



A  
BIERNO

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 193/2024**

**Resolución nº 406/2024**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 20 de marzo de 2024.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. E.S.V., en nombre propio, contra la adjudicación del contrato de servicios "*Proyecto de suministro, transformación, implantación, mantenimiento y soporte de infraestructura de sistemas informáticos en el conjunto de oficinas públicas de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, para el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 11/2023*", licitado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España ha adjudicado, sin seguir el procedimiento de contratación previsto en la legislación de contratos de sector público, el contrato de servicios "*Proyecto de suministro, transformación, implantación, mantenimiento y soporte de infraestructura de sistemas informáticos en el conjunto de oficinas públicas de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, para el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 11/2023*", por un precio de 40.325.520 euros.

**Segundo.** El 13 de febrero de 2024 se presentó por D. E.S.V. en el Registro electrónico del Ministerio de Hacienda recurso especial en materia de contratación dirigido ante este Tribunal contra la adjudicación del anterior contrato.

**Tercero.** Remitido el expediente a este Tribunal, se procedió a requerir al órgano de contratación el informe previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de



Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), habiéndolo remitido la Decana del Colegio de Registradores, solicitando la inadmisión del recurso por no ser el mismo un poder adjudicador.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Procede analizar en primer lugar si el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con el artículo 44 LCSP, que exige, como primer requisito, que el acto o decisión recurrida se refiera a un contrato concertado por *“las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores”*.

En el presente caso, el acto discutido se refiere a un contrato adjudicado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, que ostenta la naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público, de acuerdo con el artículo 1 de sus Estatutos (Real Decreto 483/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los Estatutos Generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España).

En relación con la contratación de las Corporaciones de Derecho Público, el artículo 3.5 de la LCSP señala que *“Asimismo, quedarán sujetos a esta Ley las Corporaciones de derecho público cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con el apartado tercero, letra d) del presente artículo”*.

Precepto que otorga la condición de poder adjudicador, a los efectos de la sujeción a la Ley, de *“d) 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”*.

Hemos señalado en nuestra Resolución nº 1623/2023, de 21 de diciembre, acordada por el Pleno del Tribunal que el apartado tercero, letra d) del artículo 3 de la LCSP establece



tres requisitos que se deben cumplir cumulativamente (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, asunto C-567/15) para considerar poder adjudicador a aquellos sujetos públicos (incluidas las empresas públicas) que no tengan la consideración de Administración Pública:

- 1) Ser una entidad con personalidad jurídica propia distinta de las identificadas en las letras anteriores del precepto, que son las Administraciones Públicas (identificadas en los dos apartados anteriores del artículo 3 d la LCSP), las Fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
- 2) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan el carácter de mercantil o industrial.
- 3) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

En el presente caso, y como resulta de los Estatutos Generales del Colegio de Registradores de España antes referidos, y aunque el Colegio realice una función pública de interés general, no concurre ninguno de los tres requisitos para poder ser considerado poder adjudicador, puesto que:

- 1) Ningún poder adjudicador financia mayoritariamente la actividad del Colegio, como resulta de los recursos del mismo, previstos en el artículo 74 de los Estatutos Generales, según el cual *“Para atender a los fines del Colegio se aplicarán a los mismos los siguientes fondos: 1. Los bienes del Colegio que constituyen su fondo de reserva. 2. Las participaciones reglamentarias del Colegio en los supuestos de los Registros desempeñados en régimen de interinidad. 3. Las cuotas de los Registradores, que satisfarán en la cuantía que determine la Asamblea de Decanos Territoriales o Autonómicos a propuesta de la Junta (...) 5. Los productos y rentas de su patrimonio y de los servicios que preste. 6. El importe de las multas impuestas a los colegiados. 7. La cuota que por ocupación de locales adquiridos o construidos por el Colegio, fije la Asamblea de Decanos Territoriales o Autonómicos, a propuesta de*



*la Junta de Gobierno. 8. La cuota sobre Oficinas Liquidadoras en la cuantía que apruebe la Asamblea de Decanos Territoriales o Autonómicos, a propuesta de la Junta de Gobierno. 9. La cuota que por consulta al Índice General de Titularidades fije la Asamblea de Decanos Territoriales o Autonómicos, así como cualquiera otra que dicha Asamblea apruebe por utilización de servicios del Colegio, a propuesta de la Junta de Gobierno”.*

- 2) Ningún poder adjudicador nombra a más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración o dirección, dado que todos los cargos de los órganos colegiales son elegidos por los colegiados de acuerdo con el procedimiento electoral regulado en los Estatutos (artículos 39 y siguientes).
- 3) Ningún poder adjudicador controla su gestión, gozando el Colegio de autonomía para el cumplimiento de sus fines (artículo 1 de los Estatutos).

