



Recurso nº 689/2022 C. Valenciana 173/2022

Resolución nº 777/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 23 de junio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. R. R. C. , en calidad de concejal del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Alicante, contra el anuncio y los pliegos de contrato de “*Servicio de recogida y transporte de residuos municipales, limpieza viaria y aseo de otros espacios públicos en el término municipal de Alicante*” (expediente 22/22), convocado por el Ayuntamiento de Alicante, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 7 de mayo de 2022, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de “*Servicio de recogida y transporte de residuos municipales, limpieza viaria y aseo de otros espacios públicos en el término municipal de Alicante*” (expediente 22/22), cuyo valor estimado es de 347.682.180,91 euros.

Segundo. Con fecha de 30 de mayo de 2022 D. R. R. C. , en calidad de concejal del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Alicante, interpuso recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) del referido contrato.

Para justificar su legitimación, el recurrente alega que la organización que representa tiene por finalidad la defensa del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida, fines que considera afectados por los pliegos impugnados.



Y basa su recurso en una vulneración del artículo 29.4 de la 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), porque el PCAP establece una duración del contrato de 8 años sin que, a su juicio, el órgano de contratación haya justificado adecuadamente en el expediente de contratación la excepción a la regla general de 5 años de duración de los contratos de servicios de prestación sucesiva, que podrán tener una duración superior a 5 años *“cuando lo exija la recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato”*. El recurrente considera insuficiente, a estos efectos, el documento *“Propuesta de estructura de costes a los efectos de la fórmula de revisión de precios del contrato de limpieza de espacios públicos y recogida y transporte de residuos municipales del Ayuntamiento de Alicante”* que obra en el expediente. Su Anexo I, *“Cálculo del periodo de recuperación de la inversión”* asigna a los años 0, 1, 2 y 3 la amortización de la práctica totalidad de las inversiones por un valor de 30.912.159,95 euros; sin embargo, interrumpe el abono de los 1.379.351,58 euros restantes los tres años siguientes dejando previsto este importe para el año 7, previsión que obliga a establecer una duración superior a 5 años de forma innecesaria, ya que el flujo positivo se da desde el año 3, y ello *“con el único fin de dilatar innecesariamente la relación contractual”*.

Por todo ello, considera que los pliegos aplicables al contrato y el propio procedimiento de contratación no se ajustan a Derecho, y solicita su anulación.

Tercero. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente y, subsidiariamente, su desestimación.

Adjunta un informe del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Alicante en el que, tras indicar que el recurrente es concejal del Grupo Municipal socialista –que no forma parte del equipo de gobierno de dicha corporación, ni es miembro del órgano de contratación–, niega, con cita de la doctrina de este Tribunal, la legitimación del concejal recurrente para interponer recurso especial en materia de contratación, solicitando su inadmisión.



Adicionalmente, el órgano de contratación acompaña un informe del Jefe del Servicio de limpieza y gestión de residuos del Ayuntamiento que solicita, en cuanto al fondo, la desestimación del recurso porque, a su juicio, refleja desconocimiento de la técnica económico- financiera, al confundir los pagos por inversiones (plan de inversiones) con la amortización, *“cuando lo que aparece en esos años son pagos por inversiones por dicho importe”, “desconociendo que lo que debe ser positivo es el resultado acumulado de los flujos de caja a un tipo de interés determinado. En efecto, este pasa de negativo a positivo en 8 años con un resultado final de 133.756,67 euros”*. El informe concluye, por ello, que no pueden admitirse, desde un punto de vista técnico, ninguna de las objeciones planteadas en el recurso.

Cuarto. Con fecha de 1 de junio de 2022, la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, acordó la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con los artículos 49 y 56 de la LCSP, sin que dicha suspensión afecte al plazo de presentación de ofertas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la 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).

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer de este recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de enero de 2021).

Tercero. El recurso se refiere a un contrato de servicios que, por su valor estimado, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, pues supera el importe de cien mil euros (artículo 44.1.a) de la LCSP)



Se recurren los anuncios y los pliegos aplicables al contrato, actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Quinto. Mención especial requiere el requisito de la legitimación, que niega expresamente el órgano de contratación.

Conforme al artículo 48 de la LCSP:

“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.”

En desarrollo del citado precepto, el artículo 24 del RPERMC dispone en su apartado cuarto, en referencia a los miembros de las entidades locales, que:

“Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

En la reciente Resolución 600/2022, de 26 de mayo, el Tribunal ha señalado lo siguiente:

“Pues bien, sobre la legitimación de los concejales este Tribunal ha entendido en sus Resoluciones nº 512/2020 y 1196/2018, así como en la resolución 717/2020, relativa a este mismo expediente, que ha de negarse la legitimación a aquellos concejales que no formen parte del órgano que dictó el acto impugnado.

Dijimos sobre esta cuestión en nuestra Resolución 512/2020:

‘SEGUNDO. Procede ahora analizar la legitimación de la Concejala recurrente, en base al artículo 48 de la LCSP, y a la doctrina de este Tribunal.



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’.

D. M.D.C.M.O., es Concejal del Ayuntamiento de Bigastro, según consta en el acta del Pleno de dicho Ayuntamiento de fecha 12/12/2019.

La recurrente aduce, como justificación de su legitimación, que está obligada a desarrollar ‘actos de control de la acción de gobierno’.

