

Recurso 93/2020

Resolución 236/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 9 de julio de 2020

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **J.M.R.**, en calidad de Delegado de la Junta de Personal y Secretario General de la sección sindical de **UNIÓN SINDICAL OBRERA** del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, contra el anuncio de licitación y los pliegos y demás documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Adquisición de un vehículo autoescalera automática de 30 metros con destino al parque de bomberos Vélez Málaga del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga”, convocado por el citado ente local (Expte. 875/2019), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de diciembre de 2019 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato de suministro indicado en el encabezamiento. Asimismo, figura en el citado anuncio que el envío para publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Unión Europea tuvo lugar el 20 de diciembre de 2019, si bien no consta en el expediente de contratación la fecha efectiva de publicación en el citado Diario Oficial.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 770.000 euros.

SEGUNDO. La licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la nueva LCSP.

TERCERO. El 26 de diciembre de 2019, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona física indicada en el encabezamiento, quien manifiesta actuar como Delegado de la Junta de Personal y en representación de la sección sindical de UNIÓN SINDICAL OBRERA en el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga (USO-CPB Málaga).

CUARTO. El 6 de marzo de 2020 tuvo entrada en el Registro electrónico de este Tribunal el escrito de recurso especial remitido por el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga. Posteriormente, se recibió el expediente de contratación que tuvo salida del registro del órgano de contratación el 13 de marzo de 2020.

QUINTO. La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió desde dicho día la tramitación del presente recurso. La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 ha acordado el levantamiento de la suspensión desde el día 7 de mayo, fecha de su entrada en vigor, de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades pertenecientes al Sector Público, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos, extendiendo dicha medida a los recursos especiales. Habiéndose tramitado el presente procedimiento de licitación por medios electrónicos, tal como consta en el expediente remitido, la citada disposición ha levantado la suspensión de la tramitación del presente recurso especial.



SEXTO. No habiendo remitido el órgano de contratación informe al recurso interpuesto, mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 1 de julio de 2020 se le recabó dicho informe para su aportación en el plazo de dos días hábiles de conformidad con lo estipulado en el artículo 56.2 de la LCSP, no habiéndose recibido al día de la fecha.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el supuesto examinado, el Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga ha enviado el escrito de recurso y el expediente de contratación manifestando que corresponde su resolución a este Tribunal. Ello revela que carece de órgano propio a tal fin, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto. En consecuencia, es competente este Tribunal para la resolución del recurso.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la persona recurrente, quien manifiesta actuar como Delegado de la Junta de Personal y Secretario General de la sección sindical de USO-CPB Málaga.

El artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación 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.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.



La persona recurrente funda su legitimación en la cualidad de representante de la sección sindical de USO-CPB Málaga. Ello exige analizar la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Al respecto, este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero y 165/2018, de 1 de junio, ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar las decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos ha de tener una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, como ya se dijo en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, *«la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer»*.

También se debe tener en cuenta sobre esta cuestión la Sentencia de la Audiencia Nacional 348/2016, Sala de lo Contencioso administrativo, de 6 de julio de 2016, que señala: *«En relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión*



(acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”».

En esta línea se han pronunciado otros Órganos de resolución de recursos contractuales; así el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 63/2019, de 13 de febrero y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones (v.g. Resolución 524/2017, de 16 de junio).

Expuesto el panorama jurisprudencial sobre legitimación de los sindicatos para accionar en defensa de los intereses colectivos que representan, hemos de incidir ahora en la regulación del actual artículo 48 de la LCSP que contiene una previsión específica no recogida en el artículo 42 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; así, el precepto vigente es claro y preciso al señalar que “*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación(...)*”.

Quiere decirse, pues, que la legitimación de un sindicato para recurrir solo será admisible cuando se pueda deducir fundadamente de las decisiones impugnadas que, en la ejecución del contrato, el empresario va a incumplir obligaciones sociales o laborales de los trabajadores, y no en otro caso, o cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos.

Así, en nuestra reciente Resolución 157/2020, de 1 de junio, señalábamos:



<< Al respecto, el artículo 48 de la LCSP, a diferencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ha reconocido expresamente la legitimación de las organizaciones sindicales, en los siguientes términos:

“Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”.

Es decir, la norma solo reconoce legitimación a las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles (en el presente caso, los pliegos) pudiera deducirse fundadamente que implican que, en el proceso de ejecución del contrato se van a incumplir por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

De esta manera, frente a la regla general de legitimación que se contiene en el primer párrafo del citado artículo 48 de la LCSP, la regla específica prevista para las organizaciones sindicales requiere, constituyendo pues una carga para la recurrente, que en su escrito de recurso acredite de forma motivada su legitimación por la concurrencia de los requisitos exigidos: en el caso que se está analizando, que de los pliegos se pueda deducir fundadamente que el empresario va a incumplir sus obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

De esta manera, mediante la incorporación de este segundo párrafo al artículo 48 de la LCSP, el legislador ha tratado de determinar cuando se da esa relación directa e incuestionable de la pretensión con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores afectados, exigiendo, en el presente caso, que de los pliegos pueda deducirse de forma fundada que la adjudicataria del contrato, en su ejecución, va a incumplir las obligaciones sociales o laborales respecto de sus trabajadores.>>

TERCERO. Sobre las premisas expuestas en el anterior fundamento de derecho, hemos de analizar el supuesto ahora planteado.



