



Recurso nº 1280/2018 C.A. Castilla-La Mancha 97/2018

Resolución nº 114/2019

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

En Madrid, a 18 de febrero de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.G.P., en representación de Unión Regional de Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara, de 6 de noviembre de 2018, por la que se aprobaron los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que han de regir la licitación del contrato de prestación del *“Servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los Colegios Públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados”*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 13 de noviembre de 2018 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato de prestación del servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los Colegios Públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados.

El valor estimado es de 8.114.666 euros.

Segundo. Disconforme el Sindicato recurrente con la división en lotes del contrato, formula recurso especial en materia contractual.

El órgano de contratación ha emitido informe solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. Por resolución de 14 de diciembre de 2018, la Secretaria del Tribunal, actuando por delegación del mismo, acordó la concesión de la medida provisional consistente en



suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), al considerar que el análisis de los motivos que fundamentan la interposición del recurso pone de manifiesto que los perjuicios que podrían derivarse de la continuación por sus trámites del procedimiento, son de difícil o imposible reparación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LCSP y en el convenio de colaboración de fecha 2 de noviembre de 2012, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. Con respecto al requisito de legitimación, el artículo 48 de la LCSP, en relación con las organizaciones sindicales, la limita a los casos en que de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas impliquen que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

Procede en este punto traer a colación las Sentencias del Tribunal Constitucional número 210/94, 257/88, 106/96, entre otras, las cuales, en síntesis afirman que “(...) *la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado*”.



La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2009, de 7 de septiembre, en el Recurso de amparo 4485/2005, en relación con la legitimación de los Sindicatos para ejercer acciones en el orden contencioso-administrativo, invoca numerosos pronunciamientos del Tribunal (SSTC 358/2006, de 18 de diciembre; 153/2007, de 18 de junio; 2002/2007, de 24 de febrero; 4/2009, de 12 de enero) que han ido conformando jurisprudencia consolidada que se resume en que *“tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (SS 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que es posible en principio reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores”* pero añade *“también venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada”*.

Se distingue por tanto entre una primera legitimación abstracta o general de los sindicatos (legitimación *ad procesum*) y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre la organización que recurre y la pretensión ejercitada (legitimación *ad causam*), precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre el sindicato y la pretensión que ejerce, materializado en un interés económico o profesional.

Cuarto. Aplicando la doctrina anterior al caso que nos ocupa, el sindicato alega que la LCSP exige para no dividir en lotes el objeto del contrato que existan motivos válidos, siempre que se motive debidamente la decisión. Considera que, en este caso, el motivo válido es el perjuicio que para el personal de la contrata se deriva de la división. Concreta los perjuicios en que la división supone una clara modificación de las condiciones de trabajo. Asimismo, existen acuerdos de Centro de Trabajo que mejoran el convenio sectorial provincial de limpieza y que podrían perderse al subrogar a la plantilla por diferentes empresas en los diferentes lotes. Las modificaciones conllevarían posibles despidos y habría que asumir indemnizaciones que encarecerían sustancialmente la ejecución del contrato, lo que recaería sobre la Administración y la empresa adjudicataria. En todo caso, se producirían dificultades en la ejecución de los contratos, al no poder maximizar los recursos de personal, disponiendo claramente de una menor flexibilidad para



organizar mejor el servicio. Se impediría la posibilidad, existente actualmente de utilizar a la plantilla que presta servicios en los colegios para hacer sustituciones de vacaciones en el período estival.

Todos estos extremos los conocía la Administración antes de iniciar el procedimiento de licitación, al habérselos comunicado el sindicato recurrente. Concluye señalando que la actuación municipal no sólo contraviene lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP, sino que resulta arbitraria, con absoluta falta de motivación.

Por su parte, el órgano de contratación manifiesta que el TRLCSP partía de la unidad del objeto del contrato, siendo la división en lotes la excepción. Tras la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, este criterio ha sufrido un cambio radical, de forma que la división del objeto del contrato en lotes pasa de ser una excepción a convertirse en regla general. El Considerando 78 de la Directiva deja libertad a los poderes adjudicadores libertad para configurar los lotes como estimen conveniente.

Estos criterios se han recogido en el artículo 99 de la LCSP. Por tanto, la regla general es la división en lotes, con el fin de fomentar la participación de las PYME en las licitaciones públicas, de forma que sólo cuando se decida la no división en lotes debe el órgano de contratación motivar la decisión. Por lo que, habiéndose previsto la división en lotes, no se ha vulnerado la obligación de motivar.

Concluye señalando que la división en lotes no supone un perjuicio para los trabajadores, dado que la cláusula 20.6 del pliego garantiza la subrogación de aquéllos y el cumplimiento de las obligaciones previstas en esa cláusula se configura como condición esencial de ejecución del contrato.

Quinto. Puede reconocerse, por tanto, legitimación al Sindicato recurrente, pues invoca en su recurso perjuicios a los trabajadores. No sólo alega estos perjuicios, sino también otros tales como un mayor coste en la prestación o una menor flexibilidad en la prestación de los servicios, pero esas son cuestiones que están al margen de los intereses que tiene encomendados defender.



Pero el hecho de ostentar legitimación, no supone necesariamente que la pretensión que se sostiene deba prosperar. En efecto, los perjuicios denunciados son meramente hipotéticos y no resultan directamente de la regulación del pliego, en la medida en que la subrogación de los trabajadores en las condiciones que disfrutaban, se respeta en dicho pliego que, además, prevé el incumplimiento de las obligaciones del adjudicatario en ese sentido, como condición esencial de ejecución del contrato. Como expresa el órgano de contratación, el principio general es la división en lotes de los contratos y, si se opta por esa decisión, no es necesario motivarla. No se ha infringido, pues, el artículo 99 de la LCSP.

