



Recurso nº 1377/2024 C. Valenciana 297/2024

Resolución nº 1544/2024

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 04 de diciembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.T.C. y D. M.V.P., en representación de los trabajadores de la actual empresa prestataria del servicio contra los pliegos para la contratación del “*Servicio de gestión, información y dinamización de los Centros Municipales de Juventud*”, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, expediente nº 04101/2024/71-SER, este Tribunal, sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia, en sesión de 13 de septiembre de 2024, aprobó el expediente de contratación y convocó la licitación del contrato “Servicios de gestión, información y dinamización de los Centros Municipales de Juventud”.

El valor estimado del contrato asciende a 4.096.632,95 euros.

Segundo. El 15 de septiembre de 2024 fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación, siendo la fecha de finalización de presentación de ofertas el 14 de octubre de 2024. El documento de pliegos fue publicado el 16 de septiembre de 2024.

El anuncio de licitación fue también publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de septiembre de 2024.

Tercero. El 16 de septiembre de 2024 fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público listado de personal a subrogar con indicación de la antigüedad, fecha de



nacimiento, categoría profesional, código de contrato, porcentaje de jornada, salario bruto anual y complementos salariales, todo ello según convenio aplicable.

Cuarto. Con fecha 3 de octubre de 2024 los recurrentes interpusieron ante el órgano de contratación recurso de reposición contra la resolución de la Junta de Gobierno Local por la que se aprobaba la licitación y los pliegos rectores de la misma.

Dicho recurso de reposición tuvo entrada en este Tribunal el 14 de octubre de 2024 por entender el órgano de contratación que, pese a la denominación del recurso como de reposición, en realidad se trataba de un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de la licitación teniendo legitimación los recurrentes por ser representantes de los trabajadores y guardar los motivos de impugnación una relación directa e incuestionable con la defensa de sus intereses corporativos.

Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC en adelante).

Sexto. En la tramitación de este recurso se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el RPERMC.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De acuerdo con el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y del Convenio suscrito por el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021), este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso.

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a los umbrales fijados en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Las recurrentes recurren el acuerdo de la Junta de Gobierno Local que aprueba el expediente de contratación y ordena la apertura del procedimiento de licitación, si bien la lectura del recurso nos lleva a concluir que es el contenido de los pliegos contra el que se alzan. Los pliegos son recurribles de acuerdo con lo que dispone el artículo 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP ya que el anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de septiembre de 2024 habiendo los recurrentes interpuesto recurso el 3 de octubre de 2024.

Cuarto. Con respecto al requisito de legitimación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En este caso el recurso se interpone por los representantes sindicales de los trabajadores de la actual empresa prestataria del servicio, circunstancia ésta acreditada mediante el acta de escrutinio de elecciones para delegados de personal, celebradas el 20 de mayo de 2022 y visadas por la Generalitat Valenciana el 30 de junio de 2022.

Por lo tanto, y en la medida en que el contenido de los pliegos pueda afectar a los derechos de las recurrentes y a los del resto de los trabajadores a los que representan, es por lo que procede reconocerles legitimación en relación con los mismos.

Quinto. Combaten los recurrentes los pliegos rectores de la licitación porque en los mismos se establecen condiciones económicas y de organización del servicio que, en su opinión, suponen graves perjuicios para las condiciones de trabajo de los trabajadores que actualmente prestan sus servicios, a través de la aún contratista, y de los que ellos son sus representantes. Concretamente, en el anexo sobre el precio del contrato, y por lo que a los costes laborales se refiere, los contratos de animador sociocultural pasan a ser del 50% de la



jornada siendo que en la actualidad son del 100%. Ello implica, dicen, que la empresa adjudicataria del servicio deberá imponer a través de los distintos mecanismos previstos en la legislación laboral condiciones que originarán indemnizaciones a favor de los trabajadores, costo que no se ha tenido en cuenta en el precio de la licitación, lo que supone su invalidación por no corresponderse a la realidad de las necesidades del servicio.

