



Roj: **SAN 3278/2016** - ECLI: **ES:AN:2016:3278**

Id Cendoj: **28079230042016100304**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **13/07/2016**

Nº de Recurso: **68/2015**

Nº de Resolución: **343/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ANA ISABEL MARTIN VALERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN CUARTA**

**Núm. de Recurso: 0000068 / 2015**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 00463/2015**

**Demandante: SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (SIAT), FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (FSC-CCOO), Y SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES**

**Procurador: D<sup>a</sup> ANGUSTIAS DEL BARRIO LEÓN**

**Letrado: D. DAVID BLANCO GARCÍA**

**Demandado: AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.: D<sup>a</sup>. ANA MARTÍN VALERO**

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. MARÍA ASUNCIÓN SALVO TAMBO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. IGNACIO DE LA CUEVA ALEU

D<sup>a</sup>. ANA MARTÍN VALERO

Madrid, a trece de julio de dos mil dieciséis.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo nº **68/2015** que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional han promovido el **SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (SIAT)**, la **FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (FSC-CCOO)**, y el **SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)** representados por la Procuradora D<sup>a</sup> Angustias del Barrio León, y asistidos del Letrado D. David Blanco García, contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 28 de noviembre de 2014, que inadmite, por falta de legitimación de los sindicatos recurrentes, el recurso especial en materia de contratación interpuesto frente al anuncio de licitación del procedimiento de contratación "Servicio telefónico de cita previa generalizada



(excepto campaña de renta)", siendo parte demandada la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, representada por la Abogacía del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por los recurrentes expresados se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en fecha 29 de enero de 2015, declarándose su admisión a trámite mediante Auto de 11 de enero de 2016, con reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda en el plazo de veinte días.

**TERCERO.-** Mediante escrito presentado el 22 de marzo de 2016 formalizó la demanda, en la cual, tras alegar los hechos y fundamentos oportunos, terminó suplicando: << (...) dicte Sentencia por la que estimando el Recurso interpuesto por mi mandante revoque la Resolución 881/2014 dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de fecha 28 de noviembre de 2014, que acuerda desestimar el Recurso Especial en materia de contratación interpuesto por esta parte en fecha 5 de noviembre de 2015 por el que se solicitaba la revocación del Anuncio de Licitaciones dictado por la Directora del Servicio de Gestión Económica publicado a través de BOE nº 254 de fecha 20 de octubre de 2014 declarándolo nulo por ser contrario a Derecho; y en su caso, se declare la revocación del Anuncio de Licitaciones dictada por la Directora del Servicio de Gestión Económica publicado a través de BOE nº 254 de fecha 20 de octubre de 2014 declarándolo nulo por ser contrario a Derecho, junto con todos los pronunciamientos favorables y con condena en costas para la Administración, con cuanto más proceda en Derecho>>.

**CUARTO.-** La Abogacía del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 13 de mayo de 2016, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso.

**QUINTO.-** Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicada la propuesta y admitida, se señaló para votación y fallo el día 6 de julio de 2016, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.

**SEXTO.-** La cuantía del recurso se ha fijado en indeterminada.

Siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> ANA MARTÍN VALERO, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) de 28 de noviembre de 2014, que inadmite, por falta de legitimación de los recurrentes, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (SIAT), la FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (FSC-CCOO), y el 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)", convocado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

**SEGUNDO.-** El TACRC, tras exponer la doctrina que ha venido elaborando en materia de legitimación de las organizaciones sindicales, inadmitió el recurso por falta de legitimación de los sindicatos recurrentes, argumentando al respecto que:

<< (...) 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 recurrentes, 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 el mismo carece del razonable planteamiento de defensa de los intereses colectivos del personal representado por las organizaciones sindicales recurrentes 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>>>.

**TERCERO.-** Los recurrentes fundamentan su recurso en los mismos motivos esgrimidos ante el TACRC, esto es:

1.- El anuncio de licitación incurre en nulidad de pleno derecho, y genera un perjuicio tanto a ellos como al interés público. Consideran que lo que denominan "privatización del servicio" supondría la asunción de una serie de riesgos para los contribuyentes, toda vez que la empresa contratante deberá acceder a la aplicación de Cita Previa de la AEAT para adjudicar las citas, lo que supondría el acceso a algunos datos personales de los contribuyentes como el NIF o el tipo de servicio o procedimiento o incluso, en determinadas ocasiones, el Código de Seguro de Verificación, que identifica documentos tributarios que tienen datos obtenidos/requeridos/comprobados por la Administración relativos al cumplimiento de las obligaciones tributarias o su justificación.

2.- La contratación que se recurre supone un gasto innecesario, teniendo en cuenta que existe un Centro de Atención Telefónica (CAT) vinculado a la AEATS, desde donde se centraliza la gestión telefónica de los servicios que presta la AEAT, el cual tiene medios materiales suficientes para gestionar el servicio de cita previa con todas las garantías establecidas en las leyes para la protección de datos de carácter tributario. Y señalan que si el servicio se prestase por empleados públicos a tiempo completo, el ahorro de costes sería considerable.

Y afirman que no pretenden esgrimirse en guardianes de la legalidad, pero como la licitación juega en contra de los derechos e intereses colectivos de los trabajadores de la AEAT, las organizaciones sindicales han de ejercer sus prerrogativas de representación y defensa hacia ese bien jurídico a tutelar, y por tanto, consideran que el vínculo entre las organizaciones y la pretensión ejercitada es claro.

