



Expediente: 111/2020

ACUERDO 4/2021, de 14 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la ASOCIACIÓN NAVARRA DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE POR CARRETARA Y LOGÍSTICA (ANET) frente al anuncio de licitación y frente a los pliegos reguladores del contrato de “*Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)*”, licitado por la Dirección General de Transportes del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de agosto de 2020 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)*”.

SEGUNDO.- Con fecha 20 de agosto de 2020, la ASOCIACIÓN NAVARRA DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE POR CARRETARA Y LOGÍSTICA (en adelante ANET) interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al anuncio de licitación y frente a los pliegos de dicho contrato, en la que formuló las siguientes alegaciones:

1º. Incumplimiento de los principios de igualdad de trato, publicidad, transparencia y concurrencia previstos en el artículo 2 de la LFCP, dado que el plazo de presentación de ofertas difería según el anuncio de licitación – Diario Oficial de la Unión Europea o Portal de Contratación – al que se tuviera acceso.

Asimismo, alegaba el incumplimiento del artículo 89.3 de la LFCP dado que el anuncio de licitación publicado en el Portal de Contratación de Navarra no señalaba la fecha de envío al DOUE.

2º. Incumplimiento de los artículos 2, 32, 40, 42, 43, 138.3, 193 y 204 de la LFCP, dado que la concesión licitada resultaba inviable al haberse basado en datos de uso y demanda correspondientes al periodo 2015-2018, datos absolutamente desfasados y alejados de la realidad actual derivada de la pandemia del COVID-19, con afectación al presupuesto base de la licitación, correspondiente a la compensación anual máxima asumida por la Administración por obligación de servicio público.

Alegaba, asimismo, que los pliegos no hacían referencia alguna a los importantísimos gastos que tendría que asumir el contratista como consecuencia de las prescripciones legales de limpieza y desinfección de vehículos e instalaciones y las medidas de protección de trabajadores y clientes, como consecuencia del COVID-19, lo cual suponía un incumplimiento del artículo 19.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

3º. La inexistencia de un estudio de viabilidad que analizase el periodo de recuperación de la inversión, el rendimiento, la sostenibilidad y la rentabilidad de la concesión, lo que suponía un incumplimiento de los principios de concurrencia y transparencia conforme al artículo 2 de la LFCP, del artículo 40 de la misma Ley Foral, y de los artículos 9 y 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Igualmente, alegaba que el pliego de prescripciones técnicas imponía muchas más obligaciones al nuevo contratista que las incluidas en el Proyecto de Explotación, por lo que el presupuesto de licitación iba a resultar insuficiente para cubrir todos los costes necesarios para el cumplimiento del contrato.

4º. Incumplimiento del artículo 64 de la LFCP, en tanto que el compromiso de disponibilidad de un tacógrafo como criterio social no estaba vinculado al objeto del contrato ni tenía una naturaleza social.

5°. Incumplimiento del artículo 64 de la LFCP y del principio de transparencia, toda vez que el denominador de la fórmula para el cálculo de la mejor oferta económica resultaba confuso y poco preciso.

6°. El incumplimiento del artículo 80.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que regula el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, en tanto que la adjudicataria de la concesión no podía ser una UTE, tal y como preveía la cláusula 10.1 de las condiciones particulares del contrato y su anexo IV, sino únicamente una persona jurídica.

Atendiendo a todo lo expuesto, se solicitaba que se declarase la invalidez del anuncio de licitación y de la documentación que lo acompañaba, y la consecuente invalidez del procedimiento de contratación.

TERCERO.- Por el Acuerdo 89/2020, de 9 de octubre, se estimó parcialmente la reclamación interpuesta, anulándose la cláusula 10.1 y el anexo IV de los pliegos reguladores, relativos a las condiciones de participación conjunta de las entidades licitadoras, por la falta de incorporación de la exigencia contenida en el artículo 80.2 del ROTT, relativa a la inclusión en las proposiciones del compromiso de constitución de una persona jurídica que cumpliera las exigencias señaladas en los artículos 43.1.b) de la LOTT y 36 del propio ROTT, en caso de resultar la oferta mejor valorada. Dicha estimación parcial conllevó la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento.

CUARTO.- Con fecha 30 de octubre de 2020, la Dirección General de Transportes del Gobierno de Navarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra un nuevo anuncio de licitación del mismo contrato.

