



Recurso nº 610/2014 C.A. Valencia 79/2014

Resolución nº 707/2014

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

En Madrid, a 23 de septiembre de 2014

VISTO el recurso interpuesto por D. M.U.V., obrando en nombre de la FEDERACION DE SERVICIOS PÚBLICOS DE UGT EN EL PAÍS VALENCIANO (FSP-UGT-PV), contra los pliegos del expediente de contratación del Servicio de Gestión Integral del Centro de Acogida “El Campanar” de Valencia y de la vivienda tutelada de Castellón (CNMY 14/04-4/41), por importe de 2.512.181,06 € (IVA incluido) y por un periodo de ejecución de tres años el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Que con fecha 2 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el anuncio de licitación del expediente de contratación reseñado en el encabezamiento.

Segundo.- Que el día 16 de julio tiene entrada en el registro general de la Consellería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana escrito de la entidad recurrente, que había presentado el día 10 de julio ante el registro de la Consellería de Sanidad.

En dicho escrito se impugnan los pliegos al entender que el precio estimado para la licitación debe ser superior al establecido en los mismos – considerando que no se cubren los gastos reales de prestación del servicio-, que el número de personas exigidas para la prestación del servicio es insuficiente y que el criterio de adjudicación no debería ser exclusivamente el del precio ofertado por los licitadores sino que también deberían valorarse sus características, trayectoria profesional y experiencia empresarial.

Tercero.- El recurso es remitido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales por la Consellería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana habiendo tenido entrada en este Tribunal el 29 de julio de 2014. Al amparo de lo previsto en el artículo 46.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), el órgano de contratación remitió el expediente, habiendo sido recibido éste completo el 8 de agosto de 2014 y acompañado del correspondiente informe emitido por el Subsecretario de la Conselleria.

Cuarto.- Por la Secretaría del Tribunal, el 7 de agosto de 2014, se dio traslado del meritado recurso a las licitadoras que habían concurrido al procedimiento a fin de que formularan las alegaciones que a su derecho asistieran, sin que ninguna haya evacuado el trámite.

Quinto.- El 29 de agosto de 2014 este Tribunal comunicó a la recurrente la concesión de la medida cautelar adoptada en el procedimiento de contratación, al amparo de lo dispuesto en los artículos 43 y 46 TRLCPS y según la petición de suspensión efectuada en el recurso tramitado en este Tribunal con número de recurso 647/2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Argumentos de las partes

1.- Del recurrente

Sin realizar cita de ningún precepto legal, la recurrente simplemente argumenta que:

- a) El precio estimado para el contrato es inferior al coste de prestación del servicio. Se basa en los precios del contrato celebrado para el centro de acogida “El Campanar” en el periodo temporal inmediatamente anterior.
- b) Que los centros necesitarían una plantilla de 16 trabajadores, que es la preexistente, y no únicamente 13 trabajadores, que ahora se exigen. Señala que se eliminarán dos puestos de auxiliares de servicio y uno de técnico de puericultura.
- c) Que el criterio de adjudicación no puede ser sólo el precio sino también la solvencia, la trayectoria profesional y la experiencia de las empresas licitadoras.

2. De la Administración

La Administración considera que:

- a) El presupuesto de licitación se ha calculado teniendo en cuenta la base de plantilla mínima exigida, los costes salariales asociados según el Convenio Colectivo Vigente, así como los costes y otros aspectos necesarios para asegurar la adecuada atención residencial y el correcto funcionamiento de los recursos.
- b) Que la plantilla calculada excede de la mínima establecida, en atención a las dimensiones del servicio a prestar, por la Orden de 17 de febrero de 2003. De acuerdo con esta última, habrían sido necesarios sólo 1 Director/a, 1 Psicólogo/a, 1 Trabajadora Social y 5 educadores (8 trabajadores en total). Sin embargo se calcula un total de 13 trabajadores, añadiendo a los mínimos exigibles 1 educador/a, 3 auxiliares de servicios y un cocinero/a adicionales. Además, para algunos de los puestos mínimos (Director/a, Psicólogo/a y Trabajador/a Social) se prevé una jornada de trabajo completa, cuando habría bastado media jornada.
- c) En cuanto al precio como criterio único, habiéndose desistido de un procedimiento de contratación anterior con el mismo objeto tras la apertura del sobre nº 2 y conociendo el contenido de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores no se ha considerado conveniente utilizar esos mismos criterios en el expediente.

