



Junta de Andalucía

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FONDOS
EUROPEOS

Dirección General de Contratación
Comisión Consultiva de Contratación Pública

INFORME 6/23, DE 17 DE MARZO DE 2023, SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA A LOS EFECTOS DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I - ANTECEDENTES

El Presidente de la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (en adelante, ARA) solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“La Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (ARA) es una entidad sin ánimo de lucro que trabaja desde 1993 en la promoción de un modelo de desarrollo rural, integral y sostenible.

ARA es un foro de colaboración e interlocución donde están representados todos los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía (GDR), promotores de actividad económica y generación de empleo.

Los GDR son unos instrumentos ágiles y solventes para desarrollar todo tipo de actuaciones relacionadas con el desarrollo rural. Su dilatada experiencia en la gestión de fondos europeos y conocimiento del territorio avalan su razón de ser.

ARA representa a la totalidad de los GDR de Andalucía donde están representados más de 5.000 agentes entre asociaciones, entidades, Ayuntamientos, etcétera. ARA es la mayor red europea de desarrollo rural al contar con 51 Zonas Rurales Leader.

La presente consulta que se concreta en dos cuestiones referidas a los referidos grupos de desarrollo rural a los que la asociación representa. Todos estos grupos tienen una naturaleza jurídica y una fuente de ingresos y gestión económica análoga.

Los GDR han venido actuando como poderes adjudicadores sin carácter de administración pública por considerar que confluyen los requisitos que establece el artículo 3.3.d de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (redactada en los mismos términos del artículo 3.3.b del derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que ya se venía aplicando por los GDR)

Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades:

Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Los GDR tienen personalidad jurídica, son asociaciones y como tales carecen de carácter industrial o mercantil, fueron creadas para satisfacer necesidades de interés general y son financiados mayoritariamente mediante subvenciones sometidas a procesos de concurrencia competitiva de diversas convocatorias.





No obstante, una reciente Informe de la Abogacía del Estado con referencia A.G. Agricultura, Pesca y Alimentación 2/21 (R- 461/2021) ha generado ciertas dudas ya que sitúa a las cofradías de pescadores fuera del concepto de poder adjudicador.

La primera cuestión es: ¿tienen los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía la consideración de poderes adjudicadores?

Por otra parte, en caso de que los GDR finalmente sean considerados poderes adjudicadores no administración pública, la cuestión se plantea en relación a la aplicación del segundo párrafo del artículo 44.6 LCSP:

Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En el caso de actuaciones realizadas por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas, aquellas se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria.

Los GDR no están formalmente adscritos a ninguna administración pública ni ninguna tiene asignada su tutela.

La segunda cuestión que se plantea es si los GDR son poderes adjudicadores administración pública, en las actuaciones en las que no cabe recurso especial en materia de contratación ¿cuál sería el órgano competente para resolver el recurso al que se refiere el artículo 44.6 LCSP?

II - INFORME

Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.

La Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (en adelante, ARA) solicita informe sobre una serie de cuestiones relacionadas con la naturaleza de los ARA a los efectos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

En concreto, se cuestiona por ARA si tienen los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía la consideración de poderes adjudicadores y, en caso de que así fuese, se interesan por conocer cuál sería el órgano competente para resolver el recurso al que se refiere el artículo 44.6 LCSP en aquéllas actuaciones en las que no cabe recurso especial en materia de contratación.



ARA expone que “los GDR han venido actuando como poderes adjudicadores sin carácter de administración pública por considerar que confluyen los requisitos que establece el artículo 3.3.d de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público”. No obstante, añade ARA que un reciente Informe de la Abogacía del Estado con referencia A.G. Agricultura, Pesca y Alimentación 2/21 (R- 461/2021) ha generado ciertas dudas en ellos ya que sitúa a las cofradías de pescadores fuera del concepto de poder adjudicador.

Cabe abordar en primer lugar **la legitimidad** de la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía para solicitar informe a este órgano consultivo.

La Comisión Consultiva de Contratación Pública, según se establece en el artículo 1 apartado 1 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación es “el órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus organismos autónomos y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de aquélla que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas” y en su apartado dos establece que “Asimismo, la Comisión podrá ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por las universidades públicas andaluzas y por las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación administrativa”.

De entre las entidades legitimadas para elevar consulta, podría plantearse si ARA pudiera incluirse entre las que integran la Administración local y ello porque, tal y como disponen sus estatutos, de la misma forma parte, como entidades asociadas, las asociaciones, seleccionadas como Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía por la Junta de Andalucía para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía vigente en cada momento (artículo 31).

La Orden de 19 de enero de 2016, de la entonces Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria, regula los requisitos que deben reunir las entidades solicitantes para ser seleccionadas como Grupos de Desarrollo Rural. Estas entidades deberán estar constituidas legalmente como asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, al amparo de la Ley Orgánica 1/2022, de 22 de marzo reguladora del derecho de Asociación o de la Ley 4/2006 de 23 de junio de Asociaciones de Andalucía, debiendo estar compuesta la asamblea general de la asociación por un conjunto equilibrado y representativo de interlocutores privados y públicos implantados a nivel local, en los que ni las entidades públicas, ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49% de los derechos de voto en la toma de decisiones.

El hecho de que ARA esté integrada por los grupos de desarrollo rural en los que participan entidades locales no supone que la misma forme parte o integre la Administración local. En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases del Régimen Local (LBRL) así como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAL) disponen que las entidades que constituyen la Administración local la forman necesariamente los Municipios y las Provincias (artículo 3 LBRL y LAL), pudiendo existir junto a ellas otras, cuyo ámbito territorial supera al municipio, tales como las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios (artículo 3 LBRL); así como otras inferiores al municipio como entidades vecinales (artículo 117 y ss LAL) y entidades locales autónomas (artículo 122 y ss LAL).



Asimismo, las entidades locales pueden disponer de entes vinculados o dependientes para la gestión de los servicios públicos tales como: agencia pública administrativa local, agencia pública empresarial local, agencia especial local, sociedad mercantil local, sociedad interlocal, fundación pública local (art. 33 LAL).

Por tanto, puede concluirse que la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía carece de legitimación para solicitar informe a este órgano consultivo al no tener encaje en ninguno de los dos apartados del artículo 1 del citado Decreto 93/2005.