El Pliego Regulador del contrato incorporado a dicho anuncio fue objeto de modificación en ejecución del citado Acuerdo 89/2020, de este Tribunal, dándose nueva redacción a las cláusulas 1.3, 6.2, 10.1, 13, 20.1.2 y Anexo IV, afectadas por el citado pronunciamiento, permaneciendo el resto del expediente y por tanto del Pliego, en los mismos términos aprobados en la Resolución 130/2020 de 7 de agosto de la Directora General de Transportes, según se establece en la Resolución 177/2020 de 27 de octubre, de esa misma autoridad, por la que se aprueba nuevamente el expediente de contratación

con la señalada modificación y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación.

QUINTO.- El 9 de noviembre de 2020, ANET interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al anuncio de licitación y frente a los pliegos del mismo, formulando las siguientes alegaciones:

1º. El incumplimiento de los artículos 2, 131 y 138.3 de la LFCP y, en conexión con ellos, de los artículos 19 y 70 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en tanto que la concesión licitada no responde a la demanda de usuarios y a las evidentes y notorias circunstancias actuales que traen causa de la pandemia producida por la COVID-19, por lo que conculca los principios de eficacia y eficiencia, de buena administración, de competencia, de concurrencia y de idoneidad del contrato, así como la exigencia de que la adjudicación recaiga en la oferta más ventajosa.

Se alega, a este respecto, que nada de lo que sostuvo la Administración contratante con ocasión de la anterior reclamación es defendible, dado que es público y notorio el gravísimo empeoramiento de la pandemia, citándose diversas normas aprobadas en la Comunidad Foral de Navarra y a nivel nacional desde el mes de agosto.

Así lo ha entendido, según se manifiesta, la Dirección General de Transportes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana al renunciar, con fecha 15 de octubre de 2020, a la celebración de sendas concesiones de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general ya adjudicadas.

Señala, asimismo, que, atendiendo a los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadística en su página web, se puede observar una reducción interanual de la demanda de un 48% en media distancia, y ello, *“en situación de normalidad (sin restricciones) con el virus”*.

Igualmente, en el informe de IRU que se aporta (de la que se señala que es la Unión Internacional de Transporte por Carretera) se estima una caída del 70% de la actividad del transporte interurbano.

Se alega, en contra de lo resuelto por este Tribunal en el Acuerdo 89/2020, que es irrelevante que la Administración no haya tenido en cuenta el año 2019 para prever la demanda del servicio, y que tampoco cabe amparar la contratación en su fecha de puesta en marcha (año 2021), porque es evidente que la crisis se va a extender mucho más allá del 1 de enero.

De igual manera, se señala que *“menos defendible es todavía que se afirme por la Administración que el contrato tiene un plazo de duración de seis años y que cabe su restablecimiento económico-financiero”*, dado que el contrato nace ya viciado con infracción de los artículos antes señalados. Así, se afirma que *“no se vislumbra cómo puede apelarse al reequilibrio económico, cuando los documentos rectores de la licitación fijan una serie de causas tasadas, en ninguna de las cuales tendría acomodo este supuesto”*, así como que un contrato *“no puede nacer con unas condiciones y previsiones tomadas en tiempos ordinarios para aplicarlas en tiempos completamente excepcionales (...) bajo la premisa de que ya se reequilibrará”*, porque los interesados en la licitación no pueden formular sus ofertas en las debidas condiciones y porque la Administración debe velar por la estabilidad y el mantenimiento del contrato en sus propios términos, manteniendo la equivalencia de prestaciones entre las partes.

Se alude al artículo 28.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme al cual *“Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública”*, señalándose que, si bien es cierto que esta ley no es de aplicación en Navarra, al menos tiene un carácter básico y responde, en cualquier caso, a los principios generales de la contratación pública y del interés público.

Se señala, por último, que la Administración sostiene que esta concesión no está amparada actualmente por el oportuno contrato, lo que conduce a la necesidad de su licitación, frente a lo cual nada se objeta, *“pero lo que no puede pretenderse es sustituir una situación irregular por otra no ajustada a Derecho, como es el caso”*.