Como ha reiterado este Tribunal en numerosas ocasiones, no es suficiente para ostentar legitimación para interponer un recurso especial en materia de contratación el mero interés por la legalidad, que es precisamente lo alegado por la concejal recurrente para intentar justificar su legitimación, o bien, un interés de oportunidad, de carácter político (por estar, como dice, en la oposición), que tampoco justificaría su legitimación para interponer el presente recurso.

Así lo dijimos, por ejemplo, en nuestra Resolución 57/2013:

“Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional -STS de 9 de julio de 1993, en la que se reproduce la STC 195/1992,16 de noviembre-, insisten en que el criterio más amplio de interés legítimo, se ha de identificar con ‘cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida’ -SSTS 160/1985 y 24/1987, ATC 520/1987-. Por tanto y como ya indicado anteriormente esta Sala no basta -salvo en aquellos supuestos en que la Ley así lo disponga en los supuestos de acción pública-, el mero interés a la legalidad, sino que es preciso incluso que exista un interés legítimo, una cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa. Interés que no se acierta a comprender en el presente caso, ya que se ignora la ventaja que obtiene el Grupo Parlamentario Popular con la adjudicación de la contrata al concursante preferido o con la repetición del procedimiento, salvo la genérica invocación de la preservación de la legalidad vigente. En suma, ningún



beneficio se le rogaría al partido recurrente, caso de estimar el presente recurso. Por todo lo anterior, debe declararse inadmisibile el presente recurso’.

Por otro lado, el artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece una regla específica sobre la legitimación de los concejales:

‘Artículo 63.

1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este Capítulo.

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos’.

El órgano de contratación del presente contrato es la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bigastro.

La Concejala recurrente no ha alegado (menos aún, probado), que forme parte de dicho órgano (no presumiéndose así, al estar en la oposición), y que, formando parte de dicho órgano, haya votado en contra del acuerdo, tal y como exige expresamente la LBRL para ostentar legitimación en el proceso contencioso-administrativo.

Por tanto, ante la falta de legitimación de la Concejala recurrente, se inadmite el recurso, por lo que no procede pronunciarse sobre el fondo del asunto’.

En el presente caso, en el acta del Acuerdo de 18 de enero de 2022 de la Junta de Gobierno Local, por la que se acuerda la adjudicación del contrato, consta en su página 43 que ‘la Junta de Gobierno local, por unanimidad de los asistentes, en número de ocho, que representan la totalidad de miembros que de derecho la



componen, ACUERDA (...). El recurrente no forma parte de la Junta de Gobierno Local, que es el órgano de contratación, pues según el informe del órgano de contratación 'El órgano de contratación del presente contrato es la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Torrevieja y el Concejal recurrente no forma parte de dicho órgano', (...)

Por tanto, al no integrar el órgano de contratación el concejal recurrente, carece éste de legitimación, y, en consecuencia, ha de inadmitirse el presente recurso, con base en el artículo 55 b) de la LCSP, no procediendo pronunciarse sobre el fondo del asunto."

Con los mismos argumentos, este Tribunal, como alega el órgano de contratación en su informe sobre el recurso, ya ha denegado legitimación en sus resoluciones 1167/2020 y 1027/2021, a otros concejales del mismo grupo municipal del ayuntamiento de Alicante.

En definitiva, en el ámbito del recurso especial en materia de contratación el artículo 48 de la LCSP exige un interés legítimo, que se plasma en la existencia de cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa, y que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad. Y el artículo 24 del RPERMC establece una regla especial, específicamente referida a la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 63 de la LRBRL, al que remite expresamente. Este precepto reconoce una legitimación adicional a la prevista, con carácter general, en la LJCA, como se desprende de la locución empleada (*"junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales..."*), legitimación que, en lo que aquí interesa, se circunscribe únicamente a *"los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos"*. Siendo una norma especial o excepcional en materia de legitimación, limitada a los miembros de la corporación local disidentes con el acuerdo o acto de que se trate, no cabe efectuar una interpretación extensiva de la misma (artículo 4.2 del Código Civil).

En el presente caso, tal y como indica el Ayuntamiento en su informe al recurso, el concejal recurrente no es parte del órgano de contratación, condición que, conforme a la disposición



adicional segunda, apartado 4 de la LCSP, corresponde a la Junta de Gobierno Local. Al no integrar el concejal recurrente el órgano de contratación (y no haber podido votar, en consecuencia, en contra de los actos impugnados), carece de la legitimación prevista en el artículo 24 del RPERMC, sin que tampoco el precepto que, con carácter general, regula la legitimación para interponer recurso especial en materia de contratación (el artículo 48 de la LCSP) permita fundamentar la legitimación para recurrir en una defensa abstracta de la legalidad, que es lo que, precisamente, hace el recurrente que alegando pertenecer al grupo municipal socialista del ayuntamiento de Alicante pero no a la Junta de Gobierno Local y, al mismo tiempo, manifestar que dicho grupo “tiene como finalidad la defensa del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida”, versa, sin embargo, todo su recurso en el análisis del artículo 29.4 LCSP y cómo debe aplicarse al contrato en licitación.

En consecuencia, procede inadmitir el presente recurso conforme al artículo 55 b) de la LCSP, sin entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

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. R. R. C. , en calidad de concejal del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Alicante, contra el anuncio y los pliegos de contrato de “*Servicio de recogida y transporte de residuos municipales, limpieza viaria y aseo de otros espacios públicos en el término municipal de Alicante*” (expediente 22/22), convocado por el Ayuntamiento de Alicante.

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.

Tercero. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación.



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 la Comunidad Valenciana, 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.