



Roj: **STSJ CL 3182/2007 - ECLI: ES:TSJCL:2007:3182**

Id Cendoj: **47186330012007100478**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **22/05/2007**

Nº de Recurso: **291/2003**

Nº de Resolución: **947/2007**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FELIPE FRESNEDA PLAZA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

SENTENCIA: 00947/2007

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección : 001

VALLADOLID

65585

C/ ANGUSTIAS S/N

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2007 0101240

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000291 /2003

Sobre CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De D/ña. UNION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE LEON

Representante: LDO. JOSE LUIS ALVAREZ RODRIGUEZ

Contra - AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRES DEL **RABANEDO** (LEON)

Representante: LDO. JOSE MANUEL LOZANO SANTAMARTA

SENTENCIA Nº 947

ILMOS SRS.:

PRESIDENTE:

DON ANTONIO JESUS FONSECA HERRERO RAIMUNDO

MAGIST RADOS:

DON JESUS BARTOLOME REINO MARTINEZ

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

En Valladolid a 22 de mayo de 2007

VISTO por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, el recurso contencioso-administrativo nº. 291/2003, interpuesto por el Procurador Sr. Díez-Astrain Foces, en representación de Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León, siendo parte demandada el Ayuntamiento de San Andrés de **Rabanedo** (León), representado por la Procuradora Sra. Peñín González,



impugnándose la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Andrés de **Rabanedo** de 20 de noviembre de 2.002 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo de 16 de octubre de 2.002 por el que se aprueban los pliegos de condiciones económico-administrativas y prescripciones técnicas para la contratación de los servicios de colaboración en la gestión integral de ingresos que no impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1.998.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso- administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO. Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1.998, y una vez que fue remitido este, se dió traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución.

TERCERO. La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO. Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones.

QUINTO. Se formuló por las partes el escrito de conclusiones prevenido en el artículo 62 de la LJCA

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. FELIPE FRESNEDA PLAZA

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de San Andrés de **Rabanedo** de 20 de noviembre de 2.002 por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo de 16 de octubre de 2.002 por el que se aprueban los pliegos de condiciones económico-administrativas y prescripciones técnicas para la contratación de los servicios de colaboración en la gestión integral de ingresos que no impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos.

La parte recurrente alega, esencialmente, que los pliegos de condiciones impugnados, en cuanto confieren al adjudicatario del concurso facultades inherentes a las propias competencias de la Administración, que entrañan ejercicio de autoridad, no son susceptibles de ser gestionadas en régimen de gestión directa, oponiéndose entre otros preceptos a lo establecido en el artículo 99.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas .

A este argumento opone la Administración demandada que no nos encontramos ante un supuesto en que el servicio pase a ser prestado indirectamente por la Corporación municipal, ya que se trata de un mero supuesto de colaboración por parte de quien resulte adjudicatario del servicio en las funciones propias de la entidad local, mas sin que la competencia resolutoria sea asumida por el adjudicatario del servicio, ya que sigue correspondiendo al Alcalde o al Depositario municipal.

SEGUNDO. Como premisa inicial de carácter jurídico ha de partirse de que, efectivamente, en nuestro ordenamiento jurídico solo son susceptibles de ser gestionados de forma indirecta, transfiriendo funciones de la titularidad originaria de la entidad concedente a quienes no se encuentran integrados en la propia organización administrativa, si tales funciones o servicios no entrañan ejercicio de autoridad, pues estas son siempre inherentes al propio ejercicio de potestades administrativas intransferibles y por ende inconcedibles en forma contractual

Así se desprende, entre otros preceptos, en el ámbito administrativo local que nos ocupa de lo establecido en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , que expresa:

"En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad

En el mismo sentido el artículo el artículo 95.1 del Texto Refundido del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Y el artículo 43 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que "serán atendidas necesariamente por gestión directa las funciones que impliquen ejercicio de autoridad".



En el ámbito contractual el artículo 155.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos , expresa lo siguiente:

"La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos".

Es decir que el ámbito propio de la gestión indirecta es el relativo a la gestión de servicios económicos, con el límite de que nunca puedan prestarse en esta forma los que entrañan ejercicio de autoridad que han de efectuarse siempre en régimen de gestión directa, e incluso en forma indiferenciada, como se desprende del artículo 69 del citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales , aprobado por Decreto de 17 de junio de 1.955.

A tenor de ello lo que ha de determinarse es si las funciones que conforme al pliego se otorgan al concesionario del servicio deben ser calificadas como inherentes al ejercicio de funciones públicas intransferibles -entrañan ejercicio de autoridad- o por contra se encuentran alejadas de tal concepto pudiendo consiguientemente desempeñarse por concesionarios de servicios en régimen de gestión indirecta.