**CUARTO.-** El artículo 42 TRLCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, 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"

Sobre la legitimación de los sindicatos, la STS de 2 de junio de 2016 (rec. 2812/2014) declara que:

<< La legitimación activa de las organizaciones sindicales para interponer recurso contencioso administrativo ha de partir de lo declarado en las SSTC 210/1994, de 11 de julio, 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, 164/2003, de 29 de septiembre y 358/2006, de 18 de diciembre, cuando señalan que la Constitución y la Ley atribuyen a los sindicatos la función de defensa de los intereses de los trabajadores. La legitimación, por tanto, alcanza al ejercicio de los derechos y la defensa de intereses legítimos de los trabajadores, siempre que esa legitimación general se proyecte, con carácter particular, sobre el objeto del proceso que se pretende interponer ante los Tribunales, mediante un "vínculo o conexión" entre el sindicato que ejercita la acción y la pretensión que se plantea.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reiterado en la ya citada STC 358/2006, de 18 de diciembre, que "para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado "función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2). Debe existir, además un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en 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 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5)".

(...)Fácilmente se colige, de lo expuesto hasta ahora, que esa capacidad abstracta de los sindicatos, que se esgrime en el escrito de interposición de la casación y en el escrito de demanda, debe concretarse, en cada caso, mediante ese "vínculo o conexión", que antes citamos, entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues esa concreción integra el título legitimador.

No es de extrañar, por tanto, que hayamos advertido que esta es una cuestión casuística, en la que ha de estarse al caso concreto, por todas, Sentencia de 29 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 5636/2009), al declarar que "Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas asociativas singulares la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de



actuar en un proceso: ostentar interés legítimo en él. Sin olvidar que este Tribunal ha venido insistiendo (por todas, las sentencias de veinticuatro de mayo de dos mil seis, rec. de casación 957/2003 , y de veintidós de mayo de dos mil siete , rec. de casación 6841/2003) en que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos".

De modo que ha de estarse a la justificación que proporcione el sindicato recurrente para constatar la concurrencia de ese vínculo especial y específico entre el sindicato y el objeto del pleito, para determinar si concurre algún beneficio o perjuicio derivado de la nulidad del acto que se impugna. Y lo cierto es que, en este caso, el propio sindicato reconoce que su único interés es la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres, lo que le ha llevado a denunciar el fraude de ley que ha supuesto la integración de dos centros educativos con educación separada de niños y niñas, a los efectos de solicitar el concierto educativo que ha sido concedido. Sin embargo no se expresa que relevancia y trascendencia, el " vínculo y conexión " del que habla la jurisprudencia, tiene para los trabajadores y el sindicato dicho concierto educativo.

Pues bien, en este caso cualquiera que sea el criterio que se maneje para determinar si el sindicato recurrente ostenta ese título legitimador que regula el artículo 19.1.b) de nuestra Ley Jurisdiccional , cuya infracción se aduce, habría de concluirse que no tiene legitimación, pues su interés se encuentra desvinculado de los derechos e intereses de los trabajadores. Es un interés en defensa de la legalidad y de la deseable igualdad entre hombres y mujeres que, sin embargo, carece de conexión, en este caso, con la actividad del sindicato y de los trabajadores que representa. Sin que, por lo demás, las menciones estatutarias a dicha igualdad pueda rebasar lo que supondría una autoatribución a los efectos de la legitimación activa.

La solución contraria a la expuesta, en definitiva, convertiría a los sindicatos en los defensores de la legalidad o en titulares de una acción pública que no tienen legalmente reconocida>>.

**QUINTO.-** Partiendo de la doctrina expuesta, la Sala considera que la resolución impugnada, en cuanto inadmite el recurso especial en materia de contratación, por falta de legitimación activa de los sindicatos recurrentes, es ajustada a derecho, por cuanto el fundamento del recurso es la protección de datos personales de los contribuyentes y el control del gasto, sin que quede justificada la vinculación específica entre la función de representación y defensa de los intereses de los trabajadores, que corresponde a los sindicatos recurrentes, y la pretensión ejercitada en el recurso.

En la demanda se limitan a afirmar, para justificar su legitimación, que la licitación juega en contra de los derechos e intereses colectivos de los trabajadores de la AEAT, pero lo cierto es que los motivos de impugnación que esgrimieron en vía administrativa y ahora reiteran en el recurso contencioso administrativo, no tienen conexión con esos intereses de los trabajadores a los que representan, pues, como se ha expuesto, se refieren a la defensa de los derechos de los contribuyentes (particularmente la protección de sus datos personales) y al control del gasto público y el ahorro que supondría que el servicio se prestara con los medios materiales y personales de la AEAT..

**SEXTO.-** Procede, pues, desestimar el recurso, con imposición de costas a la parte recurrente, de conformidad con el artículo 139.1º de la Ley Jurisdiccional .

VISTOS los preceptos constitucionales y legales citados y los demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

**DESESTIMAR** el recurso contencioso administrativo nº 68/2015 interpuesto por la representación procesal del **SINDICATO INDEPENDIENTE DE LA AGENCIA TRIBUTARIA (SIAT), la FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (FSC-CCOO), y el SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)** contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 28 de noviembre de 2014, que inadmite, por falta de legitimación de los sindicatos recurrentes, el recurso especial en materia de contratación interpuesto frente al anuncio de licitación del procedimiento de contratación "Servicio telefónico de cita previa generalizada (excepto campaña de renta)"

Con imposición de costas a la parte recurrente.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, con indicación de que frente a la misma cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que se preparará mediante escrito presentado en esta Sala en el plazo de diez días desde la notificación de la misma.

Así por esta nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente -en su caso-, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



**PUBLICACIÓN.-** En el día mismo de su fecha, fue leída y publicada la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente, hallándose constituida en Audiencia Pública, de la que yo, el Secretario, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