



Recurso nº 856/2019 C.A. Región de Murcia 64/2019

Resolución nº 1000/2019

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

En Madrid, a 6 de septiembre de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. A. L. V., en representación de ASOCIACION NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL, contra los Pliegos que han de regir la contratación del *“servicio de asistencia técnica y colaboración en materia de gestión, recaudación e inspección de tributos y demás ingresos de derecho público en el municipio de San Javier. Expediente 17/19”*, convocado por el Ayuntamiento de San Javier, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 14 de junio de 2019 se publicó en la Plataforma de contratación del sector público el anuncio de licitación del contrato de servicio de asistencia técnica y colaboración en materia de gestión, recaudación e inspección de tributos y demás ingresos de derecho público en el municipio de San Javier, junto con los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas.

Segundo. El 8 de julio de 2018 se presentó ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación por parte de D. M. A. L. V., en representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSPECTORES DE HACIENDA PÚBLICA LOCAL.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se impugna por parte de D. M. A. L. V., en representación de ASOCIACION NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL, contra los Pliegos que han de regir la contratación del *“servicio de asistencia técnica y colaboración en materia de gestión, recaudación e inspección de tributos y demás ingresos de derecho público en el municipio de San Javier. Expediente 17/19”*.



Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 45.1 LCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Tercero. El acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el Artículo 44 LCSP, al ser de cuantía superior a 100.000 €.

Cuarto. Se han cumplido las prescripciones formales en la interposición del recurso. El recurso, no obstante, se ha interpuesto fuera del plazo establecido en el Artículo 50.1 LCSP, según el cual *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: [...] Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos”*. En la página 2 del anuncio de licitación, se hace constar quien es el proveedor de los Pliegos, así como el plazo para obtenerlos, por lo que la recurrente, desde esa misma fecha podía obtenerlos. Los pliegos se publicaron en el perfil del contratante el día 14 de junio de 2019. El recurso se presentó en formato papel en el Registro de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid, el día 24 de junio de 2019. No obstante, el recurso llegó al Registro del TACRC el día 8 de julio de 2019, fuera del plazo establecido. Como la Asociación recurrente no realizó la comunicación inmediata que exige el artículo 51.3 de la LCSP, no se ha producido la interrupción del plazo de presentación, siendo el recurso extemporáneo (artículo 18, último párrafo, del Real Decreto 814/2015). En consecuencia, presentado el recurso habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde la fecha de publicación de los Pliegos, se ha interpuesto fuera de plazo, por lo que procede la inadmisión del mismo.

Quinto. La legitimación activa viene otorgada por el Artículo 48 LCSP, a cualquier *“persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En cuanto a la legitimación de la Asociación recurrente, en defensa de los intereses colectivos de sus asociados, debe analizarse si, de acuerdo con el Artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos



especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, debe ser reconocida o no. Así, a tenor del precepto señalado *“sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*. Al amparo de esta disposición, resoluciones como la 1105/2015, de 4 de diciembre o la 918/2014, 12 de diciembre, han admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que *“parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”*. En esta misma línea ya se había pronunciado este Tribunal en las Resoluciones 101/2013 y la 29/2011.

No obstante, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en torno a la legitimación de entidades en defensa de intereses colectivos, debe precisarse más profundamente esta cuestión. Así, es ilustrativa la Resolución 908/2016, 4 de noviembre, dictada en el Recurso 885/2016, en la que se señala que *“en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio*.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o



indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

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 como los sindicatos. En la citada resolución 83/2014, el Tribunal declaró lo siguiente: “Como se señala en la Resolución 172/2012, de 14 de noviembre, 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 art. 28.1.a)– deben ser sustituidas por la noción de interés legítimo del art. 24.1 de la Constitución (hoy ya recogida en el artículo 19.1.b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa



de 13 de julio de 1998), 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. Siguiendo lo indicado en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, procede en este punto proceder a 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”. En definitiva, como dijimos en nuestra reciente Resolución 1117/2015, de 4 de diciembre, la abstracta invocación de los derechos laborales de los trabajadores no permite apreciar un interés cierto, real y efectivo que permita reconocer, conforme a la jurisprudencia citada, la legitimación de los sindicatos para impugnar unos pliegos en los que no se ha recogido una cláusula de subrogación empresarial, legitimación que, sin embargo, en aplicación de la doctrina transcrita sí ha apreciado el Tribunal en el caso de recurso interpuesto por “el Delegado de personal de la empresa que actualmente está prestando el servicio, respecto al cual es evidente que, de no producirse la subrogación o hacerlo en condiciones diferentes a las que ahora tiene los trabajadores, se verán afectados en su esfera de intereses” (Resolución 126/2015, de 6 de febrero), y también, como no podía ser de otra forma, cuando el recurso lo interponen los propios trabajadores afectados (Resoluciones 292/2012, de 5 de diciembre, 80/2013, de 20 de febrero, y 83/2014, de 5 de febrero).

