreto alguno derivado de esta cuestión, pues ningún perjuicio se puede irrogar a ningún licitador de la nomenclatura utilizada. Ello determina que no sería preciso en realidad manifestarse sobre la adecuación de los códigos empleados por el poder adjudicador.

No obstante, y a mayor abundamiento, el CPV elegido de servicios de consultoría en aprovisionamiento no parece incorrecto, siempre dentro de las dificultades que esta operación entraña. En efecto, la equivalencia en la clasificación CPC del código CPV 79418000-7 es 86509, cuya descripción es «*Advisory, guidance and operational assistance services concerning other matters. These services include industrial development consulting services and tourism development consulting services*». Dicho de otro modo, es una clasificación bastante genérica dentro de los servicios de asistencia.

El recurrente ha sugerido como más adecuado el Código el 79940000-5 Servicios de agencias de recaudación de fondos relativo a procedimientos de recaudación, lo que no se puede compartir porque es objetivamente inaplicable al contrato objeto de análisis (que versa sobre asistencia y gestión de procedimientos sancionadores desde la detección previa de los hechos denunciados).

Por otro lado, el CPV 75130000-6 Servicios de Apoyo a los poderes públicos, también sugerido, es totalmente genérico y alcanzaría a cualquier prestación de servicios, prácticamente sin límite ni razón para el mismo.

En conclusión, a pesar de su irrelevancia para la solución del presente asunto, dada esa configuración amplia descrita del código elegido, tampoco puede afirmarse que el mismo sea inadecuado.

Todo lo expuesto conduce a la desestimación del segundo motivo de recurso formulado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. C. G. P., en nombre y representación de RECAUDACIÓN Y SERVICIOS ERECA, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación del contrato para la prestación del “*servicio de colaboración para la gestión y tramitación de expedientes sancionadores en materia de tráfico y seguridad vial en vía voluntaria del Ayuntamiento de Manzanares (Castilla La Mancha)*”, con expediente MANZA2020/3483, convocado por el citado Ayuntamiento.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP

Tercero. 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 sanción 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.