



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
CANTABRIA. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Avda Pedro San Martín S/N
Santander
Teléfono: 942 35 71 24
Fax.: 942 35 71 35
Modelo: TX901

Proc.: **PROCEDIMIENTO
ORDINARIO**

Nº: **0000251/2013**
NIG: 3907533320130000241
Resolución: Sentencia 000332/2014

Ponente: Esther Castanedo García

Intervención:	Interviniente:	Procurador:
Demandante	PSOE	MARÍA DEL MAR MACÍAS DE BARRIO
Demandante	ROSA EVA DIAZ TEZANOS	MARÍA DEL MAR MACÍAS DE BARRIO
Demandado	SERVICIO CANTABRO DE SALUD	
Codemandado	SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A.	IGNACIO CALVO GÓMEZ

S E N T E N C I A n° 000332/2014

Ilmo. Sr. Presidente

Don Rafael Losada Armadá

Ilmas. Sras. Magistradas

Doña María Esther Castanedo García

Doña Paz Hidalgo Bermejo

En la ciudad de Santander, uno de septiembre de dos mil catorce.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha visto el recurso número **251/13**, interpuesto por la entidad **Doña Rosa Eva Díaz Tezanos y el Partido Socialista Obrero Español**, partes representadas por la Procuradora Sra. Macías de Barrio y defendida por el Letrado Sr. Sarabia Rodríguez, contra la Resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, resolución número 190 de 2013, de 23 de mayo de 2013,



siendo parte demandada el **SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD**, representado y defendido por el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria y siendo parte codemandada **SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A..**

La cuantía del recurso quedó indeterminada superior a 600.000 euros.

Es Ponente la Ilma. Sra. Doña María Esther Castanedo García, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El recurso se interpuso el día 2 de septiembre de 2013 contra la Resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, resolución número 190 de 2013, de 23 de mayo, dictada en el recurso nº 216 de 2013, resolviendo la impugnación contra la resolución de la Comunidad Autónoma de Cantabria 21/2012, relativa al recurso frente al Anuncio de Licitación, Pliego de Condiciones y Contenido del Contrato de Colaboración entre el Sector Público y Privado para la realización de una Actuación Global e Integrada en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla (expediente HV 2013/0/00012).

En principio se tuvo por demandado al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Con motivo de la interposición por parte de la actora del escrito de fecha 10 de enero de 2014, que fue tramitado como una demanda, y a la vista de su suplico se entendió recurrida también el procedimiento de licitación, adjudicación del contrato y restantes actos que deriven de los mismos, por lo que se emplazó a la empresa adjudicataria, en ese momento, personándose a través de la sociedad creada para gestionar el contrato SMART HOSPITAL CANTABRIA, S.A..



SEGUNDO: Con fecha 27 de enero de 2014, se intentaron, por parte del Abogado del Estado unas Alegaciones Previas relativas a la falta de legitimación pasiva de la Administración del Estado, y a raíz de este momento se excluyó a la administración central y se tuvo por demandado al Servicio Cántabro de Salud.

Con fecha 11 de febrero de 2014 se intentaron por el Gobierno de Cantabria otras alegaciones previas relativas a la falta de legitimación activa de los recurrentes, pero la sala estimó que se trataba de la cuestión objeto del fondo del asunto y por lo tanto debía resolverse la misma en sentencia.

También se tramitó, en pieza separada, la medida cautelar de suspensión de la resolución recurrida, solicitada con el escrito de la parte actora que fue tramitado como demanda, que fue denegada.

TERCERO: En su escrito de demanda, la parte actora interesa de la Sala dicte sentencia por la que se revoque la resolución recurrida y se declare la nulidad o que no resultan ajustados a derecho los actos recurridos, entendiéndose, además, que el recurso es global y debe afectar a todo el expediente administrativo, incluso a ulteriores actuaciones a las recurridas, reponiéndose las actuaciones al momento previo a la elaboración del anuncio de licitación y del documento descriptivo, o subsidiariamente se declaren nulas las cláusulas específicas que se detallen en este recurso.

En su escrito de contestación a la demanda la Administración demandada solicita de la Sala la desestimación del recurso, por ser conforme a Derecho el acto administrativo que se impugna.

La codemandada se personó estando los autos ya señalados para deliberación, votación y fallo, por lo que los efectos de su personación son a partir de aquel trámite procesal.