2º. El incumplimiento de los artículos 32, 40, 42, 43, 183 y 204 de la LFCP, y de los artículos 9 y 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, *“toda vez que la concesión licitada resulta inviable e impide el efectivo cumplimiento de las obligaciones impuestas en los pliegos de la licitación, con un VAN negativo (-344.748,65 euros), con una TIR inexistente dado que el proyecto no es viable en el plazo de 6 años previsto en la licitación y con un Pay Back Actualizado del proyecto es de 9 años, es decir, que el contrato debería contar con una duración mínima de 9 años para recuperar la inversión, tal y como se acredita con el oportuno informe económico pericial que adjuntamos”*.

Se señala, a este respecto, que *“correspondiendo a esta parte presentar elementos de prueba para rebatir los cálculos y previsiones de la Administración (que es lo que reclamaba el Tribunal al que ahora nos dirigimos en su previo Acuerdo n° 8/2020, de 9 de octubre), no cabe duda que la concesión carece de rentabilidad e impide recuperar la inversión en el plazo de duración licitado, sin perjuicio de que, como advierte el perito, estos datos serían aún muchos peores si se considerara una previsión de demanda menor debido a la incidencia de la COVID-19”*.

Atendiendo a todo lo expuesto, se solicita que se declare la invalidez del anuncio de licitación y de la documentación que lo acompaña y, como consecuencia de ello, del procedimiento de contratación.

SEXTO.- Con fecha 9 de noviembre de 2020, se requirió a la Dirección General de Transportes la aportación del expediente de contratación así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 12 de noviembre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 17 de noviembre de 2020 la citada Dirección General aportó el expediente de contratación y remitió un escrito de alegaciones. Sin embargo, dado que estas se presentaron una vez finalizado el plazo previsto en el artículo 126.4 de la LFCP, y conforme a la advertencia realizada a este respecto, no pueden ser tenidas en cuenta para la resolución de la reclamación interpuesta.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se les aplicará dicha ley foral, y de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los pliegos de contratación y los actos dictados por una entidad sometida a dicha Ley Foral.

SEGUNDO.- La reclamación formulada se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme al artículo 124.3.c) de la LFCP.

TERCERO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada conforme al artículo 123.1 de la LFCP, que señala que esta *“podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*.

Tal y consta en el artículo 3 de sus Estatutos, ANET es una institución que *“tiene como misión la representación mayoritaria del sector en todos los ámbitos y frentes, defendiendo los intereses legítimos y comunes de sus miembros asociados”*. Asimismo, el artículo 4.a) señala entre sus fines *“la tutela y defensa de los intereses*

económicos y profesionales comunes de sus miembros ante cualquier organismo y jurisdicción”.

La legitimación de esta asociación para interponer reclamaciones frente a pliegos de contratos de servicios de transporte ya ha sido examinada y admitida por este Tribunal con anterioridad, entre otros, en el Acuerdo 89/2020, de 9 de octubre, por el que se resolvió la primera reclamación interpuesta respecto a este mismo contrato.

QUINTO.- Como resulta de los antecedentes, el anuncio de licitación y los Pliegos objeto de esta reclamación fueron ya impugnados por la misma reclamante, habiendo resuelto este Tribunal, mediante el Acuerdo 89/2020, de 9 de octubre, la estimación parcial de dicha impugnación con anulación de la cláusula 10.1 y el anexo IV de dicho Pliego, relativos ambos a las condiciones de participación conjunta de las entidades licitadoras, por la falta de incorporación de la exigencia contenida en el artículo 80.2 del ROTT, relativa al compromiso de constitución de persona jurídica, conforme a las exigencias señaladas en los artículos 43.1.b) de la LOTT y 36 del propio ROTT, en caso de resultar la oferta mejor valorada.

Como también resulta de los antecedentes, el Pliego objeto de la nueva licitación se mantiene en los mismos términos que el anterior con las únicas modificaciones resultantes de la ejecución del Acuerdo 89/2020, sin que éstas hayan sido objeto de la nueva impugnación cuyo contenido está constituido por dos de los motivos resueltos y desestimados por el citado acuerdo.

En la nueva reclamación de 9 de noviembre de 2020, ANET, plantea nuevamente la vulneración por el Pliego de varios artículos de la LFCP, así como de otros de la Ley 16/1987, de 30 de Julio de Ordenación de los Transportes Terrestres y de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, por no ajustarse la concesión a la demanda de usuarios y a las consecuencias del COVID-19, así como la falta de viabilidad de la Concesión y la necesidad de que ésta tuviera una duración mayor a la establecida en el Pliego a fin de que pudiera ser recuperada la inversión.

