



Recursos nº 634, 635 y 636/2014 C.A. Valenciana 080, 081 y 082/2014

Resolución nº628/2014

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

En Madrid, a 8 de septiembre de 2014.

VISTOS los recursos interpuestos contra los pliegos reguladores de la contratación del «Servicio de limpieza de los colegios públicos del Excmo. Ayuntamiento de Castellón de la Plana», (Expte. 32/2012) por D. M. L. B. O. en nombre de la Sección Sindical de CC.OO. (recurso nº 634), como Secretaria de Política Sectorial de la Federación Construcción y Servicios CC.OO. P.V. Sindicato Intercomarcal de Castellón (recurso nº 635) y como primer firmante del Comité de Empresa de la actual prestadora del servicio, FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. (recurso nº 636), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Castellón de la Plana (en adelante, el Ayuntamiento o el órgano de contratación) convocó licitación para contratar, mediante procedimiento abierto, el servicio de limpieza de los colegios públicos. El anuncio se publicó en el DOUE, en el Boletín Oficial de la Provincia y en el BOE los días 24 y 29 de julio y 4 de agosto de 2014, respectivamente. El valor estimado del contrato se cifra en 8.696.661,25 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público –cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en las normas de desarrollo en materia de contratación. El contrato es de la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP y está sujeto a regulación armonizada.

Tercero. El 1 de agosto de 2014, se presentaron en el registro del Ayuntamiento



escritos de interposición de recurso contra los pliegos. Se alega que:

- El precio-hora en función de la categoría *“es claramente insuficiente”* y las horas de trabajo consideradas para calcular el presupuesto anual máximo, *“son inferiores a las que actualmente se están realizando”*, por lo que el presupuesto destinado para cubrir el servicio resulta también insuficiente. En el recurso del Comité de Empresa (recurso nº 636/2014) se indica además que las tareas y frecuencias marcadas como mínimas en el Pliego de prescripciones técnicas (PPT) *“ya superan a las que a duras penas se están pudiendo realizar en la actualidad”*.
- El anexo del *“personal a subrogar por el nuevo adjudicatario del servicio no se ajusta a la realidad actual de trabajadores existentes”*.

Se solicita que se anulen los pliegos para que *“se proceda a hacer las referidas inclusiones y a rectificar el precio de la contrata por lo menos por el coste de la plantilla de personal que será objeto de subrogación”*.

Cuarto. El 7 de agosto se recibió el expediente administrativo, completado con los informes del órgano de contratación. Manifiesta éste que la rectificación de los pliegos que se solicita se refiere a *“una cuestión que incide sobre las relaciones laborales entre la empresa adjudicataria del servicio y los trabajadores subrogados...”* y considera que los recurrentes carecen de legitimación para impugnar los pliegos.

Sobre la insuficiencia del precio, el técnico municipal ha emitido informe *“del que resulta que los precios fijados en los pliegos son precios de mercado”* y que las tareas y frecuencias establecidas en el PPT son las mínimas para garantizar el servicio.

Respecto al anexo de personal a subrogar se ha hecho de acuerdo con la documentación facilitada en su día por la actual prestadora del servicio.

Quinto. El 29 de agosto de 2014, el Tribunal acordó denegar la solicitud de los recurrentes de suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP, de forma que el expediente pudiera continuar por sus trámites.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), este Tribunal ha dispuesto la acumulación de los procedimientos de recurso números 634, 635 y 636/2014 por guardar entre sí identidad sustancial e íntima conexión, al dirigirse todos ellos contra los pliegos de la misma licitación y coincidir en los argumentos.

Segundo. Se recurren los pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP.

La competencia para resolver los recursos corresponde a este Tribunal a tenor de lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma y de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de colaboración suscrito al efecto con la Generalitat Valenciana, publicado en el BOE de 17 de abril de 2013.

Tercero. En la interposición de los recursos se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, el artículo 42 del TRLCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*.

En numerosas resoluciones hemos señalado que el citado artículo 42 debe interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales que exige, para que haya un *“interés legítimo”*, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir de modo efectivo, no meramente hipotético, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre.

