

**RECURSO 39/2016
RESOLUCIÓN 41/2016**

Resolución 41/2016, de 9 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se inadmite el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, contra los pliegos que rigen la contratación del servicio de asistencia mediante mediadores comunicativos, con destino al alumnado con discapacidad auditiva, en centros docentes públicos de la Comunidad de Castilla y León.

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- Por Resolución de 30 de marzo de 2016, de la Dirección General de Innovación y Equidad Educativa, se anuncia la licitación del contrato de servicio de asistencia mediante mediadores comunicativos con destino al alumnado con discapacidad auditiva usuario de lengua de signos española, en centros docentes públicos de la Comunidad de Castilla y León.

Este anuncio fue publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 8 de abril de 2016.

En la misma fecha se publica en el perfil de contratante el anuncio de licitación los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT).

El valor estimado del contrato es de 1.152.900 euros.

Segundo.- El 18 de mayo de 2016 D. yyyy, en nombre y representación de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, presenta en el registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León un recurso especial en materia de contratación frente a la licitación y los pliegos que rigen el citado contrato.

En su recurso alega que en la documentación anexa a los pliegos se incluye una relación de trabajadores a subrogar, pero esta relación no es

nominativa, ni incluye la retribución a percibir, sino sólo una simple referencia al Convenio aplicable. Considera que el objeto del contrato es proporcionar un servicio de intérpretes de lengua de signos para las personas con deficiencias auditivas, por lo que resulta incorrecto que se hable de mediadores comunicativos, o que la competencia se acredite mediante la titulación de técnico superior en mediación comunicativa, prevista en el Real Decreto 831/2014, de 3 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Mediación Comunicativa y se fijan sus enseñanzas mínimas, y que el nuevo título no es adecuado para determinadas tareas fundamentales de las labores de interpretación de lengua de signos.

No consta el anuncio de interposición del recurso ante el órgano de contratación.

Tercero.- El 23 de mayo la Secretaría del Tribunal admite a trámite el recurso con el número de registro 39/2016.

Cuarto.- El 31 de mayo de 2016 se recibe en este Tribunal el informe del órgano de contratación y la dirección de correo electrónico de las empresas licitadoras. Consta en el Tribunal el expediente de contratación.

El informe del órgano de contratación, de 31 de mayo de 2016, considera que el recurso es extemporáneo; que se ha facilitado la información que en materia de subrogación establece el artículo 120 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP); que con la información suministrada, en la que se relacionan los datos de jornada y retribución según convenio, pueden evaluarse los costes laborales, siendo irrelevantes los datos nominativos del personal objeto de subrogación, y que dicho personal ostenta la titulación de técnico superior en interpretación de lengua de signos.

Señala asimismo el referido informe que "el servicio se estructura en torno a la figura del mediador comunicativo concebido en un concepto amplio que incluye funciones de interpretación de lengua de signos y otras funciones o competencias desarrolladas por el Real Decreto 831/2014, de 3 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior de Mediación comunicativa y se fijan sus enseñanzas mínimas" y añade que "esta Consejería entiende que su competencia es atender la demanda del servicio con la finalidad de facilitar a

dicho alumnado una educación y participación que permitan su adecuada inserción escolar, social y laboral. Por ello, se pretende atender las necesidades a cubrir mediante los servicios prestados por profesionales cualificados, adaptados a las necesidades a cubrir y a los cambios y mejoras que demanda el sector. De esta forma, el pliego recoge funciones que no son propias del perfil profesional del intérprete de lengua de signos, aunque nada obsta a que sean desempeñadas por estos, como de hecho ha venido sucediendo hasta la fecha”.

Por último, en relación con las competencias de los mediadores comunicativos, precisa que “el Pliego de Prescripciones Técnicas incorpora a la realización del servicio a los profesionales que lo han venido realizando hasta el momento, tanto por el reconocimiento de la competencia profesional de la titulación del Técnico Superior en Interpretación de la Lengua de Signos, como por la reserva en exclusiva a los niveles de Secundaria y Postobligatoria no universitarias de funciones propias de esta titulación, así como la opción de ofertar los servicios exclusivos de interpretación de lengua de signos en exclusiva a los niveles de Educación Infantil y Primaria y centros de educación especial, en la medida de las necesidades de los alumnos”, y que “las funciones que se asimilan a las competencias recogidas en el artº 5 de RD 831/2014 no se corresponden con funciones adscritas a ningún grupo profesional reconocido por el XIV convenio regulador del sector, al tratarse de una titulación nueva que, según la disposición adicional cuarta del RD 831/2014, `no constituye una regulación del ejercicio de profesión regulada alguna´.

