



Recursos nº 1557 y 1593/2021 C.A. Región de Murcia 112 y 120/2021
Resolución nº 48/2022
Sección 1ª

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

En Madrid, a 20 de enero de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. H. A., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante ASEJA) y el recurso interpuesto por D. Marcelo Correa Pérez-Cortés, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE AFECTADOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, (en adelante ASEPUCAR) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el de Prescripciones Técnicas (PPT), Anexos y documentación complementaria de la licitación convocada por la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, para contratar la “*Conservación por lotes de zonas verdes municipales de Cartagena*”, expediente SEL2021/1, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Cartagena licitó el contrato denominado “*contrato de conservación, limpieza y mejora de espacios verdes y mantenimiento de arbolado urbano municipal de cartagena (se2013/29)*”.

Segundo. Por Acuerdo de fecha 15 de enero de 2016 adoptado por la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena se acordó “*desistir*” del procedimiento de licitación referido

Tercero. Frente a tal desistimiento, la mercantil FCC interpuso recurso contencioso administrativo que dio lugar Sentencia nº 167/2018, dictada en el Procedimiento Ordinario 81/2016, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Cartagena Número Uno, que desestimaba el recurso interpuesto y que consideraba que aquella renuncia había sido jurídicamente correcta.



Cuarto. Frente a la desestimación en primera instancia, la mercantil FCC interpuso recurso de apelación que fue estimado, mediante la Sentencia número 117/2020, de 28 de febrero, dictada por el TSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, en el rollo de apelación 23/2019. En dicha sentencia se declaraba que el acuerdo impugnado no era conforme a derecho y ordenaba a la Administración demandada que *adoptara las medidas necesarias para la continuación del procedimiento de contratación (Expediente SE 2013/29) al no concurrir causa para acordar el desistimiento.*

Quinto. Con fecha de 24 de junio de 2021 se dicta Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, por el que se decide “*no adjudicar o celebrar el contrato de servicio de recogida de residuos, transporte a vertedero, limpieza viaria y limpieza y mantenimiento de la costa de este término municipal por la administración por razones de interés público exp.elec. 2083/2020*”.

Sexto. Con fecha de 1 de octubre de 2021 se publica una nueva licitación con idéntico objeto. Así en la Plataforma de Contratación se publica el Anuncio de licitación denominado “*conservación por lotes de zonas verdes municipales en cartagena*”, número de expediente SEL2021/1 y los pliegos que han de regir esa licitación lote 1: conservación de jardines y arbolado municipales en zona centro, barrios y diputaciones de interior y gestión del vivero municipal (SE2021/33); lote 2: conservación de jardines y arbolado municipales en zonas litorales de poniente y mar menor (SE2021/34); lote 3: apoyo a la producción planta autóctona y mediterránea en vivero municipal reservado a centro especial de empleo (SE2021/35); lote 4: conservación de juegos infantiles, biosaludables y elementos de calistenia (SE2021/36). Contra los Pliegos de esta nueva licitación, sucesora de la anterior, se dirigen los recursos que aquí tratamos, 1557 y 1593 ambos del 2021.

Séptimo. Contra aquella renuncia a la licitación y contra la nueva licitación y sus Pliegos se interpusieron los recursos especiales de contratación 1447/2021, 1578/2021 cuyas resoluciones han sido debidamente notificadas a las partes (y en particular al Excmo. Ayuntamiento de Cartagena que es el órgano de contratación) con fecha 9 de diciembre de 2021.



En dichas resoluciones se acordaba la inadmisión de los recursos por estar sometidas las cuestiones a la jurisdicción ordinaria. En concreto se señalaba:

“Inadmisibilidad del recurso. Considera este Tribunal que, habiéndose instado demanda de ejecución en donde se impugna el acuerdo aquí recurrido, de acuerdo con la documentación adjunta, no es posible pronunciarse sobre la conformidad derecho o no del acuerdo de renuncia aquí impugnado o en su caso, sobre la nueva licitación convocada, al haberse dado traslado al Juzgado contencioso administrativo de dicha licitación. Y eso, aun conociendo que el objeto del recurso contencioso cuya ejecución forzosa se insta era un acuerdo de desistimiento y lo que aquí se discute es un acuerdo de renuncia y los nuevos Pliegos.

