



Recurso nº 504/2020 C. Valenciana nº 133/2020

Resolución nº 782/2020

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

En Madrid, a 3 de julio de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. R. M. M., en nombre y representación de la central sindical UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO (UGT-PV) o la FICA y D. J. J. P. M., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS- Federación de Industria (CCOO), contra el anuncio y los pliegos rectores del procedimiento "*Contrato de servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la Ciudad de Valencia*", convocado por el Ayuntamiento de Valencia, expte nº 04101/2019/250-SER, dividido en dos lotes y con valor estimado de 18.360.000,00 € (IVA excluido); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 28 de noviembre de 2018, el Teniente Alcalde-Delegado del Área de Gobierno Interior del Ayuntamiento de Valencia propuso a la Junta de Gobierno Local de la Corporación la iniciación de oficio del procedimiento para la contratación del servicio de mantenimiento de la instalación del alumbrado público de la ciudad de Valencia.

Segundo. Aprobado el expediente y los pliegos, el anuncio de licitación fue enviado a su publicación oficial en el Diario Oficial de la Unión Europea el 1 de marzo de 2019. Del mismo modo la publicidad del anuncio y de los pliegos se realizó a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 4 de marzo del presente. En los anuncios se advirtió que el procedimiento de adjudicación sería el abierto, que la forma de presentación de las proposiciones era electrónica y que el plazo máximo de su presentación vencía el 1 de abril de 2019 hasta las 12:00 horas. El valor estimado del contrato se anunció por 18.360.000 € (IVA excluido);



Tercero. Estos pliegos fueron recurridos en tiempo y forma por la ASOCIACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS ENERGÉTICOS ante este Tribunal que generó la tramitación del recurso especial nº 360/2019 del que emanó la Resolución nº 695/2019, de 27 de junio, por la que se estimó el recurso. El fallo de la indicada resolución expresó cuanto sigue:

«Estimar el recurso interpuesto por D. Luis Cabrera Álvarez, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos rectores del procedimiento “Contrato de servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la Ciudad de Valencia”, anulando la obligación de subrogación del personal recogida en los pliegos».

Cuarto. Contra la citada Resolución nº 695/2019, los representantes de las centrales sindicales ahora impugnantes, sin haber sido partes en el recurso especial del que dimanó el fallo, interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (P.O. 5/268/2019), del que está pendiente la pieza separada de suspensión para la adopción de medidas cautelares. Del expediente remitido a este Tribunal consta que la representación procesal del Ayuntamiento de Valencia ha solicitado la inadmisión del proceso contencioso-administrativo por la pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

Quinto. Por su parte, en cumplimiento de la Resolución nº 695/2019 de este Tribunal, el 13 de diciembre de 2019, el Ayuntamiento de Valencia decretó el desistimiento del procedimiento de contratación licitado con referencia nº 4101/2019/16-SER; desistimiento que goza del carácter de ser un acto firme y consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma.

Sexto. Con fecha 11 de febrero de 2020 y previa Moción de la Teniente de Alcalde del Área de Gestión de Recursos, delegada del Servicio de Arquitectura y Servicios Centrales Técnicos, valorada la necesidad del servicio, propuso la iniciación de un nuevo procedimiento para llevar a cabo la contratación del servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la ciudad de Valencia. El expediente se incoó con el nº 04101/2019/250-SER.



Séptimo. El expediente de contratación y sus pliegos fueron aprobados el 6 de marzo de 2020 y ese mismo día fue enviado para su anuncio en el DOUE. El anuncio de licitación y los pliegos se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 9 de marzo del presente. Se señaló como fecha máxima para la presentación de proposiciones el día 6 de abril a las 12:00 horas.

Octavo. El procedimiento de contratación siguió los trámites que, para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, regula la vigente Ley 9/2018, de 7 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).