»En consecuencia, tales funciones no se encuentran recogidas en el actual convenio regulador del sector ni referidas a ninguno de los grupos profesionales existentes, pudiéndose por tanto desempeñar libremente por cualquier profesional capacitado para ello, extremo que se recoge en el PPT al admitir que los profesionales que la empresa ponga a disposición del contrato tendrán la titulación que se precisa en dicho pliego y la experiencia que en este se requiere. Por consiguiente, tales condiciones se cumplen en los actuales intérpretes de lengua de signos que han venido desempeñando el servicio.

»En tanto que las funciones propias del mediador comunicativo no sean desarrolladas convenientemente, podrán ser asumidas por otros profesionales cualificados para ello, en tanto la relación laboral entre el empresario y el empleado se ajuste a los derechos reconocidos en la normativa vigente”.

Por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho.

No consta que se hayan presentado alegaciones.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El recurso se interpone contra el contenido de los pliegos de un contrato de servicios de la categoría 24 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado es superior a 209.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.2 a) del TRLCSP.

El recurso se ha interpuesto contra el PCAP que rige la licitación de un contrato de servicios susceptible de recurso especial en materia de contratación ex artículo 40.1.b) del TRLCSP.

3º.- En cuanto a la legitimación del sindicato, el artículo 42 del 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".

Este Tribunal tuvo ocasión de analizar la legitimación de un sindicato para interponer este recurso especial, entre otras, en su Resolución 45/2015, de 3 de junio, cuyos argumentos han de reiterarse al resolver sobre el recurso interpuesto.

El artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, considera interesados en el procedimiento administrativo a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en los términos que la Ley reconozca. E igualmente el artículo 19.1.b) de la Ley

29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, reconoce legitimación en dicho orden jurisdiccional a las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 153/2007, de 18 de junio de 2007, recoge su consolidada doctrina sobre la legitimación activa de los sindicatos, cuyos rasgos principales son los siguientes:

“En primer lugar, que ha de reconocerse, con carácter abstracto o general, la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Los sindicatos tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino también de los intereses colectivos de los trabajadores en general (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3). Este reconocimiento abstracto se basa en la función de los sindicatos que, desde la perspectiva constitucional, consiste en defender los intereses de los trabajadores, en este caso, al servicio de la Administración, por lo que hemos declarado que `es posible reconocer en principio legitimado al sindicato en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores´ (SSTC 210/1994, de 11 de julio, FJ 3; 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 4).

»En segundo lugar, que la genérica legitimación abstracta ha de proyectarse de un modo particular sobre el objeto de los recursos que formulen ante los Jueces y Tribunales mediante un vínculo o conexión entre el sindicato y la pretensión ejercitada, porque tenemos declarado que `la función atribuida por la Constitución a los sindicatos no los transforma en guardianes abstractos de la legalidad´ (SSTC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4; 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 4).

»Y, por último, en tercer lugar, que el vínculo o nexo exigido entre la actividad y los fines del sindicato y el objeto del pleito debe ponderarse en cada caso, lo que en el orden contencioso-administrativo ha de implicar el recurso a la noción de `interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual

estimación del recurso entablado´ (SSTC 24/2001, de 29 de enero, FJ 5; 84/2001, de 26 de marzo, FJ 3; 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 358/2006, de 18 de diciembre, FJ 4)´´.

Igualmente, como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de mayo de 2005 (recurso nº 5111/2002), "no basta invocar la genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa decisiones que afectan a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario, sino que es aplicable a los Sindicatos las mismas exigencias que a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en el proceso, es decir, ostentar un interés legítimo en él, con el alcance antes indicado, es decir, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato y el objeto del proceso que ha de examinarse en cada caso´´.

Tal y como indica la Resolución 18/2013, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, "(...) este Tribunal en la Resolución 277/2011, de 16 de noviembre de 2011 que, en un supuesto muy similar al que ahora se examina (impugnación de Pliegos por un Sindicato que consideraba que los mismos no garantizaban adecuadamente los supuestos de subrogación empresarial impuestos por la normativa laboral), entendió que tal circunstancia `no es suficiente para fundamentar la posible legitimación activa en el recurso, pues, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, el interés legítimo no puede ser equiparado al interés en la legalidad´´.

