



Recursos nº 910, 937 y 1000 /2013

Resolución nº 008/2014

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

En Madrid, a 10 de enero de 2014.

VISTOS los recursos acumulados interpuestos por D. J.R.C.G., en representación de la Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y documentación que ha de regir el Acuerdo Marco de servicios de seguridad y control para el Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos interesados, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por medio de anuncio publicado en el BOE (el 13 de noviembre de 2013), en el DOUE (el 6 de noviembre de 2013) y en la Plataforma de Contratación del Estado (el 4 de noviembre de 2013), el Ministerio de Defensa anunció la licitación del Acuerdo Marco de servicios de seguridad y control para el Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos.

El contrato se encuentra dividido en 2 lotes: *Lote 1: Servicios de seguridad; Lote 2: Servicio de auxiliares de servicio y control*, y tiene un valor estimado de 72.573.839,68 €. Los pliegos y la información complementaria se encontraban disponibles en el perfil del contratante.

Segundo. El 29 de noviembre de 2013 la Federación Estatal de Servicios del Sindicato UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES, interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y documentación contractual, solicitando su anulación, que se facilite la información necesaria para la subrogación de los trabajadores y que se imponga la obligación de subrogación de los trabajadores.

Los motivos que argumentaba eran, en esencia, los siguientes:

a.- La obligación de subrogación no requiere norma o convenio que la establezca de modo expreso.

b.- En el ámbito de Navarra el convenio colectivo del sector servicios sí que establece la subrogación obligatoria en caso de sucesión empresarial.

c.- El VII Acuerdo de Concertación Social en Andalucía, suscrito entre los sindicatos UGT, CCOO y la Confederación de Empresarios de Andalucía y el Presidente de la Junta de Andalucía establecía los criterios que han de cumplir las empresas que tienen encomendada la gestión de servicios públicos garantizándose la calidad en la prestación de los mismos y el empleo de sus trabajadores especialmente en supuestos de cambio de empresa.

d.- El recibimiento a prueba de los precedentes de contratación en el Ministerio de Defensa.

Tercero. El mismo día 29 se publica nuevamente en la Plataforma de Contratación del Estado, el anuncio con determinadas modificaciones. Fue igualmente publicada como información complementaria en el DOUE del 3 de diciembre de 2013. En nota informativa se exponía el alcance de dichas modificaciones: Lote 1: La modificación ha consistido en la inclusión de una nueva instalación: la Fábrica de Armas de Oviedo (lote 1), así como el personal a subrogar correspondiente; Lote 2: La inclusión de un nuevo anexo que relaciona el personal a subrogar en Navarra del lote 2 (ASC). En ambos casos, se modificaban los plazos del procedimiento y se corregían, además, algunas erratas. La modificación fue publicada en el BOE de 16 de diciembre de 2013.

Cuarto. En fecha 9 de diciembre de 2013, el mismo recurrente formuló recurso especial en materia de contratación contra las nuevas condiciones de contratación resultantes de dichos pliegos, a raíz de las modificaciones operadas, pues considera que se trata de una nueva versión de los pliegos. Se remite a las alegaciones anteriores y, además, considera infringidos los principios de transparencia por la mera publicación de la rectificación sin justificar por omisión de la publicación en el Boletín oficial del Estado. Finalmente, invoca, en cuanto a las correcciones de errores, la resolución de este Tribunal 249/2012 de 7 de noviembre.

Quinto. Por anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el día 11 de diciembre de 2013, se volvió a modificar el anuncio en los siguientes términos (esta modificación fue igualmente publicada en el DOUE el 13 de diciembre de 2013 y en el BOE el 14 de diciembre de 2013): *El nuevo Anexo publicado recoge cambios introducidos sobre los servicios de ASC a prestar en las instalaciones pertenecientes al Ejército de Tierra.*

Básicamente se trata de modificación de instalaciones y una reducción de las horas anuales totales (diurnas, nocturnas en laborables y festivos) de más de 100.000 horas.

Sexto. Por el mismo recurrente se formuló recurso en fecha 17 de diciembre de 2013, reiterando la remisión a los recursos anteriores y añadiendo que la modificación ahora introducida es absolutamente relevante y sustancial, razón por la cual interesa la anulación de la licitación y la convocatoria de una nueva en la que se incluya la obligación de subrogación de los trabajadores.