Noveno. Con fecha de 24 de marzo del presente, las representaciones de las centrales sindicales UGT-PV y CCOO, presentaron en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda, la formalización del recurso especial en materia de contratación pública contra los referidos pliegos, por considerar que no recogían la subrogación de los trabajadores al abrigo del artículo 130 de la LCSP. Fruto de este recurso nº 338/2020, el Tribunal dictó la Resolución nº 569/2020, de 30 de abril, con el siguiente fallo:

«Inadmitir el recurso interpuesto por D. R. M. M., en nombre y representación de la central sindical UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO (UGT-PV) o la FICA y D. J. J. P. M., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS- Federación de Industria (CCOO), contra el anuncio y los pliegos rectores del procedimiento “Contrato de servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la Ciudad de Valencia”, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, expte nº 04101/2019/250-SER; por carecer de actuación material susceptible de recurso especial en materia de contratación administrativa».

Décimo. Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia de 15 de mayo de 2020 se acordó la reanudación del procedimiento de contratación, con aprobación de los pliegos tras la rectificación de errores materiales y, el envío de un nuevo anuncio al DOUE, así como a la Plataforma de Contratación del Sector Público que hace



publica la licitación y los pliegos con fecha 18 de mayo, señalando como plazo máximo para la presentación de las ofertas hasta el 15 de junio a las 12:00 horas.

Undécimo. Según el certificado generado por la Plataforma han presentado sus proposiciones en plazo las siguiente empresas:

- CITELUM IBÉRICA, S.A.,
- ELECNOR, S.A.,
- ETRALUX, S.A.,
- FCCMA-FCCIIE,
- IMESAPI, S.A.,
- SOCIEDAD ESPAÑOLA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICA, S.A.,
- SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A.,
- URBALUX, S.A.,
- URBIA INTERMEDIACIÓN INGENIERÍA Y SERVICIOS, S.A., y
- UTE ACEINSA MOVILIDAD-AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES.

Duodécimo. Con fecha 8 de junio de 2020 ha tenido entrada en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda del recurso especial en materia de contratación formalizado por las centrales sindicales FICA UGT-PV y CC.OO.-PV, instando la declaración de nulidad del anuncio y de los pliegos. Del mismo modo, se interesa la adopción de la medida provisional de la suspensión del procedimiento.

Decimotercero. La Secretaria General del Tribunal reclamó el del expediente y el informe del órgano de contratación y actuando por delegación de éste, con fecha 22 de junio de 2020, acordó resolver la concesión de la medida provisional consistente en suspender el



procedimiento de contratación, sin que ésta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Decimocuarto. 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 Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con el apartado cuarto del artículo 46 de la LCSP y en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Valencia suscrito el 22 de marzo de 2013, que atribuye las competencias para entender de este tipo de recursos contractuales.

Segundo. Las recurrentes, dos centrales sindicales gozan de una legitimación corporativa para sostener sus pretensiones de nulidad de los pliegos de conformidad con el artículo 48 segundo inciso de la LCSP.

Dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *«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».*

Habiendo interpuesto el recurso dos centrales sindicales, UGT-PV y CCOO, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación a la legitimación de los sindicatos, entre otras, en su Resolución 524/2017, de 17 de junio, en la que se establece que:

«En cuanto a la legitimación activa del Sindicato recurrente, hemos de recordar en este punto que el TRLCSP (artículo 42) reconoce legitimación activa para la interposición del recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. A tal efecto, citaremos la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Cuarta, de fecha 6 de julio de 2016, que viene asentar los principios en que este Tribunal debe realizar la interpretación del instituto de la legitimación activa, que a su vez relaciona con la doctrina incontrovertida del Tribunal Constitucional al respecto, así se señala en la Sentencia de la Audiencia Nacional: “En relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”. De otra parte, el Tribunal Constitucional ha elaborado también una



consolidada doctrina sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el acceso a la jurisdicción. Así, la STC 148/2014, de 22 de septiembre, reitera que: “En relación con la legitimación de los sindicatos, en la STC 202/2007, de 24 de septiembre, sistematizando nuestra doctrina, recordamos que ha de partirse de “un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Así, hemos dicho que los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros a través de esquemas propios del Derecho privado, pues cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo, sin estar condicionados a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación. Por esta razón, es posible, en principio, reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores (por todas, SSTC 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, 142/2004, de 13 de septiembre, y 28/2005, de 14 de febrero)».

No obstante señalábamos que «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, pues, como se dijo en la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer. La conclusión es que la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico; concepto este que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico, y



que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esto es, tiene que existir un vínculo especial y concreto entre el sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5).

