



Recurso nº 580/2015 C.A. Illes Balears 33/2015

Resolución nº 642/2015

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

En Madrid, a 10 de julio de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. P. E., en nombre y representación de la Federación de Servicios para la Movilidad y Consumo de la UGT (SMC-UGT Baleares), contra el anuncio y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato para la prestación del *“Servicio de transporte sanitario terrestre urgente para el territorio de las Islas Baleares”*, con número de expediente SSCC 46/15, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares el 9 de mayo de 2015, el Director General del Servei de Salut de les Illes Balears convocó licitación pública, por procedimiento abierto, para la contratación del servicio de transporte sanitario terrestre urgente para el territorio las Islas Baleares, con número de expediente SSCC 46/15, por un valor estimado de 45.600.000 euros.

Segundo. El sindicato recurrente, SMC-UGT Baleares, considera que el anuncio y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) y de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) que han de regir la contratación son disconformes a Derecho. En concreto, en su recurso, basa la disconformidad de los Pliegos, en síntesis, en los siguientes puntos:

- a) Insuficiencia del presupuesto de licitación. Entiende que con el mismo no se pueden atender los costes de explotación, por lo que presumiblemente, no serán respetados



los salarios y derechos de los trabajadores, y tampoco el resto de obligaciones no económicas de los trabajadores contenidas en el Convenio Colectivo.

Interesa apuntar a estos efectos que no aporta dato económico alguno que sustente sus afirmaciones, más allá de las afirmaciones que realiza en el recurso.

- b) Añade el agravamiento de los hechos citados en el punto a), por no contemplar el pliego la figura de la revisión de precios, opción, que según afirma, aun ajustándose a Derecho, impide que se puedan atender los incrementos salariales previstos en el Convenio Colectivo.
- c) Señala asimismo la falta de acceso a la memoria justificativa que le ha sido negada por el órgano de contratación.
- d) Falta de información suficiente respecto del personal a subrogar, lo que a su juicio puede inducir a error a los licitadores y que éstos calculen un coste de personal por debajo del real.
- e) Listado considerable de modificaciones contractuales impuestas al contratista y, casi todas ellas, sin implicar un aumento del precio de licitación.

Con base en todo lo anterior, el sindicato recurrente solicita sea declarada por el Tribunal la nulidad del procedimiento de licitación del expediente de referencia

Tercero. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó informe, en el que se opone a la estimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 y 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 3 de octubre de 2013, sobre atribución de



competencia de recursos contractuales, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 28 de octubre de 2013.

Segundo. Constituye objeto del recurso, el anuncio y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los Pliegos de Prescripciones Técnicas que han de regir la contratación.

Dispone el apartado 2 del citado artículo 40 TRLCSP lo siguiente: *“Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación. b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores. c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores”*. Por tanto, el recurso se interponen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 a) frente a un acto susceptible de dicho recurso.

Tercero. El recurso se interpone por un sindicato de trabajadores, SMC-UGT Baleares, razón por la cual debe analizarse su legitimación para recurrir.

SMC-UGT Baleares argumenta a favor de su legitimación activa en su condición de sindicato que el proceso de licitación cuyo anuncio y pliegos se recurren afectan directamente a los intereses legítimos de sus representados, citando para ello la Resolución 172/2012 de este Tribunal. Añade que, resulta evidente que los perjuicios sufridos por los trabajadores trascienden a la esfera de la futura empresa contratista, pues es la Administración contratante con el desarrollo de los pliegos quién cercena los derechos de los trabajadores.

El artículo 42 del TRLCSP 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”*. Sobre el alcance de este precepto, debe reconocerse 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. 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 tanto con los Sindicatos, como con los miembros del Comité de Empresa (reconocida en las resoluciones 628 y 629/2014, en las que se negaba legitimación 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 señalábamos en nuestra temprana Resolución 172/2012 –que cita el propio sindicato recurrente–, 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 "*legitimatío 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 el supuesto que ahora se examina, en las cuestiones planteadas, el interés de los trabajadores a que representa el sindicato no se traduce en un interés legítimo de aquellos como equivalente a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica que se materializaría, de prosperar el recurso, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, pues es claro que la obtención de un beneficio o la evitación del perjuicio en las cuestiones que plantea el sindicato ahora recurrente no es cierta, real o efectiva, sino difusa y meramente hipotética, pues realmente se refieren a la esfera de las relaciones laborales que, en su día, existirán entre la nueva empresa contratista adjudicataria y sus trabajadores; lo que impide que pueda admitirse, en este momento, su interés legítimo en la impugnación de los Pliegos objeto de este recurso.

Así, 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. Puede citarse la Resolución 18/2013, de 18 de enero, en la que 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 podrán hacer valer por sí mismos en la forma que estimen conveniente.

No existiendo, de acuerdo con todo lo expuesto, un interés propio de la parte recurrente derivado de las incorrecciones de los Pliegos que se denuncian, no puede admitirse su legitimación. Por ello debe concluirse que el sindicato recurrente carece de legitimación activa para interponer este recurso, resolución de inadmisión que hace innecesaria entrar a examinar el fondo de las cuestiones que plantea.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J. A. P. E., en nombre y representación de la Federación de Servicios para la Movilidad y Consumo de la UGT (SMC-UGT Baleares), contra el anuncio y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato para la prestación del “*Servicio de transporte sanitario terrestre urgente para el territorio de las Islas Baleares*”, con número de expediente SSCC 46/15, por falta de legitimación activa.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.