Séptimo. El órgano de contratación ha evacuado los correspondientes informes a cada uno de los tres escritos de recurso presentados. En esencia, y de forma común a todos ellos, el órgano de contratación expone:

a.- Al recurso presentado en fecha 29 de noviembre, (recurso nº 910/2013): a) Como anexo al anuncio de licitación, información sobre el personal correspondiente al Lote 2 (ASC), no sólo la del ámbito del Ejército de Tierra, sino la información de que se dispone correspondiente a todo el Ministerio de Defensa. En este listado se indica el número de trabajadores ASC por provincia, así como los Jefes de Operaciones y Supervisores; b) El Lote 1 y Lote 2 se refieren a actividades diferenciadas. El lote 2 comprende actividades excluidas del lote 1, que se refiere a actividades de seguridad. No existe convenio colectivo que establezca la obligación de subrogación excepto en Navarra. En consecuencia, y siguiendo informe de la Abogacía del Estado (AE 127/2012), *"La Administración NO debe hacer constar en los pliegos la OBLIGACIÓN de que la empresa entrante se subrogue en las relaciones que la empresa saliente tenga con sus trabajadores.*

Pero debe facilitar a los licitadores (en cumplimiento del art. 120 del TRLCSP) INFORMACIÓN sobre los contratos de los trabajadores a los que pueda afectar la subrogación impuesta por CONVENIO COLECTIVO aplicable al sector"; c) Respecto de Navarra sí se ha incluido un anexo con el personal a subrogar en la modificación que se ha realizado del anuncio; d) En cuanto a los precedentes del propio Ministerio de Defensa en otras contrataciones, se expone que, sin perjuicio de que existan contratos o acuerdos en ámbitos inferiores anteriores, es la primera vez que se celebra un contrato de estas características para todo el Departamento por la Junta Central de Contratación del Ministerio y que se ha cumplido con la legalidad establecida.

b.- Al recurso presentado en fecha 9 de diciembre de 2013 (recurso nº 937/2013): a) Con carácter general informa que las rectificaciones y las informaciones complementarias y adicionales se han publicado por el orden, en los medios y respetando los plazos que exige la legislación vigente, singularmente el artículo 334 del TRLCSP; b) En relación a las informaciones adicionales incorporadas a través de los nuevos anuncios realizados, expone el órgano de contratación que no han resultado afectados los principios básicos del contrato, que se han producido las modificaciones antes de la presentación de ofertas y se les ha dado la misma publicidad que tenía el anuncio de licitación, ampliándose, además, los plazos en 25 días, que se han considerado suficientes; c) Por último, se expresa contrario al recibimiento a prueba sobre los contratos anteriores en el ámbito del Ministerio de Defensa.

c.- Al recurso presentado el día 17 de diciembre de 2013 (recurso nº 1000/2013): a) Las modificaciones operadas no afectan al contenido de los pliegos sino a informaciones relevantes y se han respetado los principios de publicidad; b) La resolución del Tribunal 249/2012 invocada en el recurso no es de aplicación, puesto que en ese supuesto, a través de una rectificación, se alteraba un aspecto sustancial cual era el valor estimado, sustrayéndose del recurso especial; c) Que al elaborar los pliegos la Junta desconocía la existencia del Convenio Colectivo de Navarra, que sólo afecta a dos trabajadores y que es una información relevante para el cálculo de costes que debe ser ofrecida; d) La información publicada el 11 de diciembre no altera los pliegos, sino las previsiones para los contratos derivados, y se considera que es relevante y que se tiene que dar a los licitadores, sin que afecte a los elementos esenciales del acuerdo marco.

Octavo. Por resolución de 19 de diciembre de 2013, este Tribunal acordó, de acuerdo con lo establecido en los artículos 43 y 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable al procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación en virtud del artículo 46.1 del TRLCSP, este Tribunal ha dispuesto la acumulación de los procedimientos de recurso nº 910/2013, nº 937/2013 y nº 1000/2013, por ser sustancialmente coincidentes y referirse al mismo expediente.

Segundo. Los recursos se interponen ante este Tribunal, que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. De conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 del TRLCSP, por tratarse de un proceso de licitación convocado por una entidad que ostenta la condición de poder adjudicador y ser un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, este Tribunal tiene competencia para resolver los recursos.

Quinto. Los recursos se formulan contra los pliegos y documentación contractual, que es un acto sujeto a recurso especial de acuerdo con el artículo 40.2 del TRLCSP.