SEXTO. -La aplicación de la anterior doctrina al caso controvertido nos lleva a reconocer al sindicato recurrente interés legítimo en la impugnación de la licitación que se encuentra en el origen de este recurso contencioso-administrativo. En efecto, lo que el sindicato pretendía era que el pliego de condiciones al que se sometía la licitación incorporara la obligación de quien resultara adjudicatario del contrato de subrogarse en la totalidad de las relaciones laborales del personal adscrito a la línea de transporte de viajeros objeto de contratación, y lo pretendía además con fundamento en la pretendida vinculación de la Administración al convenio colectivo sectorial aplicable a la hora de aprobar el pliego de condiciones. Pues bien, más allá de si esta pretensión se encuentra o no fundada y, en consecuencia, del éxito o fracaso de la misma, resulta patente que el sindicato recurrente pretendía la defensa de los intereses de los trabajadores que prestaban servicio para la concesionaria, postulando la continuidad de su relación laboral con la concesionaria que resultase adjudicataria, y que además lo hacía esgrimiendo la aplicación del convenio colectivo sectorial aplicable. En definitiva, el sindicato recurrente suscitaba una cuestión que afectaba de lleno a los intereses de los trabajadores cuya defensa y promoción tiene constitucionalmente atribuida ex art. 7 CE, cuestión que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad de la actuación administrativa sino conexión directa con los trabajadores y que, en consecuencia, llena por completo las exigencias de la caracterización como “legítimo” del interés esgrimido por el sindicato recurrente como atributivo de legitimación activa».

Además, en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, de este Tribunal, ya citábamos «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". Estas conclusiones que se alcanzaban acerca de la legitimación de los sindicatos a la luz del TRLCSP, no resultan alteradas, sino más bien confirmadas, por la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En efecto, el artículo 48 de la LCSP introduce dos novedades respecto al artículo 42 del TRLCSP. Por un lado, amplía el ámbito de la legitimación no ya sólo a aquellos que resulten perjudicados en sus derechos e intereses legítimos (tal y como establecía el TRLCP) sino que se especifica que tales derechos e intereses legítimos pueden ser "individuales o colectivos" y, además, se abre a la afectación indirecta - "puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso".

Y, por otra parte, en lo que aquí nos interesa, el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP legitima a las organizaciones sindicales para interponer este recurso cuando de las decisiones recurribles se pudiera deducir fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirán las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, con la contrapartida de que también lo estará "la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Así, el citado artículo 48 de la LCSP señala que: «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. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

El tenor del citado precepto, así como la citada doctrina que sobre el particular se ha expuesto, nos lleva a entender que la legitimación de un sindicato para recurrir sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que deba extenderse esta legitimación en la medida que rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad



ordinaria del contenido de los pliegos. En el recurso objeto de la presente Resolución las centrales sindicales recurrentes cuestionan el deber de contemplar los pliegos la subrogación de los trabajadores ex artículo 130 de la LCSP, de modo que de acuerdo con la doctrina expuesta y con el tenor literal del transcrito art. 48 LCSP, debe admitirse su legitimación.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además el acto recurrido, los pliegos, son uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2, a) del mismo cuerpo legal.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP, por otro lado, se han dado cumplimiento a las demás exigencias procedimentales, por lo que procede su admisión.

Quinto. Sostienen las defensas de las centrales sindicales impugnantes que la Corporación Municipal en su condición de órgano de contratación, ha actuado irregularmente pues no puede rectificar ni activar unas actuaciones que previamente ha anulado. Subsidiariamente, estima que los pliegos no contemplan la subrogación de los trabajadores, siendo en su opinión una obligación legal y convencional.

En la primera alegación de las defensas de los sindicatos recurrentes se afirma que, el órgano de contratación no puede anular y dejar sin efectos el anuncio y los pliegos, actuación que originó la inadmisión del recurso seguido en este Tribunal con el nº 338/2020 por falta de actuación administrativa impugnabile, y posteriormente, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia proceder a acordar la reanudación del procedimiento de contratación, si bien, con la salvedad de la aprobación de nuevos pliegos dado que se habían rectificado ciertos errores materiales advertidos, sobre todo en torno a las prescripciones técnicas.