La persona recurrente esgrime que, en su condición de representante de los trabajadores del Consorcio, ostenta un interés concreto por controlar el correcto funcionamiento de dicha entidad como medio de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los trabajadores del ente local. Asimismo, sostiene que goza de legitimación por actuar en representación de la sección sindical de USO. En este sentido, expone los siguientes motivos frente al anuncio y pliegos rectores de la licitación:

1. Los actos impugnados se han publicado sin la previa consulta de los representantes de los trabajadores según lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; en concreto, a juicio de la recurrente, se ha incumplido el artículo 18 del citado texto legal relativo a *“Información, consulta y participación de los trabajadores”*.

2. El pliego de prescripciones técnicas, dentro del apartado relativo a *“condiciones generales”*, prevé la formación obligatoria a cargo de la adjudicataria, y al no haberse efectuado previa consulta a los trabajadores, ello ha impedido realizar propuestas para que se impartiera la formación a toda la plantilla del CPB Málaga y no solo a una zona de las cinco que integran el consorcio.

3. La condición general del pliego de prescripciones técnicas relativa a que *“El plazo de entrega definitiva será de 90 días a contar desde la comunicación de la adjudicación”* restringe indebidamente la competencia, siendo dicho plazo mayor en otras contrataciones de la misma naturaleza. Vuelve a incidirse en que el incumplimiento del deber de consulta con los trabajadores establecido en el artículo 18 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, ha impedido efectuar propuestas al empresario.

4. El criterio de valoración descrito en el apartado 11.2 del pliego de prescripciones técnicas (*“20 Puntos a la Oferta por la Autoescala Usada E-2 con matrícula 8791-CKW: 1 Punto por cada 10.000 € de la Oferta económica presentada”*) no está justificado adecuadamente y puede estar vulnerando el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Reitera la recurrente que tampoco este extremo ha sido consultado con los trabajadores.

Así pues, los motivos expuestos permiten concluir que el recurso se funda en el perjuicio que determinadas cláusulas de los pliegos originan al colectivo de trabajadores del CPB Málaga, quienes no han sido consultados con carácter previo y no han podido efectuar propuestas al contenido de dichos documentos



contractuales; lo que supone, a juicio de la recurrente, una infracción de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo artículo 18 regula ese deber de información del empresario.

Pues bien, este contenido impugnatorio a través de la vía del recurso especial en materia de contratación exige abordar la legitimación a tal efecto de la persona recurrente, en cuanto representante de la sección sindical de USO en el CPB Málaga y de los trabajadores de dicho ente local.

Ya hemos señalado que el artículo 48 de la LCSP es claro al expresar la legitimación que se reconoce a las organizaciones sindicales para la interposición del recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores. Esta legitimación va inexorablemente ligada al dato de que pueda deducirse fundadamente de la actuación recurrible que esta implicará que el empresario adjudicatario, durante la fase de ejecución del contrato, incumpla obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

Solo en este caso se reconoce legitimación al sindicato a través del recurso especial contra la decisión del poder adjudicador -normalmente los pliegos reguladores del contrato-, sin que aquella pueda extenderse a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos o a otros extremos.

En el supuesto analizado, no se da aquella premisa determinante de la legitimación sindical para la utilización de esta vía especial de impugnación. El recurso no va dirigido, en absoluto, a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato. No son los derechos de dichos trabajadores los que la recurrente pretende proteger a través del mecanismo del recurso, sino que lo que se busca es preservar los derechos de los empleados del propio órgano de contratación (CPB Málaga)

Pues bien, para tal menester, la recurrente en su cualidad de Delegado de la Junta de Personal y representante de una sección sindical de USO, no ostenta legitimación por la vía del recurso especial ante este Tribunal. El planteamiento de su escrito de impugnación resulta totalmente ajeno al marco legitimador reconocido en el artículo 48 de la LCSP, que como hemos recalcado se dirige exclusivamente a la garantía del cumplimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores de las empresas contratistas.



En el sentido expuesto, se ha pronunciado este Tribunal en la antes mencionada Resolución 157/2020, de 1 de junio y en la Resolución 17/2020, de 28 de enero. Siguiendo la postura expresada, encontramos también numerosos pronunciamientos recientes de otros Órganos de resolución de recursos contractuales como la Resolución 63/2019, de 13 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y las Resoluciones 206/2019, de 8 de marzo, 1098/2019, de 30 de septiembre y 221/2020, de 13 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Procede, pues, inadmitir el recuso especial por falta de legitimación activa de la persona recurrente en atención a su contenido impugnatorio. La concurrencia de esta causa de inadmisión hace innecesario el examen del resto de requisitos de admisión y de la medida cautelar de suspensión instada e impide entrar a conocer del fondo de la controversia.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir recurso especial en materia de contratación interpuesto por **J.M.R.**, en calidad de Delegado de la Junta de Personal y Secretario General de la sección sindical de **UNIÓN SINDICAL OBRERA** del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga, contra el anuncio de licitación y los pliegos y demás documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Adquisición de un vehículo autoescalera automática de 30 metros con destino al parque de bomberos Vélez Málaga del Consorcio Provincial de Bomberos de Málaga”, convocado por el citado ente local (Expte. 875/2019), por falta de legitimación activa de la persona recurrente.

SEGUNDO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



