

Recurso 467/2025
Resolución 528/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 29 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona física [REDACTED], como funcionario y como delegado sindical del sindicato CSIF, contra los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «contratación de la prestación del servicio público de Ayuda a Domicilio y de dependencia a los usuarios que indique el Ayuntamiento de Vegas del Genil » (Expediente 3681/2025), convocado por el Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de agosto de 2025, se publicó anuncio previo en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea. El 7 de agosto de 2025 el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día 7 de agosto de 2025. El valor estimado del contrato asciende a 6.169.073,81 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 14 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por F.J.L.N. en calidad de delegado sindical del sindicato CSIF en el Ayuntamiento de Vegas del Genil y funcionario de carrera del mismo, (en adelante la persona recurrente o la recurrente) contra los pliegos rectores de la citada licitación. Además, la recurrente solicita en su escrito la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Tribunal.

Por Resolución MC. 123/2025, de 22 de agosto, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente. Asimismo, en dicha resolución se acuerda la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Al no existir entidades participantes en el procedimiento de licitación no procede conceder el trámite de alegaciones previsto en el artículo 56.3 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

CUARTO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la organización sindical recurrente para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, 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».



En el supuesto examinado, la organización sindical recurrente afirma, entre otras consideraciones, que por un lado se *“omite por completo la inclusión del personal municipal que actualmente presta el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), incumpliendo lo dispuesto en el art. 130 LCSP, que obliga a identificar en el expediente y en los pliegos la plantilla efectivamente afectada por la subrogación para que los licitadores conozcan el alcance de sus obligaciones laborales y económicas. El VIII Convenio Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal no contiene regulación específica de subrogación, por lo que esta debe determinarse de forma expresa en el pliego y conforme a la normativa contractual y laboral vigente, algo que no se ha hecho”*.

En segundo lugar, se pone de manifiesto que *“el VIII Convenio Marco Estatal de Dependencia, ni el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento”* (..) *“el Acuerdo Regulador del Personal Funcionario”* no contendría previsiones específicas sobre subrogación.

Asimismo, denuncian que *“el pliego administrativo omite por completo la existencia de personal funcionario que actualmente desempeña las funciones objeto de licitación (8 funcionarias de carrera y 33 funcionarias interinas”*.

Igualmente indica que el Ayuntamiento ha iniciado un procedimiento de revisión de oficio contra 14 plazas de funcionarias interinas adscritas a plazas estructurales en un procedimiento aun no finalizado, explicando que *“su exclusión tácita mediante la presente licitación del SAD vulnera el art. 28 LCSP, que exige justificar la necesidad del contrato evaluando los medios propios disponibles; el art. 116 LCSP, al no acreditar la imposibilidad de ejecutar el servicio con personal municipal existente; y el art. 132 LCSP, al omitir información esencial que afecta a la transparencia del expediente”*.

Asimismo, explica que el pliego administrativo *“omite toda referencia al personal laboral que forma parte del servicio de Ayuda a Domicilio en el Ayuntamiento de Vegas del Genil (15 trabajadores/as)”*. Explica que conforme al art. 44 del Estatuto de los Trabajadores *“sí podría resultar afectado por un supuesto de subrogación empresarial, con mantenimiento de sus derechos laborales, retributivos y de Seguridad Social”*.

Pues bien, siendo la condición del carácter del recurrente la de funcionario (circunstancia que no acredita con el recurso) y la de delegado sindical, ha de examinarse la legitimación en cada una de las condiciones.

Como funcionario, además de no acreditar esta circunstancia, sí lo realiza en nombre propio como funcionario no justifica el interés en su recurso, o que beneficio o perjuicio directo o indirecto obtendría y máximo cuando tampoco manifiesta su interés en presentarse a dicho proceso de licitación o bien que éste se dedique a dicho sector, por lo que parece clara su falta de legitimación. En este sentido, la legitimación se reconoce al recurrente cuando éste no ha concurrido a la licitación, cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad. En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma, resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. Por ello debe descartarse esta legitimación individual dado que no acredita dicho interés.

En segundo lugar, sobre la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación, 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, 165/2018, de 1 de junio, 157/2020, de 1 de junio, 220/2020, de 26 de junio, 227/2022, de 8 de abril y 232/2022, de 20 de abril, 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 las organizaciones sindicales para impugnar las decisiones que afecten a las personas trabajadoras, personal funcionario público y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de las organizaciones sindicales 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*».