A juicio de la defensa de las centrales sindicales, esta actuación es contraria a Derecho, dado que no pueden activarse actuaciones anuladas anteriormente por el órgano de contratación.



La segunda alegación del recurso se centra nuevamente en la consideración del deber de subrogación de los trabajadores, no incluida en los pliegos, pese a que la Resolución de este Tribunal nº 695/2019, de 27 de junio estimó que no concurrían los presupuestos legales del artículo 130 de la LCSP, siendo además esta una cuestión sub iudice, pues las centrales sindicales ahora recurrentes, interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia contra la citada Resolución, en la que se analizaron unos pliegos del expediente 04101/2019/16 que han perdido su eficacia jurídica, pues el Ayuntamiento de Valencia en cumplimiento de la misma acordó el desistimiento de dicho expediente de contratación.

En opinión de las recurrentes, las condiciones del pliego que se recurre no concreta la obligación de subrogación de los trabajadores, estando obligados a ello, tanto por la ley como por convenio colectivo. Por lo que respecta a la imposición legal traen a colación la Ley 18/2018, de 13 de julio, para el Fomento de la Responsabilidad Social de la Generalitat Valenciana (DOGV nº 8.339 de 16 de julio de 2018 y BOE de 14 de septiembre de 2018) y en concreto con apoyo en su artículo 13.

Además de la imposición legal del deber de subrogación en los contratos de los poderes adjudicadores, las centrales sindicales recurrentes abundan en la existencia de un deber de carácter convencional, esto es, en la existencia de un convenio colectivo del sector que exige en los contratos administrativos la subrogación del personal de la anterior contratista a la nueva adjudicataria. Y se refieren al Convenio Colectivo de Trabajo del sector de la industria, la tecnología y los servicios del sector del metal de la provincia de Valencia (BOP de Valencia nº 46, de 6 de marzo de 2018), que en su opinión: *«Resulta de aplicación a los trabajadores que prestan el servicio de mantenimiento del alumbrado público establece en su art. 49 bis, respecto a la subrogación lo siguiente; “Solo para los casos de los contratos licitados según la clasificación de la Ley de Contratos del Sector Público y siempre y cuando los mismos impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse en determinadas relaciones laborales, el presente convenio dará cobertura a las condiciones a que haga referencia la citada licitación”»*.

En conclusión, a juicio de las impugnantes el pliego rector de este procedimiento de contratación, al no contener la obligación de subrogación, infringe el artículo 49 bis del



Convenio Colectivo de Trabajo del sector de la industria, la tecnología y los servicios del sector metal de la provincia de Valencia, el artículo 13 y la Exposición de Motivos de la Ley 18/2018, para el fomento de la responsabilidad social, el artículo 130 de la LCSP y la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública.

En lógica consecuencia, se suplica al Tribunal que se declare la nulidad del procedimiento y subsidiariamente, la anulación de los pliegos por no contemplar la subrogación de los trabajadores.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación en el informe evacuado el 15 de junio de 2020 suscrito por el Secretario General del Ayuntamiento de Valencia, viene a oponerse a las pretensiones anulatorias de las centrales sindicales recurrentes.

En relación con la activación del procedimiento de contratación, el informe del recurso expresa que: *«Respecto de la primera de las cuestiones planteadas, no asiste la razón a las recurrentes por cuanto las actuaciones llevadas a cabo por esta Administración en ningún caso han supuesto la “anulación” del acto administrativo convocando el procedimiento, sino la anulación de aquellos documentos publicados en la Plataforma con el objeto de impedir a las eventuales licitadoras descargarse la herramienta para presentar ofertas, como se ha indicado en los antecedentes de hecho, actuación de carácter material realizada con la finalidad indicada que, una vez levantada la suspensión de plazos administrativos acordada por el RD 463/2020, de 14 de marzo podía (y debía) “reactivarse” nuevamente mediante su publicación, por cuanto su conformidad a Derecho, hasta la fecha, no había sido cuestionada».*

Y prosigue: *«En el presente caso se da la circunstancia de que, además, se ha procedido a rectificar un error material detectado en los pliegos de prescripciones técnicas particulares, habiéndose publicado en la Plataforma tanto el nuevo acto administrativo como los pliegos que han de regir el procedimiento de contratación, todo ello al amparo de lo dispuesto en el art. 124 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

De lo anterior se infiere, en cualquier caso, que el derecho de defensa de los recurrentes no ha resultado afectado como lo demuestra el hecho de la posibilidad de interponer



recurso en tiempo y forma, como de hecho ha acontecido en el presente caso, y sin que resulte admisible la realización o reiteración de otras actuaciones cuyo único efecto sea la dilación o ralentización por más tiempo del procedimiento de contratación».

