



**Recurso nº 888//2014**

**Resolución nº 881/2014**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 28 de noviembre de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. C.T.L, en representación del SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (en lo sucesivo, SIAT), D. Carlos Pardo Pardo, en representación de la FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (en lo sucesivo, FSC-CCOO), y D. Antonio García Soto, en representación del SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT) contra el anuncio de licitación del procedimiento de contratación “Servicio telefónico de cita previa generalizada (excepto campaña de renta)”, que fue convocado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** La Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en lo sucesivo, AEAT) convocó a pública licitación, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado el 20 de octubre de 2014, el procedimiento abierto N° 14600120700-AV 37/14, para la contratación del servicio telefónico de cita previa generalizada (excepto campaña de renta), con un valor estimado de 1.723.966,94 euros.

**Segundo.** El 5 de noviembre de 2014, los sindicatos SIAT y FSC-CCOO presentaron recurso especial en materia de contratación contra el citado anuncio de licitación, al que fue asignado el número 888/2014.

**Tercero.** El 14 de noviembre de 2014 la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, resolvió desestimar la adopción de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación.

**Cuarto.** Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del meritado recurso a las mercantiles que habían concurrido a la citada licitación en fecha 13 de noviembre de 2014, a fin de que formularan las alegaciones que a su derecho asistieran, siendo así que el 18 de noviembre de 2014 la mercantil SERVICIOS SOCIALES DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (SERVITELCO) presentó escrito por el que interesaba que fuera desestimado el recurso interpuesto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, TRLCSP).

**Segundo.** De igual modo, debe afirmarse que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, computado en los términos previstos en el artículo 44.2 TRLCSP.

**Tercero.** El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe continuar con la constatación de que el acto recurrido es susceptible de impugnación por dicho cauce, atendido lo dispuesto en el artículo 40.1.b) y 2.a) TRLCSP.

**Cuarto.** En lo que se refiere a la legitimación de la recurrente, es de destacar que el recurso que nos ocupa ha sido interpuesto por dos sindicatos, siendo así que tanto el órgano de contratación (en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP) como la interviniente SERVITELCO, en el escrito de alegaciones deducido el 18 de noviembre de

2014, postulan la necesaria inadmisión del mismo al entender que aquéllos carecen de legitimación al efecto.

En este particular, es necesario hacer recensión de la diversa doctrina que, en materia de legitimación de las organizaciones sindicales, ha venido elaborando este Tribunal y de la que se hacen eco, entre otras, las resoluciones 482/2014, de 18 de junio, y 707/2014, de 23 de septiembre.

Las tales resoluciones parten del principio general del artículo 42 TRLCSP, según el cual “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”.

Dicha norma se reconduce necesariamente a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo. Como el Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones (por todas, Resolución 89/2010, de 23 de marzo de 2011) “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”.

Ahora bien, 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, (...) 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 Sindicatos, miembros del Comité de Empresa, y trabajadores de la empresa que viene prestando los servicios objeto de licitación.

En lo que se refiere a la legitimación de los Sindicatos, y como se señala en la Resolución 172/2012, de 14 de noviembre (citada por la reciente 83/2014, de 5 de febrero), 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 artículo 28.1.a)– deben ser sustituidas por la noción de interés legítimo del artículo 24.1 de la Constitución (hoy ya recogida en el artículo 19.1.b de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso administrativa), entendida según la teoría general, esto es, como ventaja o utilidad que obtendría el recurrente en caso de prosperar la pretensión ejercitada; 2) que los Sindicatos, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución como por obra de los Tratados Internacionales suscritos con España, tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino de los intereses colectivos de los trabajadores en general; 3) que, sin embargo, respecto de la legitimación procesal esa capacidad abstracta de los Sindicatos debe concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la

pretensión ejercitada, ya que la función constitucionalmente atribuida a los Sindicatos no les convierte en guardianes abstractos de la legalidad; y, 4) en el orden contencioso-administrativo, ese vínculo, entendido como aptitud para ser parte en un proceso concreto o “legitimatio ad causam”, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico.

Siguiendo lo indicado en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, procede en este punto 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).