Sexto. Es necesario abordar de modo específico la cuestión de la legitimación, al no tener el recurrente la condición de licitador ni capacidad para serlo. La legitimación de los sindicatos para la impugnación de los actos del procedimiento de contratación ha sido objeto de numerosas resoluciones del tribunal. El propio sindicato recurrente cita las resoluciones nº 44/2012 y 89/2011. La primera cita contiene error, al corresponder la resolución 44/2012 al recurso 16/2012, sin que la cuestión de legitimación que en el

mismo se trata tenga que ver con la presente. En la resolución 89/2011 de 23 de marzo, cuya solución fue la inadmisión del recurso por carecer el sindicato de legitimación, lo que se decía al respecto fue:

“Cuarto. *En lo que a la legitimación se refiere, el recurso se ha interpuesto por el Sindicato Provincial de Sevilla de la Federación de Servicios de UGT Andalucía.*

A este respecto, procede traer a colación lo previsto en el artículo 312 de la LCSP, conforme al cual:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”.

Para precisar el alcance del citado precepto en caso de terceros interesados no licitadores (como es el supuesto que nos ocupa), ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial acerca del concepto “interés legítimo” en el ámbito administrativo.

Así, el artículo 31.2 de la Ley 30/1992 dispone que las “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconoce”.

Por su parte, el artículo 19.1.b) de la LJCA reconoce legitimación a los sindicatos cuando “resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”.

Al respecto, procede traer a colación sentencias tales como 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”.

En este sentido, y según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada en sentencias tales como la STS de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998 entre otras, si el derecho subjetivo es siempre reconocible, 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 del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.

Pues bien, expuesto cuanto antecede, es patente que no concurre en el Sindicato recurrente ese vínculo o conexión con la pretensión ejercitada y que ha de traducirse en un interés en sentido propio, cualificado o específico que supondría la obtención cierta de un beneficio material o evitación, también cierta, de un perjuicio de prosperar la pretensión ejercitada.

Consecuentemente, afirmándose la ausencia de legitimación en el recurrente, no procede sino se inadmita el recurso. “

Por su parte, en la resolución del Tribunal 172/2013 de 14 de mayo se expone detalladamente la cuestión de la legitimación de los sindicatos para formular el recurso especial, debiendo destacarse el carácter casuístico con que debe analizarse la legitimación, resolviendo cada supuesto a partir de los principios generales. Así, en ella se dice:

“Quinto. Resta, finalmente, en lo que atañe a los requisitos de admisión, el examen de la legitimación de los recurrentes. Como bien es sabido, el artículo 42 TRLCSP establece que "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". Al objeto de examinar si los recurrentes son titulares de un derecho o interés legítimo que pueda verse perjudicado o afectado por las decisiones objeto del recurso en términos que les otorguen legitimación para su interposición, conviene traer a colación (como así se hizo ya en la resolución 31/2010 de este Tribunal) la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, en la que se afirma: "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".

Esta afirmación, por otro lado, era concordante con lo afirmado en la Exposición de Motivos de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de la que trae causa la actual fisonomía del recurso especial en materia de contratación, en la que se indicaba que la finalidad de la reforma introducida por la Directiva 2007/66/CE, cuya trasposición se acometía en su virtud, no era otra que la de “reforzar los efectos del recurso permitiendo que los candidatos y licitadores que intervengan en los procedimientos de adjudicación puedan interponer recurso contra las infracciones legales que se produzcan en la tramitación de los procedimientos de selección contando con la posibilidad razonable de conseguir una resolución eficaz.”. Y se acomodaba, desde luego, a lo indicado en el artículo 1.3 de la Directiva 89/6565/CEE que, en la redacción dada por la Directiva 2007/66/CE, establece que “los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.” Lo

cierto es, sin embargo, que este Tribunal, enlazando con el carácter mínimo predicado por la citada Directiva, ha hecho, en ocasiones, una interpretación más amplia del requisito de legitimación, admitiendo la interposición de recursos por terceros no licitadores ni interesados en concurrir a la licitación, en todo caso, bajo el principio axial, afirmado en la resolución 277/2011, de que el requisito de legitimación del artículo 42 TRLCSP debe "interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales que, en relación con el concepto de "interés legítimo", exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras)."

En concreto, y en lo que se refiere a la concreta precisión del alcance del "interés legítimo" en caso de terceros no licitadores -como es el supuesto que nos ocupa-, este Tribunal afirmó en la resolución 122/2012 que, "aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. En este sentido, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en numerosas resoluciones. Valga citar la Resolución 290/2011, donde se expone en el fundamento de derecho cuarto que: "Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, 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 del beneficio o la evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.... la alegación de la recurrente va referida a un interés de un tercero, sin que pueda percibirse en la recurrente 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 recurrente, pues ésta continuaría sin poder tomar parte en la licitación,.... La consecuencia de ello es que la recurrente carece de interés legítimo que se vea afectado por la redacción del pliego y, en consecuencia, carece de legitimación para su impugnación”.