Por lo que respecta a la segunda alegación, el órgano de contratación insiste en que se ha tenido en consideración la Resolución de este Tribunal nº 695/2019, de 27 de junio que estimó el recurso declarando la inexistencia de un deber legal y/o convencional en la subrogación de los trabajadores, y que está pendiente de revisión por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las centrales sindicales y en el que la defensa letrada consistorial ha solicitado su inadmisión.

En fin, en la polémica sobre la obligación convencional, el órgano de contratación matiza en su informe que: *«En cuanto al debate sobre si el Convenio Colectivo de trabajo del sector de la industria, la tecnología y los servicios del metal de la provincia de Valencia (BOP. de Valencia nº 46 de 6 de marzo de 2018), prevé en su artículo 49 bis) la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que viene prestando el servicio, se trata de una cuestión ya resuelta de forma amplia y reiterada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa y, en particular, en la citada Resolución nº 695/2019 y doctrina y jurisprudencia que en ella se cita, motivo por el cual no corresponde a esta Administración efectuar pronunciamiento alguno al respecto por cuanto ello constituiría de facto una revisión de la citada Resolución cuyo enjuiciamiento le está vedado a esta Administración que, antes al contrario, viene obligada al cumplimiento de los actos dictados por el mencionado Tribunal cuyas resoluciones son directamente ejecutivas, tal como establece el art. 59.2 de la LCSP».*

En conclusión y de conformidad con lo expuesto, el órgano de contratación matiza que, como quiera que la única finalidad del recurso es la imposición vía pliegos de la subrogación del empleador en las relaciones laborales del personal adscrito a la ejecución del contrato, se suplica la desestimación del recurso en su integridad.



Séptimo. Pues bien, expuestas las posiciones de las partes, hemos de comenzar analizando la cuestión en torno a la reactivación o la reanudación del procedimiento de contratación pues, según advierten las recurrentes, si ha sido anulado no puede ni reanudarse ni activarse.

En contra, hemos de tener en cuenta las incidencias que la declaración del estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, provocó sobre los expedientes administrativos en general y, sobre los procedimientos de contratación en particular.

La regla general según se infiere de la Disposición Adicional Tercera del citado Real Decreto 463/2020 en la redacción dada por el Real Decreto 465/2020 es atender, -salvo supuestos excepcionales- a la suspensión de los plazos insertos en los procedimientos de contratación y en los procedimientos de adjudicación.

Durante el estado de alarma y sus prórrogas los plazos quedaron suspendidos, y su reanudación, se activó en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019. A tales efectos, la Disposición Adicional Octava del citado Real Decreto Ley 17/2020 previene literalmente cuanto sigue:

«A los efectos previstos en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley se acuerda el levantamiento de la suspensión de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades pertenecientes al Sector Público, en el sentido definido en el artículo 3 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, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior permitirá igualmente el inicio de nuevos procedimientos de contratación cuya tramitación se lleve a cabo también por medios electrónicos.

Esta medida se extenderá a los recursos especiales que procedan en ambos casos».

Al amparo de esta normativa excepcional propia del impacto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 se ha de analizar la anulación de los actos materiales de publicidad acordados por el órgano de contratación, dejando por ende, sin efectos los anuncios y suspendidos los efectos de los pliegos, para después por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia de 15 de mayo de 2020 acordar la reactivación del procedimiento de adjudicación y por ende, la reiniciación de los plazos de licitación, con el fin de garantizar la máxima concurrencia competitiva entre los licitadores.

En consecuencia, no ha existido una revisión o anulación en vía administrativa de los pliegos, tal y como parece conducir las afirmaciones de las recurrentes, sino una reanudación de los plazos de un procedimiento de contratación que quedaron suspendidos y, por ende, anulados los anuncios que para su publicidad se comunicaron al DOUE y a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Por ende, el primer motivo de impugnación esgrimido por las centrales sindicales no merece favorable acogida en esta sede, amén de excederse de su cometido de protección y defensa de los derechos de los trabajadores a quienes de forma corporativa representan institucionalmente.

Octavo. Por último, en cuanto a la existencia de una obligación legal y convencional que exigen la corrección de los pliegos para contemplar la subrogación de los trabajadores ex artículo 130 de la LCSP, este Tribunal no puede sino reiterar su posicionamiento jurídico expresado en la Resolución nº 695/2019, de 27 de junio, que provocó el desistimiento del procedimiento de contratación anterior y pendiente de revisión jurisdiccional en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Prima facie, hemos de subrayar que este tema ya ha sido definitivamente resuelto en vía administrativa de forma que el nuevo pliego que no incluye la subrogación es simplemente



ejecución de lo resuelto por este Tribunal, lo que excluye cualquier revisión administrativa de esa resolución. En este sentido se argumenta por el propio órgano de contratación en su informe, apartado octavo, donde alega cuanto sigue:

«Octavo. Plantea en segundo término la recurrente su disconformidad con los pliegos del nuevo procedimiento por no contemplar la subrogación del personal empleado en la ejecución del contrato. Al respecto únicamente cabe señalar lo siguiente:

1º) La nueva redacción contemplada en el apartado Z del Anexo I al PCAP (expte. 04101/2019/250-SER) deriva del cumplimiento de la Resolución nº 695/2019, de 27 de junio (rec. nº. 360/2019), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por la que se anuló la obligación de subrogación incluida en el anterior procedimiento.

En cuanto al debate sobre si el Convenio Colectivo de trabajo del sector de la industria, la tecnología y los servicios del metal de la provincia de Valencia (BOP. de Valencia nº 46 de 6 de marzo de 2018), prevé en su artículo 49 bis) la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que viene prestando el servicio, se trata de una cuestión ya resuelta de forma amplia y reiterada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa y, en particular, en la citada Resolución nº 695/2019 y doctrina y jurisprudencia que en ella se cita, motivo por el cual no corresponde a esta Administración efectuar pronunciamiento alguno al respecto por cuanto ello constituiría de facto una revisión de la citada Resolución cuyo enjuiciamiento le está vedado a esta Administración que, antes al contrario, viene obligada al cumplimiento de los actos dictados por el mencionado Tribunal cuyas resoluciones son directamente ejecutivas, tal como establece el art. 59.2 de la LCSP».

En definitiva, dado que el nuevo pliego es ejecución de nuestra resolución anterior, que en el tema de la subrogación ya ha resuelto definitivamente por resolución que los recurrentes actuales han recurrido en vía contencioso administrativa, surten ahora su virtualidad jurídica la institución de cosa juzgada o cosa decidida en este sede administrativa, amén de la litispendencia: lo cual genera la inadmisión de este recurso especial por ambos



motivos íntimamente vinculados hasta el punto que el uno es resultado del anterior, la litispendencia lo es de la cosa resuelta definitivamente en vía administrativa.

En fin se trata esta de una cuestión pendiente ya resuelta administrativamente y además de un recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo cual impide a este Tribunal entrar a conocer sobre el fondo del asunto traído de nuevo por las centrales sindicales a esta sede ya que producen sus efectos la cosa decidida y la litispendencia como obstáculos procedimentales para el enjuiciamiento de nuevo del tema planteado, de tal suerte que dada la triple identidad de sujetos, objeto y causa de pedir, se ha de decretar sin más la inadmisión de este recurso.

Obiter dicta, este Tribunal ha de reiterar en cuanto al contenido y alcance de dicho precepto (artículo 120 del TRLCSP y ahora artículo 130 LCSP), tal y como se señaló, entre otras muchas, en sus Resoluciones números 181/2011, 8/2013, 75/2013, 136/2013, 264/2013, 608/2013, 321/2014, 872/2014 y 891/2014, en consonancia con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en sus informes de 31/1999, de 30 de junio, y 33/2002, de 23 de octubre, lo siguiente:

«La cláusula de subrogación empresarial, excede del ámbito subjetivo propio de los pliegos –Administración contratante y adjudicatario–, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria. Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un contenido netamente laboral (la subrogación en los derechos y obligaciones del anterior contratista respecto al personal de éste destinado a la prestación del servicio) y que forman parte del status del trabajador, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social».