Trasladando estas consideraciones al supuesto analizado, no cabe sino concluir que no resulta apreciable en el mismo la concurrencia del vínculo o conexión así referido.

En efecto, si se examina el recurso hecho valer por las organizaciones sindicales actoras, se observa que éstas fundamentan su impugnación, por un lado, en la supuesta lesión del principio de confidencialidad de los datos personales y tributarios, consagrado por el artículo 95 de la Ley General Tributaria y, de forma genérica, por la Ley Orgánica

15/1999, de 13 de diciembre, Protección de Datos de Carácter Personal y, por otro, en la pretendida infracción del principio de control del gasto y eficiente utilización de los fondos públicos, referido en el artículo 1 TRLCSP, alegato que vinculan con la invocación del artículo 135 de la Constitución, así como de los artículos 4, 8 y 9 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria (toda vez que, como señalan las recurrente, el servicio podría ser prestado, a su entender, con un menor coste si se asumiera por la AEAT con sus propios medios y personal).

Expuestos así los fundamentos del recurso, se aprecia con claridad que él mismo carece del razonable planteamiento de defensa de los intereses colectivos del personal representado por las organizaciones sindicales recurrente que es presupuesto de la eventual afirmación de su legitimación, evidenciándose que, en rigor, éstas pretenden operar como guardianes abstractas de la legalidad ordinaria, en concreto, de las previsiones sobre protección de datos tributarios y de carácter personal y sobre la racionalidad del gasto administrativo y equilibrio de las finanzas públicas. Ninguna consideración, en efecto, se realiza ni cabe inferir sobre la incidencia que la licitación puede llegar a tener sobre los intereses colectivos para cuya defensa están aquellas instrumentalmente revestidas de legitimación bastante.

Debe, en consecuencia, concluirse en la falta de legitimación de las actoras y, con ello, en la pertinente inadmisión del recurso interpuesto.

**Quinto.** No obstante lo dicho, con carácter meramente “ad cautelam” y a estrictos efectos dialécticos, se juzga oportuno realizar ciertas consideraciones en relación con los alegatos opuestos por los recurrentes.

En primer lugar, en cuanto atañe a la pretendida infracción de los deberes de confidencialidad de los datos tributarios y de carácter personal, debe indicarse que este Tribunal ha definido el ámbito de su competencia a la luz de la naturaleza y finalidad de este recurso especial. No debe, en este sentido, dejar de recordarse que el preámbulo de la Ley 34/2010 (que introdujo el recurso especial, bajo su actual fisonomía, en nuestro ordenamiento) hace explícito que con la reforma en ella incorporada se pretendía

*“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.”; todo ello, con la finalidad última de aplicar lo dispuesto en la normativa de la UE sobre contratación, que, como dice en el preámbulo la Directiva 2007/66/CE, se orienta a garantizar “la transparencia y no discriminación” o “apertura de los contratos públicos a la competencia” (como señalaba la previa Directiva 1989/665).*

En este sentido, ya dijimos en nuestra Resolución 134/2012 en relación con un alegato relativo a la competencia del órgano de contratación, que *“habría que plantearse si esta cuestión sobre la competencia del órgano de contratación para llevar a cabo la licitación impugnada puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación y si compete a este Tribunal pronunciarse sobre la misma”*. Y por ello se concluyó entonces que *“como se ha señalado en el fundamento segundo de la presente Resolución, el artículo 40 del TRLCSP delimita tanto los contratos como los actos que son susceptibles de impugnación a través del citado recurso especial y, entre éstos últimos, la Ley se refiere concretamente a los anuncios, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones de la contratación. Al plantearse los presentes recursos como impugnación de los pliegos, el Tribunal considera que concurren los requisitos materiales legalmente establecidos para la admisión de los mismos. Ahora bien, la alegación de las recurrentes sobre la competencia del órgano de contratación para acometer la licitación impugnada no tiene relación alguna con los pliegos ni con el resto de documentos que establecen las condiciones que han de regir la presente licitación, y tampoco se encuentra entre los otros actos recurribles por esta vía y especificados igualmente en el citado artículo 40.2 del TRLCSP, a la vista de lo cual, este Tribunal estima que no debe admitirse un recurso sobre dicha cuestión.”*

Y es que, tal y como ya advertimos, entre otras, en la resolución 57/2013, nuestra legislación ha seleccionado como recurribles por esta especial vía aquellos actos que pueden suponer una restricción indebida de la transparencia y la igualdad en la concurrencia entre licitadores que consagra la normativa UE. No se trata, en

consecuencia, de depurar por esta vía todas las posibles infracciones que se hayan podido cometer en la contratación, que tendrán otras formas de tutela, sea la del art 39 del TRLCSP, sea el recurso administrativo o judicial que cupiera contra los actos de que se trate.