Añaden los recurrentes como el nuevo horario previsto en los pliegos afectará a la juventud de la ciudad de Valencia que verá mermado el servicio en horario matinal dejando así a un lado a una gran parte de la juventud comprendida entre los 16 y los 30 años incumpliendo de este modo principios plasmados en la Carta Europea de información juvenil ERYIKA.

De igual manera entienden los recurrentes que de los pliegos también se desprende la existencia de cambios de funciones y de categorías profesionales que están por debajo de las funciones exigidas en cada modalidad de centro municipal juvenil nueva en el pliego, según los perfiles profesionales que marca la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de la juventud. Antes al contrario, las condiciones de categoría de jornada y salariales deberán respetarse pues el convenio colectivo de aplicación contempla la subrogación de los trabajadores por cambios del contratista en servicios públicos, extremo que se debería haber especificado en los pliegos.

Además, dentro de las obligaciones de la empresa se encuentra la relativa a que los proyectos, actividades y acciones que se realicen estén vinculados al Plan de Juventud vigente siendo que el último Plan de Juventud vigente es el 2019-2023.

Por último, indican los recurrentes, el documento donde se especifican los inventarios de los Centros Municipales de Juventud no está actualizado por lo que no se está teniendo en cuenta la realidad de estos, faltando a la verdad a las empresas licitadoras.

En suma, consideran los recurrentes que con las nuevas condiciones previstas en los pliegos se está fomentando la precarización profesional del personal técnico que trabaja en los centros municipales de juventud de Valencia. Además, se fomenta la discriminación en las condiciones laborales con diferencia horaria entre el personal dependiendo de la modalidad de cada centro. Por todo ello solicitan la aprobación de unos nuevos pliegos que respeten el



mantenimiento de las condiciones de trabajo y el derecho de subrogación convencional de los trabajadores.

Sexto. El órgano de contratación, en su informe de 17 de octubre de 2024, admite la legitimación de los recurrentes por cuanto que los motivos de impugnación guardan una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que la defensa se refiera a cuestiones de mera legalidad ordinaria de los pliegos.

En cuanto a las cuestiones de fondo planteadas, recuerda el informe lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP y reconoce como la obligación de subrogación existente en este caso abarca a todos los trabajadores independientemente de que su función no sea precisa ante una próxima renovación del contrato vigente. Esto es, la Administración debe licitar el nuevo contrato conforme a sus necesidades actuales, si bien respetando la obligación de subrogación, por lo que el nuevo adjudicatario habrá de asumir empleados a los que posteriormente tendrá que dar el destino que fuera oportuno.

En cuanto a la segunda alegación relativa a que la redistribución de efectivos y merma de horarios en determinados centros de juventud implicará disminución de jornada en algunos puestos de trabajo, señala el informe como el Servicio de Juventud e Infancia ha realizado un estudio, reflejado en las memorias de los sucesivos años del Plan de Juventud, donde se busca racionalizar los recursos públicos con que cuenta el Ayuntamiento para ofrecer con ellos el mejor servicio posible entendiendo que al estar la juventud de Valencia por la mañana en clase o trabajando los aprovechará mejor por la tarde.

En relación con la alegación relativa a la vigencia del Plan de Juventud, señala el informe como Plan de Juventud 2019-2023 fue prorrogado hasta la aprobación de uno nuevo mediante Resolución de alcaldía delegada en la Concejal de Familia, Juventud e Infancia de fecha 12 de febrero de 2024.

Asimismo, indica el informe como los inventarios de los centros de juventud han sido facilitados por los propios centros de juventud a través de los coordinadores y ello sin perjuicio de que el PPT prevé la posibilidad de visitar los centros municipales de juventud por los licitadores previo a presentar oferta de licitación al contrato.