No cabe obviar que la obligación de subrogación empresarial, como condición de ejecución del contrato, es por completo ajena al ámbito de actuación del sindicato recurrente, ya que afecta a las relaciones entre la nueva contratista y los trabajadores de la anterior, que en todo caso podrán hacer valer sus derechos por los cauces oportunos ante la jurisdicción social.

Por lo tanto, procedería la inadmisión del recurso por falta de legitimación en relación a la cuestión referida a la subrogación empresarial.

4º.- En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP establece:

“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

»No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

»a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley. (...)”.

Por su parte, el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, regula en su artículo 19, de manera específica, el plazo de interposición de recurso contra el anuncio de licitación y contra el contenido de los pliegos. Tal precepto dispone lo siguiente:

“1. Cuando el recurso se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, salvo que la Ley no exija que se difunda por este medio. En este último caso el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación en el perfil de contratante del órgano de contratación, y en el supuesto de que ésta última fecha no estuviera acreditada fehacientemente desde el día siguiente a la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado o, en su caso, en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales, según proceda.

»2. Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido (...)”.

En este caso, la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea no era preceptiva, por tratarse de un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada. Por tanto, el momento inicial en el cómputo del plazo para recurrir contra los pliegos es el de la publicación del anuncio en el perfil de contratante. Como consta en el expediente, la publicación se realizó el 8 de abril y en ella se incluyeron el PCAP y el PPT, por lo que el plazo de 15 días para la presentación de recurso habría finalizado el 27 de abril.

Al haberse interpuesto el recurso el 18 de mayo, ha de entenderse que el recurso especial se ha presentado fuera de plazo y procede, sin entrar a analizar el fondo del asunto, inadmitirlo por extemporáneo.

Se alega por el recurrente que ni el anuncio de licitación ni en los pliegos se contiene la expresión de los recursos utilizables, plazo para su interposición y órgano ante el que deban interponerse.

Sobre tal cuestión, el informe del órgano de contratación pone de manifiesto que la licitación se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León el día 8 de abril de 2016 y que tal anuncio cumplía con los requisitos previstos, en relación con los modelos de anuncios de licitación, en el Anexo II del 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.

A pesar de que alega que no se indicaron los recursos procedentes, órgano y plazo para su interposición, el recurrente omite cualquier consideración en relación con el "régimen de recursos" que se contempla en la cláusula 2.3 del PCAP, que permite, con la información que contiene, que el interesado, empleando una diligencia normal, hubiera podido interponer recurso especial en materia de contratación en plazo.

El citado pliego, sin perjuicio de que hubiera resultado aconsejable una mayor concreción, remite a los artículos pertinentes del TRLCSP, relativos al régimen de actos recurribles y recursos posibles (artículo 40 del TRLCSP, que indica los contratos y actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación) y asimismo indica el plazo para su interposición (con referencia al cómputo previsto en el artículo 44.2) y el órgano ante el cual pueden interponerse.

En este sentido, el informe del órgano de contratación pone de manifiesto que la cláusula 2.3 del PCAP, relativa al régimen de recursos, señala, entre otras circunstancias, que "(...) Si el acto del órgano de contratación fuera susceptible de recurso especial en materia de contratación por estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 40 del TRLCSP, la competencia para su resolución corresponderá al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. El plazo de interposición del recurso será de 15 días hábiles, computándose el plazo según lo dispuesto en el artículo 44.2 del TRLCSP. El escrito de interposición del recurso especial únicamente se podrá presentar en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso y deberá ir precedido necesariamente del anuncio previo a que se refiere el artículo 44.1 del TRLCSP".

Es preciso además indicar que el recurso se ha presentado un mes y diez días después de la puesta a disposición del contenido de los pliegos. Por otra parte, el recurso se habría interpuesto también fuera de los quince días posteriores a la fecha límite de presentación de proposiciones, que tuvo lugar el día 25 de abril de 2016, y posteriormente a la fecha de apertura de proposiciones, prevista para el 5 de mayo de 2016.

Hay que considerar, en esta cuestión, que el principio de seguridad jurídica, celeridad, eficacia, y confianza legítima de los licitadores en el procedimiento se vería defraudado en aquellos casos en los que se admitiera el recurso especial cuando ha transcurrido el plazo legal de un modo tan amplio.