CUARTO: No se propuso la práctica de prueba por lo que se señaló fecha para la deliberación, votación y fallo, que tuvo lugar el día 23 de julio de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Es objeto del presente recurso la Resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, resolución número 190 de 2013, de 23 de mayo, dictada en el recurso nº 216 de 2013, resolviendo la impugnación contra la resolución de la Comunidad Autónoma de Cantabria 21/2012, relativa al recurso frente al Anuncio de Licitación, Pliego de Condiciones y Contenido del Contrato de Colaboración entre el Sector Público y Privado para la realización de una Actuación Global e Integrada en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla (expediente HV 2013/0/00012), con motivo de la interposición por parte de la actora del escrito de fecha 10 de enero de 2014, que fue tramitado como una demanda, y a la vista de su suplico se entendió recurrida también el procedimiento de licitación, adjudicación del contrato y restantes actos que deriven de los mismos.

La demanda se basa en las siguientes alegaciones: la suficiente legitimación activa de los recurrentes para impugnar al Anuncio de Licitación, Pliego de Condiciones y Contenido del Contrato de Colaboración entre el Sector Público y Privado para la realización de una Actuación Global e Integrada en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, la incorrecta publicidad del anuncio de licitación del contrato, la falta de justificación de la utilización de la figura contractual elegida para este contrato, y ausencia de informe de evaluación previa, falta de justificación de utilización del procedimiento



de urgencia, falta de justificación de la concesión por un periodo de veinte años, necesidad de haber recurrido al sistema de dialogo competitivo, ambigüedad en materia de personal y falta de previsión de la repercusión sobre el servicio público, inseguridad jurídica derivada de lo anterior y de la falta de información pública.

La contestación a la demanda contiene las siguientes alegaciones: la extemporaneidad del recurso formulado por Rosa Eva Tezanos, en su condición de diputada y a título particular, la extemporaneidad del recurso frente al acto de adjudicación, la falta de legitimación de los recurrente "ad causam", y finalmente alega la claridad del marco normativo aplicable a la figura contractual en cuestión, la legalidad del expediente administrativo en todos sus trámites, incluida la publicidad, la justificación suficiente de la utilización de la citada figura contractual, de la utilización de un procedimiento de urgencia, de la duración de la concesión, del dialogo competitivo, , alega sobre el personal, la repercusión pública, la inseguridad jurídica que según la demandante existe, para terminar solicitando la desestimación íntegra de la demanda, con imposición de costas a la recurrente.

SEGUNDO: En primer lugar hay que recordar el carácter revisor de la jurisdicción administrativa, a los efectos de concretar el contenido de esta sentencia. Se está recurriendo la Resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, resolución número 190 de 2013, de 23 de mayo, que contiene un pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso especial por falta de legitimación activa. Esta es la materia revisable por esta Sala, es decir, esta sentencia no va a entrar a conocer sobre cuestiones ajenas a la inadmisibilidad del recurso, relativas a la



figura contractual utilizada por la administración, su marco normativo, publicidad..

Entendemos que la Sala sólo tiene competencia para revisar el contenido de tal Resolución, y solo se va a pronunciar sobre la correcta o incorrecta apreciación de la falta de legitimación activa de las partes recurrentes, a los solos efectos de confirmar la resolución recurrida, o bien, anularla y devolverla para que sea el Tribunal competente, el Central de Recursos Contractuales, quien se pronuncie, en primera instancia, sobre el fondo de la materia.

TERCERO: En este sentido, y al margen de las escuetas causas de inadmisibilidad por extemporaneidad alegadas en la contestación a la demanda, que no han sido contradichas por la recurrente, en el trámite procesal habilitado al efecto, y que no se refieren a la resolución de 23 de mayo de 2013, sino a lo que en aquel procedimiento administrativo se impugnaba, lo que se va a resolver, en este momento, es la legitimación activa suficiente o no de los recurrentes recordando la constante jurisprudencia existente sobre la materia: Reiteradamente ha dicho el Tribunal Supremo " Ya con la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 se contemplaron los presupuestos procesales no como simples requisitos formales del proceso fin a sí mismos, sino como el cauce y camino para asegurar las garantías de una correcta resolución del litigio. Se orillaron las interpretaciones rígidas y formalistas apartadas de una interpretación teleológica de las normas desconectas con el interés general debatido y merecedor de la protección jurisdiccional; no en vano decía su exposición de motivos que « (l)os requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la