Si bien es claro para cualquier operador jurídico que la renuncia y el desistimiento son dos figuras distintas, que en el campo de la contratación administrativa están sujetas a requisitos y fundamentos diversos (aunque cierto es, no muy alejados); también es cierto que existe una inmediata e íntima conexión entre la renuncia aquí traída y el desistimiento anulado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Murcia, que afecta directamente a la ejecución de la sentencia dictada, de ahí que deba mantenerse la inadmisión del recurso, como bien indican las alegaciones de los licitadores. Mucha más relación se plantea respecto de la renuncia y la nueva licitación a la que se acusa de defraudar el contenido de la sentencia dictada. Estando pendiente de resolverse por la jurisdicción ordinaria, no cabe pronunciamiento de ningún órgano administrativo.

Consta en el expediente demanda de ejecución y anulación del mencionado acuerdo de renuncia ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº1 de Cartagena, igualmente consta aportada al Juzgado la nueva licitación para su análisis en orden a determinar o no correctamente ejecutada la sentencia dictada por lo que existe una evidente prejudicialidad que impide conocer del asunto impugnado. No se trata tanto aquí de advertir el carácter potestativo del recurso especial de contratación como de señalar que las cuestiones debatidas afectan a la ejecución de una sentencia, cuestiones que el legislador ha querido fueran competencia jurisdiccional, dando pleno alcance y significado al concepto de potestad jurisdiccional, como potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.”



El órgano de contratación ha omitido cualquier referencia a dicho devenir administrativo y judicial, sin pronunciarse en modo alguno ni hacer referencia a los antecedentes existentes.

Octavo. Se ha requerido al recurrente en el recurso 1593/2021 que aporte el acuerdo previsto en el art. 20 de sus Estatutos de la Junta Directiva acreditativo de la decisión de recurrir y así se ha presentado en el plazo conferido.

Noveno. Interpuestos los recursos que aquí se tratan cabe destacarse.

Respecto del recurso 1557/2021, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 28 de octubre de 2021 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.

Respecto del recurso 1593/2021 nada se ha establecido.

Décimo. La Secretaría del Tribunal en fecha de 25 de noviembre de 2021 respecto del recurso 1593/2021 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho. Nada consta respecto del recurso 1557/2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. En principio y sin perjuicio de lo que luego se dirá, la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la ley 9/2017 y el Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).



Precisamente, con base en lo anterior y de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en adelante RPERMC), este Tribunal acuerda su resolución acumulada.

En efecto, el artículo 13 del RPERMC establece que:

“1. Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento.

2. Contra el acuerdo de acumulación o contra el de su denegación, que deberán ser motivados, no cabrá la interposición de recurso alguno.”

Impugnándose en los recursos interpuestos los PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES (PCAP), el de PRESCRIPCIONES TÉCNICAS (PPT), ANEXOS y documentación complementaria de la licitación convocada por la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, para contratar la DE CONSERVACION DE ZONAS VERDES MUNICIPALES EN CARTAGENA POR LOTES, el Tribunal, de acuerdo con el precepto reglamentario transcrito, acuerda la acumulación de los recursos en la presente resolución a los efectos que inmediatamente se dirá.

Segundo. Los recursos se dirigen frente a los Pliegos de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000€, por lo tanto, se dirigen frente a un acto susceptible de recurso especial de contratación de acuerdo con el art. 44.1 a) con relación al art. 44.2 b) LCSP.

Tercero. Ambos recursos se han interpuesto dentro del plazo establecido para ello en el artículo 50.c) de la LCSP.