En la exposición que de estos motivos se realiza, se reitera gran parte de la argumentación aportada en la primera reclamación, cuestionándose a continuación la fundamentación de este Tribunal en la resolución desestimatoria de tales motivos, y se propone ahora como prueba, precisamente, la señalada por el Tribunal como ausente, a efectos probatorios de lo afirmado en la misma.

Así pues, resulta claro que el contenido de esta nueva reclamación de ANET, fue objeto de la primera reclamación y, por tanto, del Acuerdo 89/2020 de este Tribunal, sin que el nuevo Pliego licitado contenga novedad alguna respecto a los apartados nuevamente impugnados, lo que conduce a la aplicación de la doctrina de la cosa juzgada cuyos presupuestos jurisprudenciales son, la concurrencia de identidad de parte, objeto y causa, como acontece en este caso, y cuya aplicación por los Tribunales de Contratos se materializa en que, tratándose de nuevo recurso contra el mismo acto, el análisis del mismo debe limitarse a las alegaciones respecto de los aspectos del nuevo que hayan sido modificados, pues a los aspectos no modificados que fueron objeto de recurso les son de aplicación los efectos de la cosa juzgada, y los no recurridos quedaron consentidos y firmes.

Así, la Resolución 546/2017, de 23 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), que resuelve sobre un segundo recurso contra el mismo pliego, establece lo siguiente:

“Al respecto debe tenerse en cuenta que tanto el anuncio de licitación como los Pliegos fueron ya objeto de una primera impugnación por la misma recurrente, CAE, lo que obliga a restringir el objeto del recurso a aquellas cláusulas que, en ejecución del fallo de estimación parcial de la Resolución 172/2017 de este Tribunal fueron modificadas, no así aquellas que se han mantenido inalteradas las cuales, tanto si se hubieran impugnado y confirmado su legalidad, como si no se hubieran incluido en el recurso, no deben ser objeto de nuevo enjuiciamiento, por existir respecto de ellas cosa juzgada en el primer caso, y reproducción de acto firme y consentido en el segundo, de modo que permitir ahora impugnar cláusulas que ya fueron consentidas entonces determinaría excepcionar la regla general que impide a los administrados recurrir actos administrativos que son reproducción de otros anteriores ya consentidos y que, en su momento, se dejaron firmes.

En efecto, respecto de las alegaciones que reproducen las ya manifestadas en el anterior recurso y que han sido resueltas, como se ha manifestado por este Tribunal recientemente en la Resolución 635/2016 de 29 de julio de 2016, concurre la excepción de cosa juzgada: (...) ambos puntos deben considerarse resueltos con carácter definitivo y no pueden ser objeto de discusión en el presente recurso, por vedarlo el principio denominado, con cierta impropiedad, «cosa juzgada administrativa», que, en último término, constituye aplicación de la doctrina de los actos firmes y consentidos (...) y que veda reproducir ante este Tribunal cuestiones que ya fueron resueltas por decisión de éste, contra la que no se dedujo recurso contencioso-administrativo.»

En el mismo sentido se pronuncia el Acuerdo 107/2019, de 9 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señalando lo siguiente:

“Pues bien, este Tribunal ha comprobado que la forma de presentación de las proposiciones establecida en los nuevos pliegos aquí impugnados es una cuestión que venía regulada ya en los anteriores que fueron recurridos también por esta recurrente - y a consecuencia de lo cual fueron anulados- de la misma forma que en los actuales y que entonces no fue objeto de recurso, por lo que esta cuestión quedó consentida y firme y no cabe ahora su impugnación. Este parecer ya fue expresado, de forma extensa, en nuestro Acuerdo 6/2019, de 18 de enero, en el que se señalamos:

“Y ello porque resulta aplicable la doctrina de la cosa juzgada administrativa, asumida por los diferentes órganos administrativos de recursos contractuales desde la Resolución 31/2011, de 7 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en cuya virtud se considera de plena aplicación –al ámbito administrativo– la eficacia de cosa juzgada material predicable de las resoluciones judiciales ex artículo 222 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En consecuencia, de acuerdo con dicha doctrina, el análisis de este Tribunal, tal y como afirma el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (en adelante, TARCJA), en su Resolución 159/2015, de 28 de abril, «debe limitarse solo a las alegaciones respecto a aquellos aspectos del nuevo PCAP que hayan sido modificados del anterior PCAP que fue objeto del recurso resuelto en la resolución 24/2014, pues el resto de los aspectos del PCAP que no han

sido modificados, si fueron objeto del recurso anterior se produce respecto a los mismos el efecto de cosa juzgada, como se ha indicado, y si no fueron recurridos por el recurrente en el anterior recurso, quedaron ya consentidos y firmes, sin que pueda ahora impugnar aspectos del PCAP que estando en el PCAP anterior, no combatió en su primer recurso contra el mismo», todo lo anterior sobre la base de que la regulación sustantiva de cada aspecto en cuestión sea la misma, presupuesto que debe concurrir para que pueda apreciarse el efecto de cosa juzgada, lo que obliga a comparar el precepto ahora de aplicación con su inmediato precedente legal, a fin de comprobar si albergan una distinta regulación que haya propiciado que ASEJA pueda invocar, de nuevo, idéntico motivo al respecto».”

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 13 de septiembre de 2004, resulta particularmente relevante en cuanto al pronunciamiento realizado sobre la aportación de prueba, que como en el caso que nos ocupa, bien pudo realizarse en la primera reclamación:

“La institución de la cosa juzgada se funda en un principio esencial de seguridad jurídica, que impide reproducir procesos ya concluidos mediante Sentencia firme, aunque sea planteándolos desde otra perspectiva o aportando nuevas pruebas que existía obligación de aportar en el primer litigio. (...). En suma, nos encontramos ante el intento de reproducir un litigio que se perdió por falta de una prueba suficiente (o por otra causa), pero que es idéntico en cuanto a litigantes, conceptos en que lo fueron, objeto y causa de pedir, (...). La seguridad jurídica, erigida en principio del ordenamiento por el artículo 9.3 de la Constitución, impide que podamos admitir la reproducción de un proceso fenecido por Sentencia firme con el motivo de la aportación de un nuevo elemento de prueba que, además, podía haberse aportado al proceso concluido.”

El mismo Tribunal, en Sentencia de 12 de junio de 1997 conecta la cosa juzgada administrativa a la seguridad jurídica y a la efectividad del derecho a la tutela judicial, cuya quiebra se produciría de ser admitidas nuevas e indefinidas impugnaciones de los actos:

“Y es que, en definitiva, la teoría que se sostiene por la recurrente impediría la cosa juzgada y por ende quebraría todo nuestro sistema judicial e incluso administrativo, pues siempre sería posible una indefinida impugnación de los actos. Por contra, lo procedente es estimar que, una vez dictado un acto en vía de recurso administrativo o jurisdiccional que modifique el originario (aquí el del TEAP), éste queda novado por aquél, que es el que adquiere la eficacia que le es propia, y es indudable que para lo único para lo que puede quedar abierta la vía impugnatoria es para resolver las cuestiones que se susciten con ese acto novado, es decir, su ejecución, pero en modo alguno pueden reproducirse en ese momento cuestiones que podrían y deberían haberse hecho valer en la impugnación originaria. Es decir, la nueva liquidación que ordenó el TEAP no permitiría reproducir todas las cuestiones que procedían contra la liquidación originaria, pues esas cuestiones ya habrían precluido, sino sólo las específicas de ese nuevo acto, o mejor, de su ejecución. Y, dado que la cuestión ahora suscitada era propia de la liquidación originaria, sin afectar lo más mínimo a los pronunciamientos del Tribunal Económico-Administrativo, procede, conforme ya adelantamos, declarar el acto impugnado ajustado a derecho, y desestimar el recurso.”

(...)

“La cuestión ha de conectarse a la llamada cosa juzgada administrativa y a las exigencias de la seguridad jurídica, así como al derecho a la tutela judicial efectiva, pero no en el sentido esgrimido por la recurrente, sino en cuanto a la quiebra que a dichas seguridad jurídica y tutela efectiva produciría el hecho de no entenderse preclusivas las posibilidades de reacción válida frente a una actuación administrativa, pudiendo volver a plantear o a distanciar, a conveniencia de los interesados, los recursos y motivos de oposición, de modo que a cada acto que en todo se amoldase al primitivamente combatido se instrumentasen nuevos recursos por las mismas razones que se esgrimieron o pudieron esgrimirse frente al anterior firme y consentido.”