misma (...) ». La vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ahonda en el antiformalismo que la jurisprudencia resaltó al hilo de la interpretación de la Ley de 1956, ya bajo la protección del nuevo texto constitucional. Su exposición de motivos se encargó de recordar « (L)a reforma compagina las medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, sin concesión alguna a tentaciones formalistas, con las que tienen por finalidad agilizar la resolución de los litigios. La preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de los ejes de la reforma ». Con ello, la legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal, soporte del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 y 2 de la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho de configuración legal, por lo que « (l)a apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE », (entre otras (SsTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 45/2004 y 112/2004, de 12 de julio, FJ 3; y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3)). Por lo tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva pivota en torno al concepto de legitimación activa como presupuesto del acceso a los órganos jurisdiccionales; de manera que, bajo este instituto, se concreta el que una determinada situación



jurídica sea susceptible de ser tutelada por los jueces, a través de la correspondiente acción instada en el proceso. Puesto que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar con « (s)u máxima eficacia el principio pro actione, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad ». (SsTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3, y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3).

No está de más si recordamos que el catálogo que dibuja el artículo 19 de la LJCA diferencia entre la legitimación activa, en general, con la concurrencia de un derecho e interés legítimo, y otros tipos de legitimaciones como la legitimación corporativa, la legitimación de la Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal.

La legitimación activa, del apartado primero del citado artículo, se configura como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto; y se vincula, con carácter general, a la relación que media con el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula, así se ha expresado, entre otras, en las SsTS 23 de diciembre de 2011 (casación 3381/08, FJ 5), 16 de diciembre de 2011 (casación 171/2008, FJ 5 °) o 20 de enero de 2012 (casación 856/08, FJ 3). Pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad.

Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento; entre otras, la STS 16 de noviembre de 2011 (casación 210/10, FJ 4º). El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación « ad processum » y la legitimación « ad causam ». La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación « ad causam », como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal, como hemos señalado en las SsTS de 20 de enero de 2007 (casación 6991/03, FJ 5) 6 de junio de 2011 (casación



1380/07, FJ 3) o 1 de octubre de 2011 (casación 3512/09, FJ 6). La regla general para que la legitimación activa, le sea reconocida a una determinada persona física o jurídica en la interposición de un recurso contencioso-administrativo, exige la existencia de un interés legítimo, que debe ser identificado con ocasión de la interposición de cada recurso contencioso-administrativo.

Sin embargo y como excepción, en determinadas ocasiones, ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible. Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina « acción popular » en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado « acción pública » tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de « (r)obustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes » como dijeron las SsTS de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06, FJ 5) y 6 de junio de 2013 (casación 1542/10, FJ 5º). Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido. Fuera de



estos supuestos, expresamente reconocidos y previstos por la ley, es necesario el concurso del interés legítimo como presupuesto habilitante para poder acceder a la jurisdicción, en palabras del Tribunal Constitucional « (e)l interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (...) », (entre otras (SsTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004, de 18 de enero y STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3).

El casuismo y la variedad de situaciones que la realidad jurídica nos puede deparar, exige un análisis puntual y pormenorizado de cada supuesto enjuiciado, para discriminar e identificar el concreto interés legítimo que sustenta la legitimación activa del recurso entablado, como ya apuntamos en nuestras SsTS 12 de noviembre de 2012 (casación 1817/09, FJ 2) y de 14 de marzo de 2011 (casación 4223/08 FJ 2).

La reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en materia de legitimación, expuesta por todas en las Sentencias del Pleno de 31 de mayo de 2.006 (rec. 38/2004), de la Sección Sexta de 10 de noviembre de 2006 (rec. 116/2004) y de la Sección Séptima de 11 de febrero de 2003, recurso num. 53/2000, 6 de abril de 2004 y 23 de



abril de 2005, recurso 6154/2002 y 20 de mayo de 2011 (rec. 3381/2009), se sintetiza en lo siguiente: La legitimación es un presupuesto inexcusable del proceso e implica en el proceso contencioso-administrativo, una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y este criterio lo reitera la jurisprudencia constitucional (por todas, en SSTC núms. 197/88, 99/89, 91/95, 129/95, 123/96 y 129/2001, entre otras), pudiéndose concretar algunos criterios interpretativos de la doctrina jurisprudencial en los siguientes puntos:

1.- Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo" o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo individual o colectivo", y que obviamente es un concepto más amplio que el de derecho subjetivo, debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.