Segundo. Competencia del Tribunal

Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto de conformidad con el art. 41.1 TRLCSP.

Los pliegos son susceptibles de este recurso especial de conformidad con lo que dispone el art 40 apartados 2.a) en relación al 1.b) del TRLCSP.

Tercero. Legitimación activa

El recurso lo presenta por un sindicato de trabajadores.

Al respecto, este Tribunal en su resolución 482/2014, de 18 de junio, recaída en recurso 440/2014 ha declarado a este respecto que:

“El artículo 102 de la LCSE establece que “podrá interponer la correspondiente reclamación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de reclamación.”.

Dicha norma se reconduce necesariamente a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo. Como el Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones (por todas, Resolución 89/2010, de 23 de marzo de 2011) “el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención de beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética”.

Ahora bien, también ha señalado el Tribunal (Resoluciones 31/2010, de 16 de diciembre y 172/2013, de 14 de mayo), con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, que “tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (SS 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado.”

Sobre esta base se afirmó en la citada Resolución 31/2010 que, "por tanto, no es necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el procedimiento, ni tampoco basta con ser contratista con capacidad para contratar, sino que debe ejercitarse dicha condición". En esta línea, este Tribunal ha aceptado, en ocasiones, la legitimación de terceros no licitadores o que no pretenden la adjudicación del contrato.

En concreto, el Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la legitimación para interponer recurso especial de terceros no licitadores (aplicable también a las reclamaciones de la LCSE), como Sindicatos, miembros del Comité de Empresa, y trabajadores de la empresa que viene prestando los servicios objeto de licitación.

En lo que se refiere a la legitimación de los Sindicatos, y como se señala en la Resolución 172/2012, de 14 de noviembre (citada por la reciente 83/2014, de 5 de febrero), el Tribunal Constitucional ha venido a fijar cuatro premisas en esta materia, que se desprenden de las Sentencias del Tribunal Constitucional 7/2001, de 15 de enero, 24/2001, de 29 de enero, y 84/2001, de 26 de marzo, premisas que son las siguientes: 1) las viejas reglas de la Ley Jurisdiccional de 1956 –el interés directo de su artículo 28.1.a)– deben ser sustituidas por la noción de interés legítimo del artículo 24.1 de la Constitución (hoy ya recogida en el artículo 19.1.b de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), entendida según la teoría general, esto es, como ventaja o utilidad que obtendría el recurrente en caso de prosperar la pretensión ejercitada; 2) que los Sindicatos, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución como por obra de los Tratados Internacionales suscritos con España, tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino de los intereses colectivos de los trabajadores en general; 3) que, sin embargo, respecto de la legitimación procesal esa capacidad abstracta de los Sindicatos debe concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, ya que la función constitucionalmente atribuida a los Sindicatos no les convierte en guardianes abstractos de la legalidad; y, 4) en el orden contencioso-administrativo, ese vínculo, entendido como aptitud para ser parte en un proceso concreto o "legitimatío ad causam", ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico.

Siguiendo lo indicado en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, procede en este punto traer a colación “las Sentencias del Tribunal Constitucional número 210/94, 257/88, 106/96, entre otras, las cuales, en síntesis afirman que “(...) la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado”.

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.>>”

Similar criterio seguimos en nuestra reciente resolución 628/2014, de 8 de septiembre, recaída en recursos acumulados con números 634/2014, 635/2014 y 636/2014.

En el presente caso el sindicato recurrente formula argumentaciones de índole económica que únicamente afectan a las empresas licitadoras. Carece, pues, de legitimación activa para interponer este recurso. Por esta causa, el mismo debe ser inadmitido.

Careciendo de legitimación activa la recurrente no es preciso entrar a un examen del fondo del recurso.

VISTOS los preceptos legales de aplicación.

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

Primero. Inadmitir íntegramente, por falta de legitimación activa de la recurrente, el recurso interpuesto por D. M.U.V. , obrando en nombre de la FEDERACION DE SERVICIOS PÚBLICOS DE UGT EN EL PAÍS VALENCIANO (FSP-UGT-PV), contra los pliegos del expediente de contratación del Servicio de Gestión Integral del Centro de Acogida “El Campanar” de Valencia y de la vivienda tutelada de Castellón (CNMY 14/04-4/41) por importe de 2.512.181,06 € (IVA incluido) y por un periodo de ejecución de tres años

Segundo. Declarar que no aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TR-LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recursos contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.k) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.