Cuarto. En particular y respecto de la legitimación, el recurso 1593/2021 se ha interpuesto por el representante de la ASOCIACIÓN DE AFECTADOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, quien ha acreditado su condición y capacidad para



interponer el recurso especial en el trámite de subsanación conferido por este Tribunal al efecto. El recurso dice interponerlo *en representación de la citada asociación y a título individual, por resultar afectado indirectamente por las decisiones objeto de recurso.*

ASEPUCAR es conforme a sus estatutos una Asociación constituida en defensa de los intereses de los ciudadanos *ante los posibles abusos de las administraciones públicas y de las empresas concesionarias de tales servicios.* Sus asociados son personas físicas y la única vinculación estricta con la licitación, cuyos Pliegos se recurren, vienen delimitada por su ámbito territorial de actuación que es Cartagena.

Los motivos del recurso son variados; así se dirigen: contra el objetivo del contrato, en particular, cuestionándose la inclusión (en sentido afirmativo y negativo) de determinados jardines; contra las actuaciones del director facultativo; los criterios de valoración; y la subrogación del personal.

Atendido lo anterior, hemos de analizar si la Asociación se encuentra legitimada para la interposición del presente recurso.

La legitimación a efectos de la interposición del recurso especial se establece en los artículos 48 de la LCSP y 24.1 del REPRMC. Este Tribunal se pronunciado sobre la misma en múltiples resoluciones. Interesa por su extensión y su cita de jurisprudencia hacernos ahora eco de las Resoluciones nº 1000/2021 y 1179/2021, por cuanto en ambos casos nos encontrábamos con una Asociación con un interés similar a la ahora recurrente, es decir, afectada por el resultado de la licitación, pero en modo alguno participante en esta. En ellas señalábamos:

“En cuanto a la legitimación de la Asociación recurrente, en defensa de los intereses colectivos de sus asociados, debe analizarse si, de acuerdo con el Artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, debe ser reconocida o no.



Así, a tenor del precepto señalado “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”.

Al amparo de esta disposición, resoluciones como la 1105/2015, de 4 de diciembre o la 918/2014, 12 de diciembre, han admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que “parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”. En esta misma línea ya se había pronunciado este Tribunal en las Resoluciones 101/2013, de 6 de marzo y la 29/2011, de 9 de febrero.

No obstante, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en torno a la legitimación de entidades en defensa de intereses colectivos, debe precisarse más profundamente esta cuestión. Así, es ilustrativa la Resolución 908/2016, 4 de noviembre, dictada en el Recurso 885/2016, en la que se señala que “en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias 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, 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 (...) De acuerdo con lo indicado, y aun cuando excepcionalmente el Tribunal haya admitido la legitimación de los Sindicatos si 'existe un planteamiento razonable de defensa de los intereses colectivos de ese personal por parte de las organizaciones sindicales recurrentes, suficiente para acreditar la exigida legitimación "ad causam" de cara a examinar el fondo de la reclamación' (Resolución 172/2013, de 14 de mayo), como regla general se ha negado dicha legitimación cuando los intereses afectados corresponden a la esfera de las relaciones laborales entre la nueva empresa contratista y sus trabajadores, quienes pueden hacer valer sus derechos ante la Jurisdicción Social (por todas Resolución 144/2013, de 10 de abril). Pues bien, en supuestos similares al que ahora se examina (recursos especiales fundados en un presunto incumplimiento de las cláusulas de subrogación empresarial) el Tribunal ha apreciado la falta de legitimación de los Sindicatos recurrentes. Así, en la Resolución 18/2013, de 18 de enero, se afirma lo siguiente: 'Con base en dicha jurisprudencia, se concluyó en la citada Resolución de 23 de marzo de 2011 la ausencia de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los pliegos objeto de recurso. A la misma conclusión llegó este Tribunal en la Resolución 277/2011, de 16 de noviembre de 2011 que, en un supuesto muy similar al que ahora se examina (impugnación de Pliegos por un Sindicato que consideraba que los mismos no garantizaban adecuadamente los supuestos de subrogación empresarial impuestos por la normativa laboral), entendió que tal circunstancia 'no es suficiente para fundamentar la posible legitimación activa en el recurso, pues, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, el interés legítimo no puede ser equiparado al interés en la legalidad». La subrogación empresarial, sin perjuicio de que pueda ser incluida en los Pliegos como condición especial de ejecución del contrato, afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores de la anterior, que en todo caso pueden hacer valer sus derechos, si lo estiman procedente, ante la Jurisdicción Social' (...) Los argumentos anteriormente expuestos resultan plenamente aplicables, con muchísima mayor intensidad, al supuesto que se examina, en el que el sindicato recurrente no impugna los pliegos en base a consideraciones de índole estrictamente laboral que afecten al ámbito de la empresa contratista y de sus trabajadores, ni hay invocación alguna de defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la empresa anterior que viniera prestando los servicios ahora contratados. En efecto, en el