También dijimos que la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que en el momento de convocarse una licitación se encuentre ejecutando un contrato con el mismo objeto, surge como una exigencia del



convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate, pero en ningún caso del pliego.

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. Por ello, el hecho de que en el pliego no se contemplen específicamente las distintas obligaciones impuestas por la normativa correspondiente no significa que las mismas no hayan de ser cumplidas.

En fin, señalamos que 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, no surge del artículo 44 del ET, pues la situación es la de una Administración que finaliza un contrato con una empresa y celebra otro distinto con la que resulte adjudicataria y no hay subrogación empresarial entre dos empresas, cedente y sucesora de la actividad, sino de la exigencia del convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate. Así lo corrobora la jurisprudencia que declara que la mera sucesión de contratistas no determina, por sí sola, la aplicación de dicho precepto, salvo que se transmita al contratista la infraestructura o la organización básica para la explotación (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala IV, de 24 de julio de 2013 –Roj STS 4481/2013–, 13 de febrero de 2013 –Roj STS 993/2013– y 19 de diciembre de 2012 –Roj STS 9066/2012–).

Además, en las Resoluciones 46/2014, 336/2015 y 112/2017, el Tribunal consideró inadmisibles 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 88 del TRLCSP*, que ordena al órgano de contratación estar al coste real del servicio en los doce meses inmediatamente anteriores a la licitación. 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.

Siguiendo las tesis de las centrales recurrentes, existen en este caso dos fuentes de imposición de la subrogación de los trabajadores, la ley y el convenio colectivo sectorial, que pasamos a analizar.

A) Imposición legal por mor de la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana para el fomento de la responsabilidad social.

Siguiendo los predicamentos de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP, esta norma legal autonómica pretende introducir las novedades de una contratación socialmente responsable a la que apela desde el artículo 1.3 de la vigente LCSP. Así el Preámbulo de la Ley 18/2018 justifica la imbricación de la responsabilidad social en la contratación del sector público regional con las siguientes palabras:

«El Título II se refiere a la responsabilidad social en el ámbito de la administración pública valenciana y en su sector público, ya que es la propia administración la que debe dar un paso al frente e incluir en la gestión pública preocupaciones sociales, laborales, económicas, ambientales y de respeto, protección y defensa de los derechos humanos, en un claro ejercicio de coherencia y ejemplaridad. De ahí el énfasis que pone la ley en regular, en el marco de la legislación básica estatal, la contratación pública socialmente responsable con el objeto de integrar en estos procedimientos las cláusulas de responsabilidad social.

Por otra parte, a fin de determinar todos los ámbitos en los que enmarcar la acción administrativa de fomento de la responsabilidad social, la ley prevé la aprobación del plan valenciano de responsabilidad social, y de otro lado, obliga a la administración de la Generalitat a elaborar una memoria anual de responsabilidad social en la que se recogerán el conjunto de políticas, medidas y acciones llevadas a cabo en materia de responsabilidad social por la administración de la Generalitat y su sector público instrumental. Se trata de trasladar al ámbito público un aspecto que, en cumplimiento de lo que establece la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, está ya extendido en el sector privado,



incluso con carácter imperativo, en función de la entidad o el número de personas empleadas en la empresa».

Pues bien, dentro de estos principios pragmáticos e inspiradores de la responsabilidad social en el ámbito de la contratación pública, los sindicatos recurrentes consideran que el deber de subrogación en los contratos administrativos queda amparado en el artículo 13 de la referida Ley autonómica 18/2018. De este precepto, el párrafo 1º sobre la inclusión de criterios sociales en la contratación del sector público, relaciona, el que ahora nos preocupa, a saber:

«e) Indicarán la obligación del adjudicatario de subrogarse como ocupador en las relaciones laborales. El órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a quienes afecte la subrogación para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará esta medida, con salvaguardia de sus derechos de protección de datos. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores y trabajadoras afectados, estará obligada a proporcionar la referida información exacta y veraz al órgano de contratación, a requerimiento de este.