2.- Dicha situación, que, desde el punto de vista procedimental y procesal, supone una específica relación de la misma con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se ha extendido, después de la Constitución, por el juego conjunto de los artículos 162.1.b) de la misma, 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 31.1.a) y c), y 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de

noviembre), a lo que, con más precisión, se titula "interés legítimo", concepto que es mucho más amplio que el de interés personal y directo que utilizan algunos de dichos preceptos y que consiste en el que tienen aquellas personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de ese su interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o servicio inmediato.

3.- Ese interés, desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional, es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital, y, en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de índole moral (sin que sea necesario que quede asegurado de antemano, que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos), así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio, con tal de que la repercusión del mismo no sea lejanamente derivada o indirecta sino resultado inmediato de la resolución dictada o que se dicte o llegue a dictarse.

4.- Ese interés legítimo, que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de "personal y directo", pues tanto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en sentencias, entre otras, 60/1982, 11.10, 62/1983, 11.7, 160/1985, 28.11, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32 y 97/1991 y 195/1992, y autos 139/1985, 27.2, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superador y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona.

5.- La genérica legitimación en la Ley Jurisdiccional que se establece a favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular.

6.- Otro de los ejes sobre los que se ha producido la expansión del concepto de la legitimación activa ha sido la acentuación de la idea de los intereses colectivos o de grupo, como refleja la regulación que hoy hacen las Leyes 29/1998 y 1/2000, acogiendo la evolución iniciada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y continuada por el Tribunal Constitucional.

Pero también, en este aspecto, la ampliación experimentada tiene sus límites y así resulta en cuanto a los intereses colectivos cuya diferencia con los intereses difusos -reconocidos por el art. 7 de la LOPJ, como aptos también para generar un título legitimador- se



encuentra en que se residencia en tales entes, asociaciones o corporaciones representativas específicos y determinados intereses colectivos. A diferencia de éstos, los intereses difusos no tienen depositarios concretos y son intereses generales que, en principio, afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido reconocimiento público, plasmado en algún instrumento, incluso en normas constitucionales, y que no deben confundirse con la legitimación que nace, excepcionalmente, de la acción popular, que corresponde a cualquier ciudadano y que debe ser reconocida expresamente por la Ley o de una acción de alcance general como reconoce la STEDH 4/81 de 22 de octubre (asunto Dudgeon contra Reino Unido)»

A su vez la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 2007 -fundamento de derecho tercero- precisa su doctrina precedente en relación con la legitimación de las asociaciones de la forma siguiente: « (...) en distintos pronunciamientos de este Tribunal se ha venido exigiendo para apreciar la existencia de un interés legítimo de este tipo de personas jurídicas en orden a impugnar actos o disposiciones administrativas que, además de las condiciones que anteriormente se han señalado, exista un interés profesional o económico que sea predicable de las entidades asociativas recurrentes.

Se recurrió a la noción de interés profesional para apreciar la legitimación activa de una Asociación de Fiscales para impugnar el nombramiento de un Fiscal por el Gobierno en la STC 24/1987, de 25 de febrero (RTC 19874), y después se aplicó esta jurisprudencia a la Asociación de puertos deportivos y turísticos de Baleares para recurrir una Orden Ministerial que regulaba una determinada tarifa portuaria en la STC 195/1992, de 16 de noviembre. Concretamente, en la STC 47/1990, de 20 de marzo, en la que declaramos la legitimación activa para demandar en amparo de la Asociación de Profesores de



Religión de Centros Estatales, indicamos al respecto que en el concepto de interés legítimo «hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos, individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines». Por ello, «en la medida en que dicho interés legítimo puede verse también afectado directamente por un acto o disposición recurrible en amparo, por haber infringido un derecho fundamental o libertad pública, debe reconocerse a las personas naturales o jurídicas que invoquen aquel interés legítimo como propio de la legitimación para interponer el recurso, a tenor de lo dispuesto en el art. 162.1 b) de la Constitución » (F. 4).