Por último, recuerda el órgano de contratación en su informe como la Administración puede ofrecer un tipo de servicio diferente al que se está prestando en la actualidad pues es su deber optimizar los recursos disponibles. El órgano de contratación se encuentra amparado por el principio de discrecionalidad técnica para configurar la forma de satisfacción de sus necesidades a través de los pliegos y sin que éstas puedan venir condicionadas por la subrogación de personal prevista en el convenio colectivo de aplicación, cuestión de naturaleza estrictamente laboral.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. Consideran las recurrentes que los pliegos reducen sustancialmente el alcance que tiene el servicio en la actualidad, y que la descripción de las categorías de los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato no coincide con las de los que actualmente lo prestan.

Es doctrina del Tribunal que el órgano de contratación goza de potestad discrecional para delimitar el objeto del contrato y sus características y, consecuentemente, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación, sin que se encuentre vinculado por las condiciones vigentes de prestación del servicio. En este sentido, en la Resolución 622/2023 de 18 de mayo dijimos:

“(…) este Tribunal considera inadmisibile que el órgano de contratación tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta en un convenio colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente, pues en tal caso quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato, al margen del criterio legalmente establecido en el artículo 101 de la LCSP. Así los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una fuente de conocimiento, aunque no la única, a efectos de determinar el valor de mercado.

(…)

Es por ello que la contratación cuyas reglas se impugnan responde a unas necesidades que la Administración contratante trata de cubrir con las condiciones que se contemplan en los



pliegos, sin que éstas puedan venir impuestas por la obligación de subrogación que – como ya se ha razonado– deriva de la normativa laboral pero que no puede primar sobre las necesidades de la Administración puesto que ello llevaría necesariamente a imponer a la Administración contratante unos costes superiores al servicio que necesita.”

En similar sentido, en la Resolución 891/2024 de 11 de julio manifestamos,

“(…) no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria. Las horas de prestación de servicios de dichos trabajadores subrogados que no deban emplearse en la ejecución del contrato administrativo deben ser gestionadas por las empresas empleadoras, que asumen el riesgo y ventura del negocio que gestionan. Evidentemente, la Administración no debe asumir el coste de horas de trabajo no necesarias para la prestación del servicio que se contrata. Por tanto, incluso si se estimase por el órgano competente que procede subrogar a una décima trabajadora, el cálculo del coste laboral del personal a subrogar, aun admitiendo que pueda incidir en el cálculo del importe del presupuesto base de licitación, no supone un límite determinante en sí mismo del importe mínimo del precio del contrato. Ese precio debe fijarse en función de las necesidades reales del contrato que se licita. Así las cosas, en el presente caso, a la vista de la justificación que da el órgano de contratación, en el sentido de que el presupuesto se ha fijado en atención a los costes salariales del personal que es necesario adscribir al contrato, y ello de conformidad con el PPT, entendemos que debe prevalecer la discrecionalidad técnica en dicha determinación porque, además, justifica su decisión con argumentos razonables y justificados.”

También hemos dicho que la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que estuviera ejecutando el contrato precedente son ajenas al órgano de contratación, al que compete, únicamente, cumplir con la obligación, exclusivamente informativa, que recoge el artículo 130 de la LCSP. Como señalamos en la ya citada Resolución 891/2024 de 11 de julio,

“(…) como ha declarado este Tribunal en numerosas ocasiones, la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que en el momento de convocarse una licitación se halle ejecutando un contrato con el mismo objeto, surge como una exigencia de la normativa laboral, generalmente del convenio colectivo que afecta al



sector de actividad de que se trate, pero en ningún caso del pliego, por lo que esta obligación atañe de forma exclusiva a los trabajadores y a la empresa, futura adjudicataria, resultando totalmente ajena a ella el órgano de contratación (resolución nº 534/2020, de 17 de abril). Ello es así porque los pliegos de contratación tienen un carácter contractual, es decir, están llamados únicamente a definir la relación entre las partes: la Administración y el adjudicatario, documento que en ningún caso excluye la aplicación de cualesquiera normativas sectoriales que pudieran imponer otro tipo de obligaciones a cada una de ambas partes, que en ningún caso quedarían eximidas de su cumplimiento.”