Asimismo, deberá incorporarse en el anuncio de licitación la advertencia de que esa contratación se encuentra sometida a la subrogación de los contratos de trabajo de todos los trabajadores y trabajadoras que, a pesar de pertenecer a otra contrata, vengán realizando la actividad objeto del contrato, quedando la nueva empresa subrogada en los derechos y obligaciones laborales y de seguridad social de la anterior».

De este precepto, el Tribunal no infiere que nos encontremos ante una fuente legal de exigibilidad del deber de subrogación de los trabajadores en los términos fijados por el artículo 130 de la LCSP, sino de una expectativa de información del deber de subrogación cuando así se exija en virtud de un convenio colectivo sectorial aplicable al caso. Cuestión ésta que pasamos a analizar a renglón seguido.

B) Imposición convencional por mor del Convenio Colectivo del sector de la industria, tecnología y servicios del metal, firmado el 27 de julio de 2017.



En fin, tratándose de cláusulas de subrogación pactadas en convenio colectivo sectorial de aplicación, la obligación de la Administración contratante se ha de limitar a facilitar la información sobre las condiciones de los contratos de trabajo afectados, de acuerdo con el artículo 130 de la vigente LCSP, empero ha de existir un presupuesto habilitante, la existencia de un convenio colectivo sectorial cuyo ámbito material y territorial encaje en las prestaciones objeto del contrato administrativo que se pretende licitar.

En el supuesto que nos ocupa, como ya se advirtió en la Resolución nº 695/2019, debemos hacer además una referencia especial a nuestra Resolución nº 529/2017, -citada en la Resolución nº 379/2018-, por la que se resolvieron los recursos interpuestos en relación a los Pliegos de otro contrato de servicios de mantenimiento integral de instalaciones en la Comunidad Valenciana, resolviendo este Tribunal que no existía, en este sector de actividad en esa Comunidad Autónoma, obligación de subrogación de trabajadores establecida por Convenio Colectivo aplicable al sector y que por tanto, los Pliegos de la licitación no podían establecer de manera autónoma y unilateral esta obligación.

Ahora, las centrales sindicales insisten en su recurso que se ha de entender aplicable el Convenio Colectivo del sector de la industria, tecnología y servicios del metal, firmado el 27 de julio de 2017 y publicado BOPV, de 6 de marzo de 2018, que en su artículo 49 bis establece *«solo para los casos de contratos licitados según la clasificación de la ley de Contratos del Sector Público y siempre y cuando los mismos impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse en determinadas relaciones laborales, el presente convenio dará cobertura a las condiciones a que haga referencia la citada licitación»*.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, esta alegación no puede tenerse en cuenta para justificar la inclusión de la obligación de subrogación laboral. Todo ello, y sin hacer otras valoraciones sobre el tenor del precepto del Convenio Colectivo, lo cierto es que el mismo no establece la citada obligación, pues se remite al supuesto de que lo impongan los pliegos de la licitación y, como hemos señalado reiteradamente, estos no pueden establecerlo de forma unilateral y autónoma.

Aunque es obvio, debemos recordar que en ningún caso puede instrumentarse la contratación de personal a través de un contrato de servicios. Así, a juicio de este Tribunal,



no pueden tenerse en cuenta las alegaciones de las centrales sindicales impugnantes y defensoras de la nulidad de los pliegos por no contemplar la subrogación laboral pues dicha obligación no goza ni de cobertura legal ni convencional suficiente ex artículo 130 de la LCSP.

En consecuencia, con el rechazo de los dos argumentos canalizados por las recurrentes procede sin más la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad de las actuaciones impugnadas, el nuevo anuncio y los pliegos rectores del contrato.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso presentado por D. R. M. M., en nombre y representación de la central sindical UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO (UGT-PV) o la FICA y D. J. J. P. M., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS- Federación de Industria (CCOO), contra el anuncio y los pliegos rectores del procedimiento "*Contrato de servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la Ciudad de Valencia*", convocado por el Ayuntamiento de Valencia, expte nº 04101/2019/250-SER; por tratarse de una cuestión ya decidida por este Tribunal y además pendiente de un recurso contencioso-administrativo por la misma causa.

Segundo. Levantar la suspensión decretada mediante Resolución de 22 de junio de 2020.

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 prevista en el artículo 58.2 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.