En el mismo sentido, en la STC 45/2004, de 23 de marzo, reconocimos el derecho del colegio profesional demandante (Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España) para impugnar un reglamento cuyo objeto era organizar y definir los cometidos de los distintos cuerpos y escalas que integran las Fuerzas Armadas. En tal supuesto mantuvimos, por lo que ahora interesa, que para la defensa de los intereses de los profesionales colegiados pueden concurrir tanto los colegios profesionales como los propios colegiados cuando resulten individualmente afectados, así como otras personas jurídicas, tales como sindicatos y asociaciones profesionales; y que, por el contrario, cuando se trata de la representación y defensa de la profesión misma, esto es, del interés general o colectivo de la profesión, esa función representativa y de defensa ante los poderes públicos se ejerce por los colegios profesionales, bajo la nota de exclusividad o monopolio. Desde esta perspectiva sostuvimos que la defensa del ámbito competencial de la profesión constituye una manifestación genuina de la defensa de los intereses profesionales.



Finalmente también hemos admitido recientemente el recurso de amparo de la Asociación de empresarios de transporte de viajeros de la provincia de Cádiz y de la Federación andaluza empresarial de transporte en autobús sobre la base de la existencia del citado interés profesional, al partir de la premisa de que, cuando concurre este último, existe a su vez el vínculo o conexión entre la organización o asociación actora y la pretensión ejercitada, vínculo en el cual se encarna el interés legítimo constitucionalmente protegido (STC 73/2006, de 13 de marzo F. 5). »

7.- Debe de recordarse asimismo el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que las causas de inadmisión, en cuanto vienen a excluir el contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, han de interpretarse en sentido restrictivo después de la Constitución (Sentencia de 26 diciembre 1984) porque en este caso el principio antiformalista y el principio «pro actione» inspiran la apreciación del cumplimiento de los requisitos legales expresados para propiciar un juicio de fondo que alcance lo más plenamente posible la tutela judicial efectiva proclamada en el artículo 24 de la Constitución.

CUARTO: En el caso presente es cierto que la Resolución administrativa impugnada ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales hace pública la Licitación, Pliego de Condiciones y Contenido del Contrato de Colaboración entre el Sector Público y Privado para la realización de una Actuación Global e Integrada en el Hospital Universitario Marqués de Valdecilla, cuestionando la administración demandada que los recurrentes estén legalmente legitimados para recurrirla.

Establece el artículo 42 del Texto refundidos de la Ley de Contratos del Sector Público, al regular



la legitimación: *"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"*.

La Resolución recurrida inadmite el recurso administrativo, con base en los siguientes motivos:

1º.- Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2001, 4 de junio de 2001 y 20 de julio de 2005 que contiene el criterio general de que tratándose de contratos públicos el interés general viene determinado por la participación en la licitación y la excepción determinada por la casuística en relación con la actitud de los participantes y sus condiciones.

2º.- Resolución 31/2010 del propio Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que establece los límites de la legitimación entre el licitador y el contratista que teniendo capacidad para contratar ha ejercitado dicha condición.

3º.- Artículo 1.3 de la Directiva 89/655 sobre la accesibilidad a los procedimientos de todas las personas que tengan o hayan tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una posibles infracción.

4º.- Sentencias del Tribunal Constitucional como las de 14 de marzo de 1997 y 11 de febrero de 2003 que dicen que por interés legítimo se entiende que los efectos de los actos recurridos puedan interferir directa o indirectamente, de modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien recurre.

5º.- Otras resoluciones propias del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que examinan, para negarla, la legitimación de los no



licitadores como regla general, o la llamada "acción pública contractual".

A la vista de las alegaciones de la demanda, concluimos que no encontramos base ninguna para entender que se produce un perjuicio en la espera jurídica de los recurrentes. Se trata del Partido Político PSOE y de una particular, en nombre propio y en representación del partido. Tales perjuicios para los recurrentes no se alegan ni se prueban a lo largo de la demanda (artículo 217 de la LEC), siendo carga de los recurrentes. Lo que se hace, es alegar, en todo momento, que se está actuando en defensa de la legalidad, de los intereses generales de los ciudadanos, del ideario propio del partido político recurrente, del interés público.

Este asunto esta pacifica y reiteradamente resuelto por el Tribunal Supremo, que entre otras, es su recientísima sentencia de de STS Sala 3ª de 3 marzo 2014 dice: "Concretamente, en el ámbito de los partidos políticos y en particular sobre su legitimación con ocasión de la impugnación de disposiciones generales, hemos tenido la ocasión de pronunciarnos en diversas ocasiones, de entre las que destacamos lo dicho en nuestras sentencias de 6 de abril de 2004 (casación 34/02, FJ 3) y 18 de enero de 2005 (casación 22/03, FJ 2), en las que reiterábamos que « (L)os partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de la Constitución expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Esta naturaleza les atribuye una función política de carácter general que no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o



funcionamiento. No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles una acción popular. En efecto, nadie puede imponer límites materiales a la actuación de los partidos y a los fines perseguidos por éstos (ejercen libremente sus actividades, según el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), fuera de los que derivan del funcionamiento del sistema democrático con arreglo a la Constitución y de su sometimiento al ordenamiento jurídico. »

En la primera se denegaba la legitimación a Ezker Batua-Izquierda Unida que impugnaba un Acuerdo del Consejo de Ministros (Resolución de la Secretaría del Ministerio de la Presidencia de 11 de enero de 2002), por el que se determinaba el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002. En la segunda, le fue denegada al Partido Familia y Vida, frente a la impugnación del artículo 22 del Real Decreto 27/2003, de 10 de enero, por el que se modificaba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativa a la deducción por maternidad. Concretamente, en la sentencia de 6 de abril de 2004, se daba contestación a una serie de consideraciones realizadas por la formación política en su escrito de conclusiones, y que podemos trasladar a todo partido político en la valoración de la legitimación activa exigible con ocasión de la impugnación de disposiciones generales. Afirmábamos que « a) Esta Sala, en sentencias



de la misma fecha, ha reconocido legitimación a determinadas organizaciones sindicales para la impugnación del Acuerdo recurrido, partiendo de que, como ha declarado el Tribunal Constitucional (sentencias del Tribunal Constitucional 210/1994, de 11 de julio, fundamento jurídico 3, 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, fundamento jurídico 2, y 164/2003, de 29 de septiembre, fundamento jurídico 5), cuando la Constitución y la ley invisten a los sindicatos con la función de defender los intereses de los trabajadores, los legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores uti singuli (cada uno por separado; las sentencias citadas dicen «ut singulus»), sean de necesario ejercicio colectivo, siempre que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los procesos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que ejercita la acción y la pretensión planteada, ya que otra cosa equivaldría a transformar a los sindicatos en guardianes abstractos de la legalidad. Este es uno de los límites para el reconocimiento de la legitimación, respecto del cual la jurisprudencia de esta Sala no ha admitido otra excepción que la inherente al ejercicio de la acción popular en las materias en que se halla reconocida legalmente. La situación de los partidos políticos es diferente, pues en ellos no se aprecia una relación específica entre su actividad y la protección de los trabajadores, independientemente de su condición de ciudadanos, como función propia de la actividad de aquéllos.

b) El hecho de que el Acuerdo impugnado pueda afectar a derechos fundamentales no es suficiente para legitimar a los partidos políticos para su impugnación. La defensa de los derechos fundamentales ante los



tribunales no está atribuida a todos los agentes políticos y sociales. Según se infiere del artículo 46 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional, sólo están legitimados para el amparo constitucional, además de los organismos específicamente reconocidos, las personas directamente afectadas o quienes hayan sido parte en el proceso judicial. La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no establece reglas especiales para la legitimación cuando se trata del proceso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), sino que resultan aplicables supletoriamente las reglas generales sobre legitimación a las que nos hemos referido en el fundamento SEGUNDO.

c) La defensa de los derechos de los desfavorecidos, como objeto de la actividad de los partidos políticos no comporta sino uno de los aspectos inherentes a la acción política. No supone el establecimiento de una relación específica entre su función y cualquier acto administrativo que pueda interpretarse como desmerecedor de los derechos de los desfavorecidos ajena a su condición general de ciudadanos.

d) La función de control del Gobierno propia de los partidos políticos se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, a quien se atribuye específicamente la función de control del Gobierno en la Constitución (artículo 66.2). No lleva consigo una relación específica entre los actos administrativos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación ante los tribunales con carácter general e indiscriminado.

e) Es cierto que la sentencia de esta Sala 20 de marzo de 2003 ha reconocido legitimación activa a la Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes, «Andalucía Acoge» y «Red Acoge» para impugnar el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. Otra sentencia de la misma fecha que ésta ha reconocido idéntica legitimación para la impugnación del Acuerdo aquí recurrido. Resulta evidente, sin embargo, que la conexión específica entre las organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto de actuación la protección de los inmigrantes y las cuestiones que afectan a éstos no puede predicarse de los partidos políticos.

f) La jurisprudencia constitucional que ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de derecho público, como es el caso de los partidos políticos, nada añade a las consideraciones anteriores, pues la personalidad jurídica (que comporta el reconocimiento de legitimatio ad processum), no lleva consigo necesariamente el reconocimiento de legitimatio ad causam. ».

En aquella ocasión, y frente a la invocación que hizo la formación política sobre la notable limitación de las facultades de los extranjeros no comunitarios residentes, regular o irregularmente en España, para tener acceso a un permiso de trabajo en nuestro país, la Sala estimó que no se había acreditado el interés legítimo del partido político que ejercita la acción, ya que « (n)o era suficiente la conexión genérica entre los fines y la actividad propia de un partido político (en suma, la formación de la voluntad popular y la participación política) y el objeto del pleito, centrado en actuaciones administrativas relacionadas con la posibilidad de tener acceso al trabajo en España. », (FJ 4). Como se pronunció el Tribunal Constitucional, pero en relación a la legitimación activa de los sindicatos, la función que constitucionalmente tienen atribuida «(n)o



alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer (...) », (STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4).

Esta línea jurisprudencial fue ratificada posteriormente por nuestra sentencia de 30 de mayo de 2008, dictada por la Sala Especial del artículo 96.6 de la LJCA, con ocasión del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto el Partido Familia y Vida, contra la sentencia de 18 de enero de 2005, a la que ya nos hemos referido. Recordaba la Sala Especial lo dicho en los autos de 23 de enero de 1997 (recurso 511/91) y 20 de junio de 2000 (recurso 155/99), donde se estimaban senda alegaciones previas formuladas por el abogado del Estado frente a recursos entablados por la formación política Iniciativa per Catalunya contra disposiciones generales, por su falta de legitimación activa en la medida que «(l)as funciones de los partidos políticos se limitan a servir de cauce de expresión del pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política, en ninguna de las cuales encuentra cobijo una legitimación para impugnar actos o disposiciones administrativas en defensa de los intereses generales.»

En los mismos términos se pronunció la STS de 20 de enero de 2009 (casación 1238/06), en la que se confirmaba la inadmisión del recurso contencioso administrativo declarado por la Sala de Instancia frente al recurso instado, en este caso, por el partido político ARALAR contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 9 de febrero de 2004, que aprobaba los nuevos estatutos de Caja Navarra, y en la que se decía que " se invoca la ilegalidad de la norma sin que pueda deducirse que la impugnación beneficiaria al partido político recurrente ".



En alguna ocasión hemos admitido expresamente la legitimación de alguna formación política en la impugnación directa de una disposición normativa. En estos casos, la Sala ha puesto especial énfasis en analizar la conexión de la finalidad perseguida por el recurso y la acción impugnatoria instada por el partido. Así, en la sentencia de 14 de junio de 2010 (casación 487/2009) EDJ 2010/132900, Convergencia Democrática de Cataluña recurría la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anulaba la decisión del Gobierno Catalán de realizar una campaña publicitaria para destacar sus mil días de gestión. La Sala reconoció la legitimación al partido político recurrente no por la posición que origina a los partidos políticos el art. 6 de la Constitución sino por su evidente interés legítimo, en la medida que Cuando CDC pide la anulación de la decisión de llevar a cabo esa campaña, lo hace, ciertamente, invocando la legalidad que estima vulnerada pero, también, y esto es lo decisivo aquí, recurre porque esa campaña, realizada cuando ya se conocía la fecha de las inminentes elecciones, afecta negativamente a su posición ante los electores en la misma medida en que se beneficia la de los partidos que la han promovido desde el Gobierno pues, al fin y al cabo, en tanto busca destacar sus logros de esos 1.000 días, los presenta como buenos gestores. Y, sin perjuicio de que lo fueran o no, cuestión sobre la que cada ciudadano debió formarse su propia opinión, eso perjudica a CDC que, como todo partido político democrático, tiene la legítima aspiración de obtener el favor de la mayoría de los electores para hacerse con el Gobierno y dirigir la política catalana con arreglo a su propio programa.

Cierto es que la sentencia de 9 de diciembre de 2008 (recurso 35/2007, en el que se impugnaba el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación

Obligatoria) hizo un parcial reconocimiento de la legitimación del partido político recurrente en función del análisis de la concreta conexión entre la finalidad perseguida y las características de dicho partido, pero atendiendo también a que ya había sido implícitamente admitida al no cuestionarse con ocasión de otro similar interpuesto por la misma formación política, lo que ciertamente condicionó el desarrollo de posteriores recursos.

A la vista de los diferentes pronunciamientos que se han ido sucediendo, y partiendo, como referencia prioritaria, a lo dicho en ya citadas sentencias de 6 de abril de 2004, 18 de enero de 2005 y 14 de junio de 2010, podemos concluir que:

(a) **La doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos.** De manera que este tipo de forma asociativa, por si sola, no resulta razón suficiente para reconocer una legitimación activa general o de simple interés de legalidad, para poder recurrir en el orden contencioso-administrativo disposiciones de carácter general. El que se trate de un partido político no añade un plus en orden a la determinación de su legitimación activa, ni permite extender el ámbito del preceptivo interés legítimo de manera difusa a los objetivos o fines de interés de política general del partido.

(b) El mero interés de legalidad no constituye, sin más, interés legítimo suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio por actione, independientemente de que sea un partido político quien recurra.

(c) El que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación

para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido.

(d) No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Es necesario que pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en la esfera de partido político, no de manera hipotética, abstracta, general o potencial.

QUINTO.--En conclusión, la particular recurrente, como persona física, no cumple los requisitos generales exigidos para considerarla legitimada activamente, pero es que el partido político no cumple con esos, ni con los específicos descritos para los partidos políticos, por el Tribunal Supremo.

El principal argumento sobre el que gravita la queja del PSOE, se centra en la admisión como parte legitimada, en ciertos recursos contencioso-administrativos a grupos parlamentarios de corporaciones locales. No estamos en un supuesto igual, ya que en este recurso se persona un partido político, el PSOE.

A continuación, y con motivo de la respuesta a las alegaciones previas intentadas por la Administración, el PSOE alega incongruencia con la interpretación sobre legitimación activa dada en resoluciones como:

- Auto de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2012, este no se puede tener en cuenta como punto de comparación porque se refiere a materia tributaria, no a materia contractual. En todo caso, también resuelve la falta de legitimación del partido político en cuestión.
- Auto en Pieza Separada de medidas Cautelares del TSJ de Madrid, nº 674/2013, tampoco es término de

comparación, cuando se esta alegando un interés legítimo más allá de la defensa del interés general y la legalidad, como es que el fondo del asunto se refiera a la continuidad de la prestación de un servicio público básico como es la prestación sanitaria. Además, hay que recordar que los recurrentes eran personas físicas directamente afectadas, y con reconocimiento de esa prestación sanitaria hasta el momento, y no un partido político.

Por lo que no se puede admitir la idea de dar otro alcance a la legitimación activa, no ya en el caso de un partido político en particular sino a cualquier otras forma asociativa en general, de manera que se permitiera el acceso a la jurisdicción para llevar a cabo un control en abstracto de una disposición normativa reglamentaria, no entra dentro de los términos de una interpretación extensiva de la institución, sino de su configuración ex novo, más allá de los términos del artículo 19 de la LJCA. Y se debe, por tanto, desestimar la demanda intentada.

SEXTO: En virtud de lo previsto como regla general en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- administrativa, se procede a condenar a las partes recurrentes al pago de las costas procesales causadas durante esta instancia procesal, al haber visto desestimadas todas sus pretensiones.

F A L L A M O S

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo promovido por **Doña Rosa Eva Díaz Tezanos y el Partido Socialista Obrero Español** contra la Resolución dictada



por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, resolución número 190 de 2013, de 23 de mayo de 2013, siendo parte demandada el **SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD** y siendo parte codemandada **SMART HOSPITAL CANTABRIA S.A.**, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

Así, por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes con expresión de los recursos que en su caso procedan frente a ella, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.