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. L.G.P., en representación de Unión Regional de Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara, de 6 de noviembre de 2018, por la que se aprobaron los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que han de regir la licitación del contrato de prestación del *“Servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los Colegios Públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados”*.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. 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 sanción de acuerdo con lo previsto en el artículo 58.2 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 Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo



dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Voto particular que formula Fernando Javier Hidalgo Abia, Presidente del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, respecto de la Resolución del recurso nº 1280/2018, adoptada por la mayoría del Tribunal, en su reunión de fecha 18 de febrero de 2019.

Con el máximo respeto al criterio de la mayoría, discrepo del criterio de la mayoría que adopta la Resolución del recurso nº 1280/2018, aprobada en la sesión del Tribunal del día 18 de febrero de 2019.

El recurso se interpuso por la entidad sindical Unión Regional de Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara, de 6 de noviembre de 2018, por la que se aprobaron los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que han de regir la licitación del contrato de prestación del servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los Colegios Públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados.

La entidad recurrente basa su legitimación en la general aceptada para fundar la legitimación ad processum, pero no invocó interés alguno para fundamentar su legitimación ad causam, que, sabido es, viene concretada en el artículo 48, párrafo segundo de la LCSP, que determina lo siguiente:

“Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de



ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”.

La organización sindical recurrente impugna la división en lotes que, en cumplimiento de lo determinado por la LCSP, ha efectuado el órgano de contratación en el PCAP. La recurrente discrepa de esa división y pretende que se anule la cláusula que la establece para que no exista pluralidad de contratos, sino solo uno. Su interés para apoyar la impugnación de esa cláusula la concreta en que la división podría producir un hipotético perjuicio para los trabajadores, así como en que la división generaría un encarecimiento de la ejecución del contrato y dificultades en la misma.

Tales intereses presuntivamente afectados por la división en lotes del contrato licitado no coinciden en nada con la causa o interés concreto que LCSP determina para fundamentar la legitimación ad causam de las organizaciones sindicales, que, como hemos reseñado más arriba, se concreta por aquella Ley en que pueda deducirse fundadamente que de las decisiones recurribles resulte que en la ejecución del contrato se incumplan por el empresario sus obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación

La recurrente no invoca causa alguna de la que se deduzca o pueda deducirse que los futuros empresarios adjudicatarios de cada lote vayan a incumplir sus obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. Y ese presunto incumplimiento no puede en modo alguno inferirse del solo hecho de que el OC cumpla lo determinado por la LCSP y la Directiva 2014/24/UE, que aquélla transpone al ordenamiento español, sobre división del objeto del contrato en lotes, máxime si el propio PCAP prevé lo exigido legalmente sobre subrogación del personal que actualmente está adscrito a la ejecución de la prestación objeto del contrato en curso.

Inexistente ese concreto interés que fundamentaría la legitimación ad causam de la recurrente e, incluso, ni siquiera citado por la misma, es evidente que la falta de legitimación concurre como causa de inadmisión del recurso, requisito que es de orden público, apreciable de oficio por este Tribunal, por lo que debería haberse inadmitido el recurso presentado.



Esa doctrina es la que se viene manteniendo de forma reiterada por este Tribunal en diversas Resoluciones dictadas tras la vigencia de la LCSP respecto de recursos interpuestos contra actos dictados en procedimientos e licitación sujetos a dicha Ley, y no al TRLCSP, ya derogado. En ese sentido nos hemos pronunciado entre otras, en la Resolución 977/2018, de 26 de octubre, de 2018, en la que dijimos:

“En efecto, de conformidad con el artículo 48 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”. Ahora bien, respecto de las organizaciones sindicales hay que estar al siguiente párrafo del mencionado artículo, según el cual, “estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación (...)”.

Es decir, la Ley establece, por una parte, una legitimación expresa ad processum de las organizaciones sindicales, que no deben acreditar, como sucede en el resto de los casos, los derechos o intereses legítimos afectados, pero esta legitimación está condicionada a los requisitos señalados.

Sin embargo, el análisis de los recursos, como se ha expresado en los antecedentes de esta resolución, solo demuestra que los sindicatos recurrentes han impugnado los criterios de valoración por motivos –la corrección de los criterios de valoración, el peso de cada uno de los criterios-, que no están relacionadas con las obligaciones sociales o laborales en la ejecución del contrato”.

En el precepto citado, la legitimación se vincula a la concurrencia de una fundada deducción de posible incumplimiento de unas determinadas obligaciones, que son las sociales o laborales del empresario adjudicatario de cada lote respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación propia de ese lote. En nuestro caso, no



hay visos de que el empresario adjudicatario vaya a incumplir sus obligaciones laborales respecto de esos trabajadores, y, más en concreto, el motivo alegado para impugnar la división del objeto del contrato en lotes no afecta para nada a ese requisito legal de la legitimación de los sindicatos, ni puede en modo alguno afectarlo, pues la cláusula impugnada se limita a cumplir lo determinado preceptivamente por la LCSP, precisamente para facilitar la concurrencia de las PYME.

Por tanto, la recurrente no tiene legitimación en este caso, por lo que procede inadmitir el recurso en vez de desestimarlo.

Madrid, a 18 de febrero de 2019.