



Recurso nº 318/2015

Resolución nº 381/2015

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de abril de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.CH.P., obrando en nombre de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras contra el Pliego de condiciones que ha de regir la adjudicación del contrato de "*Gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera entre Madrid y Jaraíz de la Vera (Cáceres)*", convocado por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento, el Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 11 de marzo de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación del expediente de contratación reseñado en el encabezamiento. El mismo día se produjo la publicación en la Plataforma de contratación del Sector Público.

Segundo. El día 30 de marzo de 2015 tiene entrada recurso especial en materia de contratación presentado por la Federación De Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, contra el Pliego de condiciones que ha de regir la adjudicación del contrato.

Tercero. 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, el órgano de contratación remitió el expediente acompañado del correspondiente informe de fecha 8 de abril de 2015.

Cuarto. El 13 de abril de 2015 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.



FUNDAMENTOS DE DERECHO.

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

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

Tercero. El recurso lo presenta un sindicato de trabajadores, razón por la cual es menester analizar la existencia de legitimación del mismo. En su recurso, de forma ordenada y con cita de diversas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional el sindicato recurrente argumenta a favor de su legitimación para recurrir la existencia de al menos dos trabajadores afiliados al sindicato afectados por la decisión de la Administración de no subrogar a parte de la plantilla del servicio en el nuevo contrato.

Al respecto de este tipo de cuestiones, este Tribunal ha declarado, por ejemplo, en su resolución 173/2015 que el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre dispone: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*, precepto que ha sido interpretado en sentido amplio por este Tribunal, siguiendo la doctrina reiteradamente sentada a este respecto por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

La citada norma legal se reconduce necesariamente a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo. Hemos reiterado muchas veces (valga por todas, la Resolución 89/2010) que 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.



También ha señalado el Tribunal (Resoluciones 31/2010 y 172/2013), 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.”*

Por esta razón bien se puede afirmar que 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 determinadas ocasiones, la legitimación de terceros no licitadores o que no pretenden la adjudicación del contrato.

Sentadas estas ideas preliminares y básicas acerca de legitimación para recurrir por la vía del recurso especial, hemos de detenernos en el caso concreto de los sindicatos de trabajadores. Esta es una cuestión que ya ha analizado el Tribunal en diversas ocasiones en relación con los Sindicatos, con los miembros del Comité de Empresa (reconocida en las resoluciones 628 y 629/2014, en las que se negaba al Sindicato), y con los propios 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 señalábamos en nuestra temprana Resolución 172/2012, en un criterio mantenido en otras posteriores, el Tribunal Constitucional ha venido a fijar cuatro premisas en esta materia, que se desprenden de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional como la 7/2001, de 15 de



enero, la 24/2001, de 29 de enero, y la 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 "legitimatio ad causam", ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico.

Ya citábamos en nuestra Resolución 81/2013 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 en la que se cuestionaban las condiciones laborales de todo el personal de una empresa concreta), 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 (Resoluciones 144/2013, 943/2014, 707/2014, 452/2014 etc.)

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. Y es que, como afirmábamos entonces, 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 resolución 628/2014.

En el presente caso el sindicato recurrente formula argumentaciones de índole laboral que únicamente afectan a los trabajadores y que estos pueden hacer valer por sí mismos en la forma que estimen conveniente. Y es que la alegación de la recurrente va referida a un interés de un tercero, sin que pueda percibirse en ella un interés que vaya más allá del mero interés en el mantenimiento de la legalidad. No existiendo un interés propio de la recurrente derivado de la situación que denuncia, la misma no puede ser determinante de



su legitimación. En definitiva, en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la misma recurrente sino, en su caso, para otras personas diferentes cuya representación no tiene atribuida de manera expresa. Por tanto, nuestro criterio es que la entidad recurrente carece de legitimación activa para interponer este recurso.

Por esta causa, el mismo debe ser inadmitido. La resolución de inadmisión supone que no sea preciso entrar en un examen del fondo del recurso.

Por todo lo anterior,

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. D.CH.P., obrando en nombre de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, contra el Pliego de condiciones que ha de regir la adjudicación del contrato de "*Gestión de servicio público de transporte regular de uso general de viajeros por carretera entre Madrid y Jaraíz de la Vera (Cáceres)*", convocado por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del TRLCSP.

Tercero. 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 TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recursos 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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa