



Recurso nº 24/2011

Resolución nº 22/2011

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 15 de junio de 2011.

VISTO el recurso especial en materia de contratación formulado por Don J.S.U., en representación del Grupo Municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Majadahonda contra el Pliego de Prescripciones Técnicas que ha de regir la licitación del contrato “Servicio de Vigilancia Seguridad y Control en el Monte del Pilar de Majadahonda (Madrid)”, efectuada por el Patronato Monte del Pilar, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante Moción del Presidente del Patronato del Monte del Pilar de 12 de enero de 2011, se ordena la tramitación del contrato “Servicio de Vigilancia Seguridad y Control en el Monte del Pilar de Majadahonda (Madrid)”, aprobándose el expediente de contratación mediante acuerdo del Consejo Rector del Monte del Pilar de fecha 10 de marzo de 2011, con un presupuesto base de licitación de



Comunidad de Madrid

1.072.254,48€, publicándose el anuncio de licitación en el BOCM de 17 de marzo de 2011.

En el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), se recoge en su Anexo III la información sobre las condiciones de subrogación de los contratos de trabajo del personal que hasta la fecha venía desempeñando el objeto del contrato, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), indicándose en tal anexo que dicha obligación constituye el cumplimiento del artículo 14 del Convenio Colectivo en materia de Seguridad Privada. Entre el personal en cuyos contratos se subrogaría la adjudicataria constan cuatro vigilantes y siete auxiliares de control.

Segundo.- Con fecha 1 de abril de 2011 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Majadahonda recurso especial en materia de contratación pública, presentado por una empresa del sector de seguridad, fundado en la falta de información completa sobre las condiciones laborales del personal auxiliar objeto de la subrogación, deficiencia que no se aduce respecto del personal de vigilancia cuyas relaciones laborales, se indica, están reguladas por convenio.

Ante tal recurso, que no fue tramitado como tal por parte del Patronato del Monte del Pilar ni del Ayuntamiento de Majadahonda, el Consejo Rector del Patronato del Monte del Pilar acuerda desistir del procedimiento de adjudicación del contrato, por infracción no subsanable de las normas del preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, en los términos del artículo 139.2.4 de la LCSP, con fecha 27 de abril de 2011. El acuerdo de desistimiento se publicó en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Majadahonda el día 28 de abril de 2011.

Tercero.- De nuevo el Consejo Rector del Patronato en sesión celebrada el 27 de abril de 2011, aprueba el nuevo expediente de contratación, y los pliegos que han de regir el contrato, constando que con fecha 10 de mayo de 2011 se publica el anuncio



Comunidad de Madrid

de licitación en el BOCM, previéndose como plazo de presentación de ofertas el de 15 días naturales desde el siguiente a dicha publicación.

Cuarto.- El 7 de junio de 2011 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, el expediente remitido por el Patronato Monte del Pilar junto con el escrito de interposición del recurso de reposición, formulado por el Grupo Municipal de Izquierda Unida, contra el nuevo PPT que rige la licitación del contrato de “Servicio de Vigilancia Seguridad y Control en el Monte del Pilar de Majadahonda (Madrid)”. en el que, tras alegar que en el nuevo PPT se excluye de la obligación de subrogación por la nueva empresa adjudicataria a los 7 trabajadores con categoría de auxiliar, manteniéndose únicamente dicha obligación respecto de los 4 vigilantes de seguridad, la recurrente solicita que se estime el recurso, dejando entre tanto en suspensión toda la actuación relativa a la adjudicación del contrato.

Por su parte el Patronato, en el informe preceptivo establecido en el artículo 316.2 de la LCSP, califica el recurso de reposición, como especial en materia de contratación y con base en el informe técnico de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza se opone a la adopción de medidas cautelares, aduciendo que dado que el contrato vigente vence el día 2 de julio, resulta estrictamente necesario continuar la prestación del servicio de vigilancia, dadas las fechas en que nos encontramos en que se incrementa el riesgo de incendios, y para prevenir los actos vandálicos.

En cuanto al estado actual del expediente de contratación, consta que con fecha 1 de junio se ha procedido por la Mesa de Contratación al acto de apertura de sobres y calificación de la documentación presentada, sin que consten ulteriores actuaciones más allá de la subsanación por los licitadores de la deficiencias en la documentación puestas de manifiesto en tal acto.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Especial examen merece la legitimación activa del Grupo Municipal recurrente, al ofrecer dudas tanto la existencia de *legitimatío ad causam* como *ad procesum*.

De acuerdo con el artículo 312 de la LCSP “*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*”.

Cabe plantearse pues en primer lugar si el grupo municipal como tal, ostenta la personalidad jurídica que determinaría la presencia de legitimación *ad procesum* en este caso. El concepto de grupo político en las Corporaciones Locales debe partir necesariamente de su configuración legal. En tal sentido, el artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece en su apartado tercero, redactado por el apartado 1 del artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL), que “*A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos*”, precepto del que no se desprende que tales agrupaciones ostenten personalidad jurídica *ex lege*.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo, señala en su Fundamento Jurídico tercero que los Grupos Políticos carecen de personalidad jurídica, al indicar que “*(...)Antes de adentrarnos en esa consideración, parece necesario precisar que tales derechos los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como*



Comunidad de Madrid

son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado, y que, en consecuencia, la minoría de uno de tales órganos no puede, en cuanto tal, invocar su infracción, ni acudir para remediarla ante la jurisdicción ordinaria y en consecuencia tampoco ante nosotros en la vía del amparo.”

La postura más aceptada por la jurisprudencia es que la legitimación para impugnar en la vía judicial la tienen los concejales a título individual y no el Grupo al que pertenecen, en razón a que dichos cuerpos ostentan personalidad jurídica en la actividad “interna corporis” de la Entidad Local pero no para una actividad externa como la procesal. Así lo expresan Sentencias como la de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso- Administrativo) de 14 de Abril de 2010 (Recurso núm. 103/2008), que se refiere a la doctrina general del Tribunal Supremo marcada por la Sentencia de 7 de Febrero de 2007 (Recurso núm. 2946/2003) y otras anteriores. Esta última Sentencia señala que *“No cabe duda de que, como ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo en sus Sentencias de fechas 16 de mayo de 1994 (recurso de casación 627/1993) (RJ 1994, 3515) y 16 de diciembre de 1999 (recurso de casación 3333/1994) la función de los Grupos Municipales es estrictamente corporativa y se desarrolla en el ámbito interno, sin que puedan sustituir a los Concejales, que los integran, en el ejercicio de sus facultades, entre las que está la emisión del voto y el ejercicio de acciones frente al acuerdo municipal del que expresamente hubiesen discrepado, de manera que el Concejales de un Grupo Municipal, que personalmente hubiese aceptado un acuerdo, no está legitimado para impugnarlo aun cuando el resto o la mayoría del Grupo hubiesen emitido su voto en contra, y, a la inversa, es decir, que, aunque el resto o la mayoría del Grupo de los Concejales del Grupo hubiese contribuido a la adopción del acuerdo, el disidente está legitimado «ex» artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para deducir contra él el oportuno recurso Contencioso-Administrativo.”*

De manera que se reconoce al Grupo Municipal legitimación para sostener acciones judiciales solo si todos y cada uno de sus miembros votaron en contra del acuerdo recurrido y expresaron su decisión de recurrirlo en vía contencioso



Comunidad de Madrid

administrativa, al comprender dentro de la legitimidad procesal contemplada en el precepto del artículo 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, tanto a los miembros individuales disidentes del Acuerdo, como el grupo municipal, como tal, integrado por tales concejales contrarios al Acuerdo, cuando consta la conformidad de todos ellos para la interposición del recurso, porque como se argumenta *“debe considerarse al Grupo Municipal demandante legitimado para sostener las referidas acciones, porque si cada uno de los Concejales, que forman el Grupo, está legitimado para impugnar esos acuerdos al haber votado en contra de ellos y expresado su decisión de recurrirlos en vía Contencioso-Administrativa, no cabe negar legitimación al Grupo Municipal, en que legalmente se integran, para sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar, razón por la que la aducida causa de inadmisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo por falta de legitimación del demandante debe ser también rechazada”* (STS de 24 de Julio de 1995 Recurso nº 2860/1992).