Sentado lo anterior, es evidente que cuestiones tales la eventual lesión al principio de confidencialidad de los datos tributarios o personales no atañen al ámbito que trata de depurar este recurso especial y, por tanto, no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre tal particular.

En todo caso, es lo cierto que, incluso si así no se entendiera, el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, en términos que deben proyectarse necesariamente en la inteligencia e interpretación del artículo 95 de la Ley General Tributaria, establece que no se “considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento”, señalando en su apartado 2 que “la realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas”. En el caso analizado, dichas cautelas aparecen, efectivamente, incorporadas a la cláusula XVI del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en términos que se cohonestan con lo previsto en el artículo 140 TRLCSP, estableciéndose, además, unas cualificadas penalizaciones para el supuesto de incumplimiento del deber de confidencialidad.

**Sexto.** Respecto del alegato relativo a la supuesta infracción de los principios de control del gasto y eficiente utilización de los fondos públicos, así como sobre la supuesta infracción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, debe destacarse (sin perjuicio de reiterar lo antes indicado sobre el ámbito de competencia de este Tribunal) que los alegatos de los recurrentes sobre el supuesto menor coste de prestación del servicio con



los propios medios de la AEAT se revelan ayunos de toda evidencia que los advere, siendo lo cierto, en todo caso, que es prematura toda comparación con el coste real del servicio objeto de contratación en tanto no se produzca su adjudicación, pues bien podría darse el caso de que el precio final de adjudicación fuera no sólo inferior al valor estimado del contrato sino ya al propio cálculo que las recurrentes realizan.

En todo caso, incluso si se entendiera que las recurrentes pretenden cuestionar el debido cumplimiento de lo previsto en el artículo 22 TRLCSP, según el cual “los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales”, a cuyos efectos “la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”, debe recordarse que este Tribunal ha declarado, entre otras, en la resolución 194/2013, de 23 de mayo, que “la necesidad de celebrar un contrato es algo que incumbe valorar al órgano de contratación y no a los licitadores, que no pueden pretender sustituir la decisión de la Administración sobre la base de sus meras opiniones subjetivas.

En este sentido, es lo cierto que en el expediente de contratación y, en particular, en la Memoria Justificativa del Gasto, elaborada por el Departamento de Gestión Tributaria, se justifica motivadamente la necesidad de efectuar la contratación objeto de recurso, refiriendo, de forma expresa, que el CAT-Gestión (al que las actoras aluden como pretendido medio alternativo para la prestación del servicio) “*no dispone de medios para su atención*”.

Y ello dejando al margen que este Tribunal ha declarado, en otras ocasiones (así, por ejemplo, en la resolución 347/2013, de 4 de septiembre) que dichas previsiones “se refieren a un trámite previo al procedimiento de adjudicación, sobre el cual, el Tribunal no

puede entrar a conocer. Y es que, como allí se destaca, “con la redacción del artículo 40.2 del TRLCSP, los actos del procedimiento sujetos a revisión se limitan a 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”, sin mencionar más actos del expediente de contratación que los pliegos y documentos contractuales que hagan sus veces.”

Por todo ello,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Inadmitir, por falta de legitimación de las actoras, el recurso interpuesto por D. C.T.L, en representación del SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (en lo sucesivo, SIAT) y D. Carlos Pardo Pardo, en representación de la FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (en lo sucesivo, FSC-CCOO), y D. Antonio García Soto, en representación del SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT) contra el anuncio de licitación del procedimiento de contratación “Servicio telefónico de cita previa generalizada (excepto campaña de renta)”, que fue convocado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

**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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra

f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.