“En efecto, de acuerdo con lo sentado en las Sentencias de esta Sala de 6 junio 1991 (RJ 1991\4886) y 25 mayo 1992 (RJ 1992\5093), las resoluciones que, al no impugnarse en la vía contencioso-administrativa y ser consentidas, alcanzaron plena firmeza y eficacia, y, en consecuencia, las nuevas liquidaciones practicadas, otra vez,

en el marco de la gestión municipal, no son realmente unos actos liquidatorios «ex novo», sujetos en abstracto nada más que al ordenamiento jurídico, sino la ejecución, en principio, conforme a las prescripciones indicadas en el fallo o en los Fundamentos Jurídicos de las citadas resoluciones; y, en consecuencia, no cabe sino aplicar, «mutatis mutandi», los argumentos contenidos al efecto en los Fundamentos Jurídicos Tercero o Cuarto de la sentencia de instancia -que se dan por reproducidos y que aceptamos en su integridad-, en cuanto, aunque la firmeza se ha producido a nivel administrativo (el Tribunal Económico-Administrativo Provincial es un órgano de tal naturaleza), los mismos principios por los que se rige el procedimiento seguido ante dicho Tribunal determinan que las resoluciones que los concluyen de un modo ordinario tengan atribuidas, paralelamente a las sentencias jurisdiccionales firmes, los mismos efectos de la cosa juzgada formal (o imposibilidad de impugnación, dentro del mismo procedimiento, de lo ya resuelto o juzgado) y de la cosa juzgada material, tanto positiva (o prejudicial) como negativa (o excluyente de la posibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya finiquitado en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos).»

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1999 alude a los requisitos que deben concurrir para apreciar la cosa juzgada:

“La cosa juzgada -recogida en el art. 1212 del Código Civil-, ha sido formulada con reiteración por la doctrina científica y jurisprudencial en el sentido que para que la cosa juzgada pueda desplegar su eficacia es necesario el concurso de las condiciones prescritas taxativamente en el precepto señalado, es decir: a) identidad de la cosa -«eadem res»-; b) de la causa -«eadem causa petendi»- y c) de las partes -«eadem personae»-, o lo que es lo mismo identidad personal, real y causal que opere en ambos procesos de que se trate, dado que la cosa juzgada es la vinculación que dimana de una sentencia de fondo firme y definitiva; vinculación que en su faceta negativa o preclusiva impide que el mismo u otro órgano jurisdiccional del mismo orden pueda conocer en el futuro de pretensión ya decidida por Sentencia precedente. El óbice procesal, que la cosa juzgada supone, se da, entonces, siempre que exista relación de identidad entre el objeto de los dos litigios: entre el primero, en el que recayó la Sentencia que la crea, y el que se promueve con posterioridad entre las mismas partes contendientes, y con relación a la misma causa de pedir, si bien en el proceso contencioso-administrativo

esta excepción adopta algunas peculiaridades, como es substancialmente, la de que la identidad entre ambos procesos requiere la de los actos enjuiciados en cada uno de ellos.”

Sentado que este Tribunal abordó en el acuerdo 89/2020, los motivos que ahora se reiteran, a la luz de esta doctrina no cabe sino concluir que no puede desconocerse lo resuelto en tal acuerdo sin vulnerar el efecto de cosa juzgada administrativa, razón por la que procede la inadmisión de la presente reclamación con la que se pretende reabrir un debate ya resuelto por este Tribunal, sin que nada haya impedido a la reclamante evitar la firmeza definitiva del acuerdo mediante el recurso contra el mismo ante la Jurisdicción Contencioso administrativa, que es la única vía de revisión de la decisión de este Tribunal sobre las cuestiones controvertidas.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la ASOCIACIÓN NAVARRA DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE POR CARRETARA Y LOGÍSTICA (ANET) frente al anuncio de licitación y frente a los pliegos reguladores del contrato de “*Servicio de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera entre Pamplona/Iruña-Tafalla. Zona Tafalla (NAV-002)*”, licitado por la Dirección General de Transportes del Gobierno de Navarra.

2º. Notificar este acuerdo a la ASOCIACIÓN NAVARRA DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE POR CARRETARA Y LOGÍSTICA (ANET), a la Dirección General de Transportes del Gobierno de Navarra, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3°. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 14 de enero de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, M^a Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.