La condición de delegado sindical sí se ha justificado, a través de una copia de un documento, pero la misma no puede considerarse formalmente suficiente para ostentar la legitimación para la interposición de un recurso especial. La representación aportada al procedimiento es que el recurso no es interpuesto por el CSIF, ni se acredita que exista acuerdo con arreglo a sus estatutos para entablar este recurso, (del que puede en teoría derivar hasta multa). El recurso lo interpone el recurrente únicamente en su condición de delegado Sindical de la sección sindical del CSIF en el Ayuntamiento de Vegas del Genil. (artículo 8.1.a de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical).

Se adjunta al recurso especial un acuerdo donde se manifiesta que se ha creado la sección sindical en el Ayuntamiento y su delegado, pero no así acuerdo del CSIF o que el mismo sea interpuesto por el legal representante de este sindicato.

A tal fin, la representatividad sindical con arreglo a lo previsto en el artículo 6.3 y 7 de la mencionada Ley la ostentaría el CSIF pero no así esa sección sindical creada en el Ayuntamiento de Vegas del Genil, que a pesar de no justificarlo, no tendría atribuida esta concreta potestad de recurso con arreglo al artículo 7.2 del mismo texto legal en relación con artículo 8.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. A tal fin el mismo debería haber sido interpuesto por CSIF y previo acuerdo adoptado al efecto con arreglo a lo previsto en el artículo 51.1.a) de la LCSP.

Por otro lado, también desde un punto de vista material 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 que: «*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 asimismo otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual; 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., entre otras muchas, Resolución 524/2017, de 16 de junio).

En el supuesto analizado, este Tribunal considera que respecto de las cuestiones anteriormente citadas que la recurrente impugna no se da aquella premisa determinante de la legitimación sindical para la utilización de esta vía especial de impugnación. Estas alegaciones no van dirigidas a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato, sino que se realiza una suerte de defensa genérica de la legalidad de ciertas cuestiones que la recurrente considera que no se encuentran correctamente configuradas en el mencionado pliego con relación a trabajadores que en teoría pertenecen a la esfera laboral de la Administración local, no del sector al que se refiere el objeto del contrato.

Los trabajadores adscritos al contrato tendrán vinculación laboral con el adjudicatario de este. Las secciones sindicales son instancias organizativas internas de un sindicato, que se constituyen en las empresas o los centros de trabajo por los trabajadores afiliados a aquel (artículo 8.1.a) y artículo 10.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical -LOLS en adelante-). Por lo tanto, la sección sindical de un sindicato en el Ayuntamiento carece de un interés específico en el cumplimiento de las condiciones de trabajo del personal de la adjudicataria del contrato.

Siendo esto así, las cuestiones alegadas al afectar a personal fuera de su ámbito de actuación con relación al objeto concreto del contrato resultan ser de legalidad ordinaria.

En realidad, la recurrente introduce diversas manifestaciones en las que viene a cuestionar la idoneidad de la externalización del servicio. Pues bien, como ya se ha señalado 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 la empresa adjudicataria, durante la fase de ejecución del contrato, incumpla obligaciones sociales o laborales respecto de las personas trabajadoras que participen en la realización de la prestación.

Solo en este caso se reconoce legitimación a la organización sindical 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 sentido expuesto, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en las Resoluciones 17/2020, de 28 de enero, 157/2020, de 1 de junio, 220/2020, de 26 de junio, 227/2022, de 8 de abril, la 165/2023 de 10 de marzo y 214/2024, de 17 de mayo, así como otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre otros, 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 sus Resoluciones 206/2019, de 8 de marzo, 1098/2019, de 30 de septiembre y 221/2020, de 13 de febrero.

A mayor abundamiento, el recurrente no justifica en qué medida el pliego o el resto de alegaciones que se realizan en el recurso afectan a los derechos de los trabajadores o que se incumpla por el futuro empresario estas durante el proceso de ejecución, sin que quepa al recurrente realizar alegaciones de mera legalidad.



Procede, pues, inadmitir en los términos reproducidos el recurso especial interpuesto por falta de legitimación activa de la organización sindical recurrente en atención a su contenido impugnatorio con relación a los citados motivos de impugnación del PPT, así como con relación a la idoneidad de la externalización del servicio, conforme a lo previsto en el apartado b) del artículo 55 de la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona física [REDACTED], como funcionario y como delegado sindical del sindicato CSIF, contra los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «contratación de la prestación del servicio público de Ayuda a Domicilio y de dependencia a los usuarios que indique el Ayuntamiento de Vegas del Genil » (Expediente 3681/2025), convocado por el Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada).

SEGUNDO. Encontrándose pendiente de resolver otro recurso especial en materia de contratación con ocasión del mismo procedimiento de licitación y contra el mismo acto, debe continuar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 123/2025, de 22 de agosto.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