En los recursos planteados por el Sindicato CC.OO. (recursos 634 y 635) se solicita la anulación de los pliegos porque entiende que *“es IMPOSIBLE cumplir dicho pliego de*



condiciones, por ninguna de las empresas que tengan la intención de presentarse a esta licitación con el presupuesto consignado...”.

Esta consideración no presta legitimación al Sindicato recurrente porque el cumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos afecta a las relaciones entre la nueva empresa contratista y el Ayuntamiento y, en todo caso si, en el cumplimiento del contrato se afectarían los intereses de los trabajadores que serán objeto de subrogación, éstos pueden hacer valer sus derechos ante la jurisdicción social.

Como hemos señalado en otras resoluciones (como referencia en la nº 110/2013, de 14 de marzo), la legitimación exigida en el artículo 42 del TRLCSP ha de relacionarse, en el caso de terceros interesados no licitadores, como es el caso, con la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de “interés legítimo” en el ámbito administrativo (artículo 31.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, por lo que se refiere en concreto a la legitimación de los sindicatos, artículo 19.1.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Con base en esa jurisprudencia se ha de concluir la ausencia de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los pliegos objeto de recurso, pues el interés legítimo no puede ser equiparado al interés en la legalidad.

Posición distinta es la del recurso interpuesto por el Comité de Empresa de la actual prestadora del servicio, respecto al cual es evidente que, de no producirse la subrogación o hacerlo en condiciones diferentes a las que ahora tienen los trabajadores, se verán afectados en su esfera de intereses.

Como ha señalado el Tribunal Supremo (STS 7093/2012, de 6 de noviembre de 2012), para un caso que guarda cierta similitud con el que tratamos, el contrato que se licita *«ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, es decir no meramente hipotético, potencial o futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona»*, en consecuencia *“la hipotética estimación de su pretensión (puede) reportar efectos beneficiosos en los intereses del personal sustituido o desplazado como consecuencia de la actuación que impugnan”*.



Por tanto, ha de concluirse que el Comité de Empresa recurrente posee la legitimación activa exigida para poder interponer recurso especial en materia de contratación contra los pliegos.

Quinto. Se solicita en el recurso la modificación del precio de licitación por considerar insuficiente tanto el precio/hora establecido por categoría como el número de horas estimado, por lo que *“para garantizar el salario bruto de los trabajadores actuales pertenecientes a la contrata”*, hay que superar el importe garantizado como mínimo en los pliegos. Por el contrario, el órgano de contratación alega que el precio establecido es un precio de mercado.

Como hemos señalado en numerosas resoluciones (entre otras, en la Resolución 378/2014, de 9 de mayo), al fijar el presupuesto de un contrato hay que partir del principio de eficiencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto. Así lo establece el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que la regulación de la contratación tiene por objeto, entre otros, el *“asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos...”*. De acuerdo con este objetivo de control del gasto hay que interpretar el artículo 87 del TRLCSP cuando indica que *“Los órganos de contratación cuidarán 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, en el momento de fijar el presupuesto de licitación...”*.

Por parte del Comité de Empresa, no se aporta justificación alguna sobre la insuficiencia que reclama de los precios/hora por categorías y, en todo caso, deben ser los posibles licitadores interesados los que evalúen la conveniencia de presentar sus ofertas con el presupuesto máximo anual establecido.

En cuanto a la apreciación de las necesidades a satisfacer y de las horas anuales necesarias para ello, en el recurso sólo se indica que el total anual estimado de horas de trabajo está por debajo de las que se hacen actualmente. El artículo 22.1 del TRLCSP establece que *“la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado,... deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el*



procedimiento encaminado a su adjudicación". Nada impide, por tanto, que las horas anuales estimadas en los pliegos sean inferiores a las actuales y, en todo caso, como ya hemos indicado en diversas resoluciones (como referencia en la Resolución 347/2013, de 4 de septiembre) las exigencias del artículo 22 del TRLCSP, *"se refieren a un trámite previo al procedimiento de adjudicación, sobre el cual, el Tribunal no puede entrar a conocer"*.