En este punto, la recurrente se esfuerza en argumentar la condición de poder adjudicador del Colegio de Registradores por la concurrencia de este último requisito, señalando que el Colegio está en todo momento sometido a la superior inspección del Ministerio de Justicia, de conformidad con el artículo 260 de la Ley Hipotecaria y 560 del Reglamento Hipotecario.

En este sentido, es importante señalar que este requisito, relativo al control de la gestión, se refiere, tal y como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a una posibilidad real de influir en las decisiones del organismo de que se trate en materia de contratación, no quedando incluidos aquellos supuestos de control *a posteriori* por una autoridad de supervisión.

Así lo recogió la Sentencia del Tribunal de Justicia la Unión de 12 de septiembre de 2013, en el asunto C-526/2011, en relación con el Colegio de Médicos de Westfalia-Lippe:

*“29 En siguiente lugar, en lo referente al segundo criterio recogido en el artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, letra c), de la Directiva 2004/18, relativo al control de la gestión por parte de los poderes públicos, procede recordar que, en principio, un control a posteriori no cumple dicho criterio cuando tal control no permite a los poderes públicos influir en las decisiones del organismo de que se trata en materia de contratos*



*públicos (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, C-373/00, Rec. p. I-1931, apartado 70). Por tanto, tal es el caso, en principio, de un control general de legalidad realizado a posteriori por una autoridad de supervisión y, con mayor motivo, de una intervención por parte de dicha autoridad en forma de aprobación de la resolución del mencionado organismo por la que se fija el importe de las cuotas que garanticen la parte esencial de su financiación, que se limite a verificar que el presupuesto del citado organismo sea equilibrado.*

*30 En consecuencia, a pesar de que la ley determina sus funciones y la manera en que debe organizarse su financiación mayoritaria, por una parte, y prevé que la resolución en cuya virtud fija el importe de las cuotas que deberán abonar sus colegiados debe ser aprobada por una autoridad de supervisión, por otra parte, un organismo como el Ärztekammer dispone concretamente de una autonomía organizativa y presupuestaria que se opone a que pueda considerarse en una situación de estrecha dependencia de cara a los poderes públicos. Por consiguiente, las modalidades de financiación de tal organismo no constituyen una financiación mayoritaria por parte de los poderes públicos ni permiten un control de la gestión de dicho organismo por éstos.”*

En el presente caso, es de destacar que el Colegio de Registradores goza de plena autonomía en su gestión. En este sentido, la alta inspección del Ministerio se refiere al ejercicio profesional de la función pública registral, alta inspección que se materializa en las facultades del Ministerio y de la extinta Dirección General de los Registros y del Notariado (ahora Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública) reguladas en los artículos 259 y siguientes de la Ley Hipotecaria, pero no conlleva una supervisión de la actividad del Colegio de Registradores ni un control de sus decisiones en materia de contratación, aspectos a los que se refiere el requisito analizado a efectos de la sujeción del Colegio a la normativa de contratación pública.

Ahondando en el contrato objeto de impugnación, manifiesta la recurrente que el presente contrato resulta de una imposición del Ministerio de Justicia, articulada a través de diversas Instrucciones de la Dirección General en cumplimiento de un mandato legal, como es el recogido en los artículos 238 y concordantes de la Ley Hipotecaria tras la reforma efectuada



por la Ley 11/2023 por la que se crea el registro de la propiedad electrónico (Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos).

Así, el artículo 238 de la Ley Hipotecaria introduce *“el folio real en formato y soporte electrónico, mediante un sistema informático registral”*, estableciendo el artículo 239 que *“Los Registros aplicarán con carácter obligatorio un esquema de seguridad electrónica que se definirá con arreglo al modelo de oficina registral que se determine por el órgano correspondiente del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España y que se reflejará en una guía técnica que deberá ser elevada a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública para la aprobación por la misma. Se atenderá especialmente a garantizar la lectura y verificación de los asientos y documentos registrales en el tiempo, con los procesos necesarios para la actualización periódica de los sistemas, aplicaciones y datos, de forma que se asegure la permanencia de estos en el largo plazo, incluyendo cuando proceda el resellado electrónico de los documentos o técnicas similares que puedan desarrollarse.*