presente caso, el firmante del recurso lo hace como Secretario de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSPUSO), formulando peticiones de modificación del PCAP y del PPT, que se refieren a la fijación de los criterios de adjudicación del procedimiento de licitación, que corresponden al ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, y a las tareas que debe prestar el personal adscrito a la ejecución del contrato, sin aducir vulneración alguna de la legislación de contratos públicos, ni de cualquiera otra fuera de una genérica referencia a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y al Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y, en fin, con sugerencias de redacción de los pliegos ajenas a las funciones de este Tribunal. En consecuencia la recurrente carece de la condición de interesado, por lo que no está legitimada para interponer el recurso conforme a lo dispuesto en los artículos 42 del TRLCSP y 22.1.2º del RPERMC, debiendo inadmitirse sin pronunciamiento sobre el fondo”.

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”.

Atendido lo anterior y puesto en relación con el recurso que nos ocupa, hemos de comenzar destacando que la Asociación recurrente en modo alguno representa los intereses de un sector o colectivo profesional interesado en participar en la licitación. Tampoco es un sindicato ni asociación empresarial. Siendo ello así, debemos negarle legitimación a los efectos de la interposición del recurso especial en materia de contratación, puesto que



invoca un interés indirecto no vinculado a la licitación en sí. Persigue un control de la acción pública, para el cual este recurso no es el cauce adecuado conforme ha sido legalmente definido.

En atención a lo anterior, el recurso 1593/2021 habría de ser inadmitido con base en lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá en el siguiente Fundamento de Derecho.

Por el contrario, el recurso 1557/2021 se interpone por una asociación empresarial cuyo objeto, fines y asociados según sus estatutos los definen, están ligados al objeto del contrato, cuya licitación, más concretamente, cuyos Pliegos impugna. Atendido lo anterior, se encuentra legitimado para la interposición del presente recurso especial.

Quinto. Sentado lo anterior, este tribunal considera que procede inadmitir ambos recursos especiales, con base en lo señalado en el artículo 55 a) de la LCSP.

Considera este Tribunal que, habiéndose dictado resolución en los recursos 1447 y 1578. Acordando su inadmisión por prejudicialidad contenciosa en una acción impugnatoria dirigida tanto como contra la renuncia a la licitación primigenia como contra los Pliegos de la segunda que aquí también se recurren, no se puede sino adoptar idéntica resolución de inadmisión con objeto de ser congruente y no dictar resoluciones contradictorias. Es inviable técnicamente pronunciarnos sobre la conformidad a derecho de los Pliegos que rigen una licitación que está sometida al conocimiento jurisdiccional al haberse instado demanda de ejecución por incumplimiento de la sentencia dictada. Otra solución daría lugar a soluciones contradictorias con nuestras propias resoluciones.

La inadmisión de ambos recursos en modo alguno constituye un respaldo a la actuación administrativa objeto de recurso especial.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Inadmitir los recursos interpuestos por D. J. M. H. A., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante ASEJA) y D. Marcelo Correa Pérez-Cortés, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE AFECTADOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, (en adelante ASEPUCAR) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el de Prescripciones Técnicas (PPT), Anexos y documentación complementaria de la licitación convocada por la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, para contratar la *“Conservación por lotes de zonas verdes municipales de Cartagena”*, expediente SEL2021/1.

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 de los recursos, 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 Murcia, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.