En el mismo sentido lo ha hecho el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 11/2011, concluyendo que para la acreditación del interés legítimo, respecto de alegaciones relativas a la vulneración de los principios de la contratación pública, “se encontrarían legitimados los licitadores y aspirantes a serlo o colectivos que les agrupen o representen, únicamente. Lo contrario equivaldría a establecer una suerte de acción pública en relación con la contratación administrativa en salvaguarda de los principios que la presiden, que no parece haber sido la voluntad del legislador al establecer un concepto amplio de legitimación”. Cita, en apoyo de este criterio, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 octubre de 2003, que resume la doctrina jurisprudencial del mismo en relación con esta cuestión y añade: “Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 9331), la legitimación «ad causam» conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión...”.

En esta línea, este Tribunal ha aceptado, en ocasiones, la legitimación de terceros no licitadores o que no pretenden la adjudicación del contrato. Así lo hizo, por ejemplo, en la resolución 281/2012, en relación con el recurso interpuesto por el Colectivo de Chaquetas Verdes del Aeropuerto de Málaga Costa del Sol contra el Pliego de Prescripciones Técnicas aprobado para regir la contratación del Servicio de Atención de la Sala Vip del citado Aeropuerto, y ello sobre la base de las siguientes consideraciones:

“En el presente caso, es objeto de impugnación el Pliego de Prescripciones Técnicas de referencia por considerar que el mismo no garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el

Convenio Colectivo del sector, ni lo establecido en el acuerdo individual al que se llegó con AENA para subrogar a los trabajadores del anterior contrato en todos los derechos, obligaciones y adscripción al puesto de trabajo que tienen con la actual contratista caso de que la adjudicación finalmente se acuerde en favor de otro licitador. Las recurrentes estiman que el Pliego de Prescripciones Técnicas no garantiza la subrogación que debe operar ex convenio y en virtud del pacto individual antes señalado. El recurrente es el Comité de Empresa de los trabajadores del aeropuerto de Málaga por lo que es razonable pensar que la eventual estimación de su pretensión podría generar un efecto positivo en la esfera jurídica de los trabajadores afectados por la decisión de este Tribunal y consecuentemente procede reconocer su legitimación activa". En esta misma línea, en la resolución 292/2012 se reconoció legitimación a determinadas personas, en su condición de trabajadoras de la empresa de limpieza que venía prestando el servicio en el Centro Oceanográfico de Vigo, para la interposición de recurso especial de contratación contra el Pliego de Prescripciones Técnicas que había de regir la contratación del "Servicio de limpieza para la Sede Central y Centros Oceanográficos durante 2013", y ello sobre la base de las siguientes consideraciones:

"Pues bien, a estos efectos, la legitimación que alegan las recurrentes se fundamenta en el mantenimiento de su relación laboral en los términos que actualmente disfrutan; afirman que resultan afectadas por la contratación, al ser trabajadoras en cuyo contrato laboral deberá subrogarse la empresa adjudicataria. Las recurrentes afirman, como se expondrá a continuación con más detalle, que el Pliego de Prescripciones Técnicas infringe la obligatoria subrogación del nuevo adjudicatario en la totalidad de los derechos y obligaciones que las trabajadoras disfrutaban en la empresa que actualmente presta el servicio y contradice el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares de la propia licitación.

Pues bien, los intereses alegados pueden ser afectados de modo efectivo, y no sólo hipotético, potencial y futuro, si se estima el recurso contra el pliego de prescripciones técnicas."

En lo que se refiere a la legitimación activa de los Sindicatos, 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. 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.

En el presente caso, el proyectado contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado para la realización de una actuación global e integrada en el Hospital Universitario "Marqués de Valdecilla" tiene una indiscutible incidencia en la ordenación de los recursos humanos de los servicios no clínicos del Hospital. Prueba de ello es que en el programa funcional del contrato se incluye un apartado sobre elementos jurídicos en el que se incluye un subapartado 2.9 referido a los "Condicionantes respecto al personal adscrito a los servicios no clínicos del HUMV". Por consiguiente, 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, al margen de que en el caso concreto se consiga probar el perjuicio alegado por los Sindicatos, pues el citado contrato, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006, "puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial o futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona".