Cabe señalar que la misma línea doctrinal se ha mantenido por este Tribunal en sus posteriores pronunciamientos, pudiendo citarse, sin ánimo de exhaustividad, las Resoluciones 126/2015, de 6 de febrero, 381/2015, de 23 de abril, 608/2015, de 28 de junio, 697/2015, de 28 de junio, 642/2015, de 10 de julio, 811/2015, de 11 de septiembre, y 1010/2015, de 30 de octubre. Por lo que se refiere a la presunta insuficiencia del precio de licitación, este Tribunal en su Resolución 647/2014 señaló, inadmitiendo los recursos (nº 605-606/2014) interpuestos por falta de legitimación, lo siguiente: “Es evidente que el cambio de empresa en el servicio de ayuda a domicilio tiene una repercusión laboral y afecta a los intereses de los trabajadores que prestan el servicio actualmente. Pero esas consideraciones no prestan legitimación a los sindicatos recurrentes porque el cumplimiento del convenio colectivo afecta a la esfera de las



relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores, que en todo caso pueden hacer valer sus derechos, si lo estiman procedente, ante la jurisdicción social. Así lo hemos manifestado en numerosas resoluciones (por todas, Resolución 144/2013, de 10 de abril), donde hacíamos referencia a 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”. En este caso, como en el que se cita, de lo manifestado por los recurrentes sólo se puede deducir un hipotético temor a que, dado el precio de adjudicación, el nuevo contratista no vaya a cumplir el convenio colectivo. Como ya indicamos, si tal temor se materializa, los trabajadores afectados pueden hacer valer sus derechos ante la jurisdicción social.” Los argumentos anteriormente expuestos resultan plenamente aplicables, con muchísima mayor intensidad, al supuesto que se examina, en el que el sindicato recurrente no impugna los pliegos en base a consideraciones de índole estrictamente laboral que afecten al ámbito de la empresa contratista y de sus trabajadores, ni hay invocación alguna de defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la empresa anterior que viniera prestando los servicios ahora contratados.

En efecto, en el presente caso, el firmante del recurso lo hace como Secretario de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSPUSO), formulando peticiones de modificación del PCAP y del PPT, que se refieren a la fijación de los criterios de adjudicación del procedimiento de licitación, que corresponden al ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, y a las tareas que debe prestar el personal adscrito a la ejecución del contrato, sin aducir vulneración alguna de la legislación de contratos públicos, ni de cualquiera otra fuera de una genérica referencia a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y al Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y, en fin, con sugerencias de redacción de los pliegos ajenas a las funciones de este Tribunal.

En consecuencia la recurrente carece de la condición de interesado, por lo que no está legitimada para interponer el recurso conforme a lo dispuesto en los artículos 42 del TRLCSP y 22.1.2º del RPERMC, debiendo inadmitirse sin pronunciamiento sobre el fondo».



A la vista de la anterior doctrina, a juicio de este Tribunal, la Asociación recurrente carece de legitimación para la interposición del presente recurso, en atención a que se plasma su supuesto interés legítimo en un interés en la legalidad ajeno al ámbito objetivo del presente recurso. En efecto, sin perjuicio de que la legitimación pueda analizarse en otras instancias y órdenes jurisdiccionales y pueda correr distinta suerte en uno y otro, la relación que fundamenta la legitimación debe examinarse entre la Asociación recurrente y el objeto del contrato, así como con el objeto del presente recurso; es decir, la legitimación viene determinada no solo por los intereses colectivos por los que vela la Asociación recurrente, sino también por la relación de estos intereses en el procedimiento de licitación. Y, desde esta órbita, es indudable que los intereses de la Asociación no se extienden a la licitación y adjudicación del contrato, de tal suerte que sus asociados ni pueden ni tienen interés en concurrir al presente procedimiento.

A juicio de la recurrente, la definición del objeto del contrato vulnera disposiciones legales en relación con las atribuciones que corresponden al personal funcionario y las que pueden desempeñarse por personal laboral. Estas cuestiones, como se ha dicho, exceden del ámbito objetivo del presente recurso, pues no se refieren a la preparación o adjudicación del contrato, sino a las funciones que serán desempeñadas por el adjudicatario del contrato y, como se ha señalado anteriormente, los intereses que representa la Asociación recurrente no comprenden la concurrencia al presente procedimiento de licitación. Las funciones de este Tribunal no se extienden a aspectos propios de legalidad, si bien, si puede apreciarse en la documentación aportada por el órgano de contratación (página 2 del informe de necesidad) que «la extensión del objeto del contrato tendrá como límite la realización de las actuaciones de apoyo, asistencia técnica, preparación y colaboración que se consideren necesaria\$, sin que en ningún caso se contemplen aquellas que impliquen ejercicio de autoridad o supongan el ejercicio de facultades administrativas». Además, en el pliego de Prescripciones Técnicas se definen las funciones como colaboración y asistencia, sin que se desprenda de ninguna de ellas que se asumen funciones decisorias

Por todo ello, el recurso debe ser inadmitido.

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. M. A. L. V., en representación de ASOCIACION NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL, contra los Pliegos que han de regir la contratación del “servicio de asistencia técnica y colaboración en materia de gestión, recaudación e inspección de tributos y demás ingresos de derecho público en el municipio de San Javier. *Expediente 17/19*”.

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 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 10.1K letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.