TERCER O. Si analizamos lo que es objeto de contratación y pasaría a ser asumido por la contratista, aunque en los pliegos de condiciones económico-administrativas y técnicas, se utilizan siempre los términos de que el contrato tiene por objeto la colaboración en la propia actuación municipal, es lo cierto que no se precisa hasta donde ha de llegar esta colaboración y si se analiza todo el ámbito material de la misma, se llega más bien a la conclusión de que la sedicente colaboración llega mucho más lejos, produciendo en realidad un auténtico desplazamiento en el ejercicio de funciones públicas que han de ser objeto de gestión directa. Así el objeto de tal colaboración comprende -artículo 1.1 del pliego de condiciones técnicas- todo el ámbito de la gestión tributaria, **recaudación** voluntaria y ejecutiva en todos los ámbitos de ingresos tributarios o no, en el de **recaudación**, gestión catastral del IBI, y actividades de inspección. El único límite que se expresa en el apartado 2 del pliego de prescripciones técnicas es que tal actuación se realiza bajo la dirección e inspección de los funcionarios municipales, mas si analizamos el ámbito en el que se ejercita tal colaboración se comprueba a través del apartado 2.1 de las bases que el mismo, aunque a veces se presenta como deliberadamente indefinido, apunta hacia actuaciones que exceden ampliamente de las funciones que pueden efectuarse por gestión indirecta, al llegar, apartado c) a la práctica de las notificaciones de resoluciones, y efectuando propuestas de resolución, funciones que están claramente atribuidas a una actuación en régimen de función pública. Ello es también claro respecto a las actuaciones en materia recaudatoria en cuanto se prevé actuaciones como la "elaboración material y reglamentaria notificación de la providencia de apremio y embargo que se expidan por el Servicio Municipal de **Recaudación**".

Esta última atribución de competencias puede entenderse que contraviene lo establecido en el artículo 6.2 del Reglamento de **Recaudación** , vigente al momento de la aprobación del pliego, Real Decreto 1684/1990, que coincide con el artículo 8. a) del Reglamento vigente, que atribuyen la potestad de **recaudación** en forma directa a la entidades locales.

En esencia, por lo tanto, aunque los pliegos de condiciones se han cuidado de mantener una indefinición en cuanto a las funciones que realmente se han de asumir por el adjudicatario del contrato, lo cierto es que del contenido de dichas bases se desprende que se está creando una estructura administrativa paralela, atribuyendo a la misma funciones de gestión y **recaudación** tributaria, que corresponden a la entidad local territorial titular de dichas competencias, y que tales potestades en cuanto que se encuentran vinculadas al establecimiento y exigencia de tributos o prestaciones patrimoniales de carácter público, gestión tributaria, y ejecución recaudatoria participan de las características propias del ejercicio de funciones públicas indelegables que han de ser objeto de gestión directa por la Corporación.

Esta creación de una estructura paralela de gestión de la actividad objeto de una concesión administrativa, aun no denominada así, pero cuya auténtica naturaleza es la de transmisión a un entidad de Derecho privado de funciones correspondientes a la entidad local que transfiere su ejercicio, se pone además de relieve con la necesidad de constitución -apartado 5.1 de las bases técnicas- por la concesionaria de una "Oficina de gestión tributaria y **recaudación** de tributos municipales. Ayuntamiento de San Andrés del **Rabanedo**". Es obviamente en esta oficina donde se llevará a cabo todo lo atinente a la gestión del servicio que se confiere al adjudicatario del contrato, lo que claramente lleva a la idea de que la gestión tributaria municipal se efectúa a través de esta oficina, por más que en la misma se integre algún funcionario municipal.

En fin, aunque existe un cierto maquillaje en la prestación del servicio al hablarse de colaboración en el ejercicio de las funciones municipales, es lo cierto que de esta forma, cuando menos, se llega a atribuir una indiferenciación en la prestación del servicio, con lo que se pasan a atribuir funciones que deben corresponder a funcionarios públicos en cuanto que las actividades que se ejercitan deben prestarse claramente en régimen



de gestión directa, por entrañar ejercicio de autoridad según lo razonado, y corresponder consiguientemente su ejercicio a funcionarios públicos de conformidad con lo establecido en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, sin que tales funciones que constituyen un todo, puedan ser fraccionadas, con lo confusión a ello inherente, entre funciones decisorias o de colaboración, integrando en una común estructura administrativa, a quienes carecen de la habilitación legal necesaria para el ejercicio de funciones públicas con el personal propio y específico de la corporación, todo ello con distorsión del marco legal y estructural en que se definen los medios personales de que han de valerse las entidades locales para la prestación de sus servicios.

A tenor de lo razonado la demanda ha de ser íntegramente estimada.

CUARTO. En cuanto a las costas, no se aprecian mala fe o temeridad para su imposición a alguna de las partes, de conformidad con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en reguladora de esta Jurisdicción.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO:

Que debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra el acuerdo expresado en el encabezamiento y primer fundamento de Derecho de esta resolución, anulando dicho acuerdo por no ser ajustado a Derecho, todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.