Pues bien, la legitimación, en el caso de terceros no licitadores, y singularmente de los sindicatos, va íntimamente unida al objeto, pretensión y motivos que se hacen valer en el recurso, pues sólo tendrán aquélla en tanto en cuanto éstos tengan relación con el fundamento legitimatorio. En el presente caso, la cuestión de fondo realmente planteada es si los pliegos deben establecer la obligación de subrogación en los contratos de trabajo para el nuevo empresario. Existe consenso en que sólo en el ámbito territorial de Navarra se recoge la subrogación en virtud de Convenio Colectivo y que tal información se incorporó por vía de anexo en la primera rectificación de los anuncios.

De este modo, quedan claramente fuera del ámbito de legitimación del sindicato recurrente los motivos hechos valer en las sucesivas ampliaciones del recurso, pues se refieren a la transparencia del procedimiento de contratación y su publicidad, por un lado, y al objeto del contrato (reducción del número de horas), por otro. Pero tales consideraciones no acreditan ni corresponden a un interés legítimo del recurrente, sino más bien a un interés por la legalidad de la contratación pública y el respeto a los principios que la informan (resolución 144/2013 de 10 de abril).

En relación a la cuestión nuclear, para concluir si tiene legitimación o no el sindicato, resulta relevante recordar la doctrina del Tribunal sobre la subrogación de trabajadores en los contratos del sector público. La cuestión ha sido tratada por el Tribunal bajo diversas perspectivas, siendo la planteada en el recurso la más general, esto es, si tiene o no que constar esta previsión en los pliegos. Así, en la resolución 181/2011 de 6 de julio se indicó:

“Tercero. La cuestión de fondo planteada por la recurrente se reduce a la falta de inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de mención alguna a la posible obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes entre el anterior contratista y el que resulte de la licitación convocada.

Tal cuestión surge en relación con la exigencia establecida en el artículo 104 de la ley de Contratos del Sector Público en el sentido de que “en aquellos contratos que impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los

contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará tal medida.

En base a esta circunstancia, la recurrente considera que se producirá una situación de clara desigualdad en la licitación al no encontrarse en posesión de los indicados datos todos los licitadores que no sean el actual contratista.

El órgano de contratación, por su parte, ha puesto de manifiesto que no es su intención exigir la subrogación en las relaciones laborales actualmente existentes.

Cuarto. *La obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que en el momento de convocarse una licitación se halle ejecutando un contrato con el mismo objeto, surge, normalmente, como una exigencia del convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate. Ello significa que, existiendo un convenio colectivo que la exija, el hecho de que el pliego de cláusulas administrativas particulares no la mencione, no es relevante jurídicamente, pues la obligatoriedad de la subrogación no procede del pliego sino del convenio colectivo.*

Sin embargo, en aquellos casos en que no existe tal obligación previa de subrogación por no haber disposición legal ni convenio colectivo que la exija, la falta de mención en los pliegos equivaldrá a la no exigencia de la misma.

Tal es el caso de la presente licitación, en que no se exige la subrogación en las relaciones laborales preexistentes, ni en disposición o convenio colectivo alguno, ni en el pliego de cláusulas administrativas, por lo que no hay razón que justifique la impugnación de los pliegos en base al incumplimiento por éstos de lo previsto en el artículo 104 antes transcrito”.

Por ello, la obligación o no de subrogación de los trabajadores, cuando es prevista en el correspondiente convenio colectivo, es tenida en cuenta en los pliegos a los efectos de información, de acuerdo con el artículo 120 del TRLCSP. Pero los pliegos de contratación no crean obligaciones ni derechos en materia laboral, de modo que el sindicato carece de legitimación en este punto pues los pliegos no tienen capacidad para innovar o modificar derechos y obligaciones de los trabajadores, correspondiendo el despliegue de esa

legitimación para la defensa de los intereses que le corresponden en el ámbito del convenio colectivo o social correspondiente. Dicho de otro modo, la acción que pudieran tener los trabajadores, sus representantes, o, incluso, los sindicatos, para postular un eventual derecho de subrogación no nacería en ningún caso del contenido del pliego, sino de las normas sustantivas o convencionales que lo dispusieran.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir los recursos interpuestos por D. J.R.C.G., en representación de la Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y documentación que ha de regir el Acuerdo Marco de servicios de seguridad y control para el Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos interesados, por carecer el recurrente de legitimación.

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de todos los recursos pendientes de este procedimiento ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.