*Los documentos registrales electrónicos tendrán el formato que determine el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, pero siempre dentro del catálogo de estándares que recoja en cada momento la correspondiente norma técnica de interoperabilidad. En todo caso elevará motivadamente a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública su propuesta al respecto del formato, para la aprobación por la misma”.*

Como se deduce del precepto transcrito, el registro electrónico será desarrollado por el propio Colegio de Registradores, sin perjuicio de garantizar unos estándares de seguridad que tienen que ser aprobados por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. A la vista del mismo queda clara también la plena autonomía del Colegio para desarrollar el sistema de registro electrónico, limitándose el control de la Dirección General a una



aprobación *a posteriori* del sistema a fin de garantizar los estándares mínimos de calidad y de seguridad, en una concreción de sus facultades de alta inspección.

No puede equipararse la situación del Colegio de Registradores de España al caso analizado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1998, Asunto C-353/96 (Comisión contra Irlanda), en relación con el Servicio de Bosques, Servicio creado específicamente por el Estado para la gestión de dicho servicio pública, y conservando además la facultad de nombramiento de los principales directivos del mismo (párrafo 37). En cuanto al control de la gestión, este no se limitaba a la facultad de cursar instrucciones, tal y como se recoge en el apartado 38 de la Sentencia: *“Además, la facultad del Ministro de cursar instrucciones al Servicio de Bosques, en particular con el fin de obligarle a respetar las líneas maestras de la política estatal sobre actividades forestales o a acondicionar servicios o instalaciones determinados, así como las facultades otorgadas a dicho Ministro y al Ministro de Hacienda en materia financiera, confieren al Estado la posibilidad de controlar la actividad económica del Servicio de Bosques”*.

De lo que se desprendía (apartado 39) que *“si bien es cierto que ninguna disposición prevé expresamente que el control estatal se extienda específicamente a la celebración de los contratos públicos de suministro por parte del Servicio de Bosques, el Estado puede ejercer dicho control al menos de manera indirecta”*.

Tampoco es comparable el supuesto analizado por Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 1 de febrero de 2001 (Asunto C-237/99, Comisión contra la República Francesa en relación con las entidades gestoras de viviendas), en la que se indicó que *“el control de gestión en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, tercer guion, de la Directiva es uno de los tres criterios que se recogen en dicha disposición, debe crear una dependencia de los poderes públicos equivalente a la que existe cuando se cumple uno de los otros dos criterios alternativos, a saber, que la financiación proceda mayoritariamente de los poderes públicos o que éstos nombren a más de la mitad de los miembros que integran los órganos directivos de la SA VAM”* (p. 49), de tal modo que, *“dado que las normas de gestión son muy detalladas, el mero control de su cumplimiento puede, por sí solo, atribuir a los poderes públicos una importante influencia”* (p. 52). A mayor abundamiento, el Estado francés no solamente regulaba de forma total su actividad, sino



que podía ordenar su disolución y nombrar administradores provisionales, de forma que *“los dos últimos casos de intervención de la Administración entran dentro del ámbito de la política de gestión de la sociedad de que se trata y no del mero control de la regularidad”* (p. 55).

Como hemos indicado, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública no puede cursar instrucciones en relación con el desarrollo o la contratación del sistema de registro electrónico, más allá de la aprobación posterior del formato y del esquema de seguridad del sistema desarrollado por el Colegio, como señala el artículo 239 de la Ley Hipotecaria. Es decir, la Dirección General carece de influencia alguna tanto en el diseño del sistema, limitándose a supervisar ciertas especificaciones técnicas, como en su contratación, teniendo el Colegio plena autonomía para decidir la misma, o incluso su no necesidad, si optara por desarrollarlo con medios propios.

Así pues, no se puede considerar que el Ministerio de Justicia ejerza un control tal que el Colegio se encuentre influido por las decisiones del primero en materia de contratación, sino que se trata de una mera supervisión *a posteriori*, que no otorga la condición de poder adjudicador al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles, y de Bienes Muebles de España, lo que conduce a la inadmisión del presente recurso.

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. E.S.V., en nombre propio, contra la adjudicación del contrato de servicios *“Proyecto de suministro, transformación, implantación, mantenimiento y soporte de infraestructura de sistemas informáticos en el conjunto de oficinas públicas de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, para el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 11/2023”*, licitado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España.





**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.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

**LA PRESIDENTA**

**LOS VOCALES**