En definitiva, en tanto el órgano de contratación solo se encuentra vinculado en la definición del objeto del contrato por la exigencia contemplada por el artículo 28 de la LCSP de que el mismo sea necesario para el cumplimiento y realización de los fines institucionales de la entidad contratante y por los principios contemplados en el artículo 1 de la LCSP (entre ellos, específicamente, los de eficiencia y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (Resolución 237/2017 de 3 de marzo) ningún reproche puede hacerse por el hecho de que no se atenga a estos efectos al número y condiciones laborales del personal eventualmente subrogable, por lo que procede desestimar el motivo.

Octavo. Las recurrentes manifiestan que el hecho de que la definición del objeto del contrato reduzca las necesidades de personal que deba ser adscrito al servicio tendrá como efecto que será necesario proceder al despido de algunos de los que tengan derecho a ser subrogados por el nuevo adjudicatario. Ello supone unos costes que, dicen, no han sido tomados en consideración a la hora de cuantificar el presupuesto base de licitación.

Hemos de rechazar también este argumento. En primer lugar, porque la extinción de la relación laboral del personal que no sea requerido para la ejecución del contrato no es, necesariamente, la consecuencia de la alteración considerada del objeto del contrato. Como dijimos en la Resolución 278/2021 de 12 de marzo, *“El recurso lo que plantea es que los trabajadores extinguirán su relación laboral con la empresa para la que trabajan cuando se extinga el contrato y que el coste de extinción de estas relaciones laborales corresponde a la Administración. Esta petición no corresponde admitirla. La vinculación laboral del trabajador lo es con la empresa y no con la Administración, de modo que la finalización del contrato no supone por sí sola la extinción de la relación laboral en este supuesto, (pues el personal*



destinado a la ejecución del contrato puede estar integrado en la plantilla del licitador y destinarse a otros proyectos una vez finalizado el que es objeto de licitación) y podría en su caso este coste cubrirse con otras partidas del presupuesto de darse tal eventualidad.”

Por otro lado, también hemos señalado que los costes de despido, en el caso de que se produzcan, no corresponden a la retribución de prestaciones realizadas en ejecución del contrato, por lo que no entran en los que deben ser incluidos en el artículo 102.3 de la LCSP. Así lo hemos manifestado en nuestra Resolución 156/2019 de 22 de febrero, en la que dijimos:

“Hay que señalar, además, que la previsión del art. 102.3 párrafo 2º de la LCSP, que obliga a tener en cuenta lo previsto en los convenios colectivos al fijar el precio cuando el principal coste sea de personal, en nada obsta a esta conclusión. Y ello porque tal norma obliga a tener en cuenta los convenios respecto del coste salarial de los trabajadores que sean necesarios para la ejecución del contrato, pero no puede interpretarse en el sentido de llegar a abarcar los costes de indemnización por despido, en su caso, de los que no.

Y ello porque el art. 102.3, donde se incluye dicha norma, ordena a los órganos de contratación cuidar de que “el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado”, lo cual obliga a interpretar su párrafo segundo en el sentido de que se refiere precisamente a los costes salariales de los trabajadores que van a intervenir en el cumplimiento del contrato, y por tanto no a otro tipo de costes en que se pueda incurrir en relación con otros trabajadores que en nada van a repercutir en el cumplimiento del contrato. Más aún si se pone en relación con el apartado 1 del mismo artículo que, como se ha dicho antes, establece como referencia del precio “la prestación realmente ejecutada”, excluyendo, por tanto, según ha dicho este Tribunal en resoluciones como las citadas, que el precio incluya conceptos que no son remuneración de ninguna prestación que ejecute el adjudicatario, como sería el caso de esos costes de eventuales indemnizaciones por despido.”

Procede, por ello, desestimar también este motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.T.C. y D. M.V.P., en representación de los trabajadores de la actual empresa prestataria del servicio contra los pliegos para la contratación del “*Servicio de gestión, información y dinamización de los Centros Municipales de Juventud*”, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, expediente nº 04101/2024/71-SER.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

EL VOCAL