Sin embargo en este caso, ni los integrantes del Grupo Municipal están recurriendo un acuerdo del Ayuntamiento, sino del Consejo Rector del Patronato del Monte del Pilar, ni consta la conformidad de todos los integrantes del grupo para la interposición del recurso.

Por lo anterior cabe concluir que el Grupo Municipal carece de legitimación *ad procesum* para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

No obstante lo anterior, y tal y como adelantábamos más arriba, es cuestionable asimismo que el indicado grupo municipal ostente legitimación activa en relación con el objeto del recurso, esto es legitimación *ad causam*, vinculada al concepto de interés legítimo.

El criterio del legislador tanto en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es considerar el



Comunidad de Madrid

presupuesto de legitimación con carácter amplio. En este sentido, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han precisado en sus sentencias el concepto de interés legítimo de manera amplia. En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 mayo 2008 expone lo siguiente:

“Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] 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 (S. 29-6-2004).

Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir 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 1990), 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 (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y



Comunidad de Madrid

8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).”

Especial interés reviste la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 octubre 2003, RJ 2003\8388, que resume la doctrina jurisprudencial del mismo en relación con esta cuestión, recogiendo los argumentos establecidos en la Sentencia más arriba reproducida a los que debe añadirse la siguiente consideración: *“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, o como dijo la Sentencia de 21 de abril de 1997 (RJ 1997, 3337), se parte del concepto de legitimación «ad causam» tal cual ha sido recogido por la doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente.”*

Es cierto que a la luz de la jurisprudencia anteriormente expuesta debe considerarse que el artículo 312 de la LCSP permite recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, pero también lo es que en la acción ejercitada debe estar presente tal interés y que el mismo debe responder en el caso de las personas jurídicas al ejercicio de funciones propias relacionadas con el objeto del recurso. En el caso que ahora nos ocupa, más allá de la defensa genérica de la legalidad, parece que el interés que preside el recurso interpuesto es el de la defensa de los intereses de los 7 auxiliares de control respecto de los que en el segundo PPT aprobado desaparece la obligación de subrogación empresarial.



Comunidad de Madrid

Carece el Grupo Municipal de Izquierda Unida de tal facultad de representación y defensa de los derechos de los trabajadores que correspondería,-dejando a un lado su defensa individual-, a los sindicatos y asociaciones de trabajadores, en su caso, sin que del expediente se desprenda la existencia de encargo o encomienda alguna de los trabajadores afectados al grupo municipal recurrente en tal sentido.

Por lo tanto, no se aprecia la existencia de interés legítimo en el grupo municipal recurrente, más allá del respeto a la legalidad vigente, sin que sea admisible el ejercicio de una acción pública en materia de contratación administrativa a la luz de la LCSP.

Segundo.- De conformidad con lo establecido en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en relación al artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Tercero.- El recurso se ha interpuesto contra el Pliego de prescripciones técnicas que han de regir el contrato “Servicio de Vigilancia Seguridad y Control en el Monte del Pilar de Majadahonda (Madrid)”, que constituye uno de los actos susceptibles de recurso especial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 310. 2. c) de la LCSP.

A ello hay que añadir que se trata de un contrato aprobado por un Organismo Autónomo dependiente del Ayuntamiento de Majadahonda, cuyos estatutos se aprobaron mediante Acuerdo del Pleno de 26 de octubre de 1999, que constituye administración pública a los efectos dispuestos 310.1 de la LCSP.

En su virtud, previa deliberación, en sesión celebrada en la fecha del encabezamiento, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 311. 2 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas



Comunidad de Madrid

Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid,

ACUERDA

Primero.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación formulado por Don J.S.U. en representación del Grupo Municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Majadahonda contra el Pliego de Prescripciones Técnicas que ha de regir la licitación del contrato “Servicio de Vigilancia Seguridad y Control en el Monte del Pilar de Majadahonda (Madrid)”. por falta de legitimación activa.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la formulación de la cuestión de nulidad por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 317.5 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión del expediente de contratación acordada por este Tribunal en sesión del día 8 de junio de 2011.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 319 LCSP.