Hemos de presumir, por tanto, que el presupuesto de licitación no está por debajo del *precio general de mercado* y desestimar las alegaciones presentadas al respecto, habida cuenta de que el artículo 87 del TRLCSP citado no determina los conceptos que deba contener el presupuesto y la apreciación de las necesidades a satisfacer es previa al procedimiento de adjudicación.

Sexto. Las cuestiones que se plantean en el recurso en relación con los trabajadores que prestan el servicio actualmente tampoco se concretan en el recurso, aunque parecen referirse a que hay trabajadores no incluidos en el listado de personal a subrogar. Respecto a la obligación de subrogación, la cláusula 23 del PCAP establece que:

"23ª.- SUBROGACIÓN DEL PERSONAL

El adjudicatario deberá hacerse cargo del personal procedente del anterior contrato en los términos regulados por el Convenio Colectivo de trabajo del sector de empresas de limpieza de edificios y locales de la provincia de Castellón vigente. La relación de trabajadores a subrogar es la que consta en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas.

De conformidad con el artículo 27.6 del citado convenio las liquidaciones y demás percepciones salariales y sociales debidas por la anterior titular del servicio a sus trabajadores, serán abonadas a éstos por la misma al finalizar el contrato."

Por su parte, el apartado 8 del PPT, relativo al personal necesario, señala que:

"La empresa adjudicataria se subrogará en la posición de la empresa anterior, a tenor de la legalidad vigente. Si el personal a subrogar fuera insuficiente, deberá contratar al



necesario para atender sus obligaciones y asegurar un adecuado servicio. Se adjunta a este pliego una relación nominal del personal que actualmente depende de la empresa adjudicataria del contrato vigente (Anexo III)."

Dichas cláusulas son plenamente respetuosas e incluso van más allá de lo exigido en el TRLCSP, que sólo se refiere a la obligación de facilitar la información sobre las condiciones de los contratos de trabajo afectados, cuando tal subrogación esté prevista en el convenio colectivo sectorial de aplicación. A estos efectos el artículo 120 del TRLCSP, dispone que:

"En aquellos contratos que impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará tal medida..."

De acuerdo con esta disposición, la Administración contratante debe facilitar a los licitadores, en el pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a subrogar. Dicha información, como señala el informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 33/2002, es necesaria para que *"el futuro contratista conozca suficientemente cuáles serán las obligaciones que asume al resultar adjudicatario del contrato, que son no sólo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos,..."*.

No consta en el expediente que los posibles licitadores hayan solicitado aclaraciones sobre la relación de trabajadores incluida en el indicado Anexo III del PPT. En cuanto a los posibles errores en dicha relación, el Comité de Empresa recurrente no los concreta y, en todo caso, el órgano de contratación indica que los datos consignados en el anexo son los facilitados por FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., la actual prestadora del servicio.



Por tanto, debemos interpretar que se ha cumplido con la obligación de informar sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que pueda afectar la subrogación y, al incluir el anexo con la relación de personal que presta el servicio, se ha proporcionado a los posibles licitadores información que les permite calcular los costes de una posible subrogación del personal. En consecuencia, no procede admitir las alegaciones relativas a la subrogación del personal.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir los recursos presentados por D. M. L. B. O. en nombre de la Sección Sindical de CC.OO. de la contrata de limpieza de los colegios públicos de Castellón (recurso nº 634) y como Secretaria de Política Sectorial de la Federación de Construcción y Servicios de CC.OO. P.V. Sindicato Intercomarcal de Castellón (recurso nº 635), por falta de legitimación y desestimar el recurso interpuesto por el Comité de Empresa de la actual prestadora del servicio, FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. (recurso nº 636), contra los pliegos reguladores de la contratación del «*Servicio de limpieza de los colegios públicos del Excmo. Ayuntamiento de Castellón de la Plana*».

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 al de 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.