Además de estas consideraciones, la Resolución 158/2016, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, analiza la cuestión relativa a la admisibilidad de un recurso frente al anuncio de licitación al no reunir los requisitos establecidos en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por no haber incluido un pie de recurso que indicara cuál era el medio impugnatorio legalmente procedente, a los efectos de entender si el plazo para recurrir pudiera considerarse como no finalizado a pesar de haber expirado el plazo para su interposición. La citada resolución indica que "de acuerdo con la Disposición Final Tercera del TRLCSP, `Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias´. En aplicación de la citada disposición adicional este Tribunal ha resuelto de forma reiterada (a

modo de ejemplo, Resoluciones 497/2013 y 289/2015) que la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 sólo procede cuando la materia en cuestión no sea objeto de regulación específica en la normativa de contratación, lo que no ocurre en el presente caso: el TRLCSP, y las normas reglamentarias que lo desarrollan, regulan de manera detallada la forma de computar el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación contra cada uno de los actos susceptibles de impugnación".

En este sentido pone de manifiesto que "El propio artículo 44.2 establece un régimen específico y diferenciado para cada uno de ellos, discriminando según las notificaciones hayan de realizarse, o no, conforme al artículo 151.4, esto es, acuerdos de adjudicación y exclusión. El citado precepto exige, entre otras cuestiones, que `la notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación´.

»Por el contrario, hay una serie de actos que no son estrictamente notificados conforme al artículo 151.4 TRLCSP, estos son: los actos de trámite susceptibles de impugnación, pliegos, y anuncios de licitación. Actos que no son resoluciones, tal y como sostiene la entidad recurrente, sino que en puridad son o bien actos de iniciación o bien de trámite, y que tienen un régimen propio y específico, tanto de contenido, como de la forma de darlos a conocer, y también a efectos del cómputo del plazo para interponer el recurso frente a los mismos.

»Y lo más importante a los efectos del presente recurso, el propio reglamento regulador del procedimiento para la tramitación del recurso especial en materia de contratación, establece en el artículo 19.5 del Reglamento 814/2015, de 11 de septiembre, que `por el contrario, si las notificaciones referidas a la exclusión de un licitador o a la adjudicación de un contrato, contravienen los requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo se iniciará a contar desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso´. Es decir, el reglamento los ha excluido al regular que no se iniciará el transcurso del cómputo del plazo para recurrir en el caso de que se haya de impugnar una notificación defectuosa que no reúna los requisitos legalmente establecidos.

»Lo dicho es además del todo coherente con el resto de artículos del TRLCSP. Obsérvese que el artículo 142 del TRLCSP no exige ninguna mención especial sobre el pie de recurso en el contenido del anuncio de licitación. Tampoco lo hace así el artículo 77 del Reglamento 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que viene referido al contenido de los anuncios sometidos a publicidad, y en cuyo apartado primero se prevé: `Los anuncios indicativos y los de licitación y adjudicación de los contratos a publicar en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos diarios o boletines oficiales a que se refieren los artículos 78 y 93 de la Ley y en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», se ajustarán a los modelos y formularios que se incluyen en los anexos VII y VIII de este Reglamento.´

»No hay, por consiguiente, obligación legal de introducir un pie de recurso en el acto de iniciación en contraposición con la claridad del artículo 151.4 del TRLCSP.

»Tampoco se puede dejar de mencionar que han sido numerosas las ofertas presentadas, por lo que la publicación ha cumplido con la finalidad que le es propia, dar a conocer los posibles licitadores de la convocatoria de la licitación promoviendo la máxima concurrencia en la misma (Informe de la Junta Consultiva de Contratación 51/2002, de 28 de febrero de 2003), y con las garantías legalmente exigibles que asegura el conocimiento suficiente de las condiciones del contrato a adjudicar y, por consiguiente, del inicio del cómputo del plazo para su impugnación. Por lo que, en consecuencia, se ha de declarar la extemporaneidad del recurso y declarar su inadmisibilidad, sin que proceda entrar a considerar el fondo del recurso.

»Lo resuelto es del todo coherente con la doctrina que ha sentado el propio Tribunal Constitucional, que en Sentencia número 32, de 13 de febrero de 1989, ya señalaba que no puede aceptarse, ni siquiera al amparo del principio pro actione, una interpretación laxa en el cumplimiento de los plazos previstos para el ejercicio de las correspondientes acciones, no solo porque se atentaría contra el principio de seguridad jurídica, sino porque no se puede hablar de la materialización del principio de garantía que se plasma en el artículo 24 de la Constitución si no se observan los plazos reglamentarios a los que obliga la Ley".

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 47 TRLCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León:

III RESUELVE

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras contra los pliegos que rigen la contratación del servicio de asistencia mediante mediadores comunicativos, con destino al alumnado con discapacidad auditiva, en centros docentes públicos de la Comunidad de Castilla y León.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 49 del TRLCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).