



Recurso nº 1131/2020 C.A. del Principado de Asturias 65/2020

Resolución nº 1342/2020

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

En Madrid, a 10 de diciembre de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. F.D.C.L., en representación de FESMC-UGT ASTURIAS ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, contra los pliegos de condiciones administrativas y técnicas que rigen la prestación del *“Servicio de limpieza en los siguientes colegios del Concejo de San Martín del Rey Aurelio: C.P. El Bosquín (El Entrego), incluida la escuela 0-3 años; C.P. El Coto (El Entrego); C.P. Rey Aurelio, incluida Escuela 0-3 años (Sotrondio); y C.P. El Parque (Blimea); Colegio Rural Agrupado San Martín del Rey Aurelio, constituido por las escuelas de La Hueria y escuelas de La Pontona, y la Escuela de Adultos del Serrallo”* (expediente SEE/2020/30), convocado por el Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Tal y como resulta del expediente, en fecha 8 de octubre de 2020, son publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el Anuncio de licitación y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Pliego de Prescripciones Técnicas, Informe justificativo y demás información relativa al contrato de *“Servicio de limpieza en los siguientes colegios del Concejo de San Martín del Rey Aurelio: C.P. El Bosquín (El Entrego), incluida la escuela 0-3 años; C.P. El Coto (El Entrego); C.P. Rey Aurelio, incluida Escuela 0-3 años (Sotrondio); y C.P. El Parque (Blimea); Colegio Rural Agrupado San Martín del Rey Aurelio, constituido por las escuelas de La Hueria y escuelas de La Pontona, y la Escuela de Adultos del Serrallo”* (documentos nº 13 y 14 del expediente), que se corresponde con el número de Expediente SEE/2020/30, estableciéndose un plazo de presentación de ofertas que



culminaba el día 23 de octubre de 2020 a las 23.59 h, a tenor de lo dispuesto en el Anuncio de licitación.

Segundo. No obstante, antes de esa fecha, en concreto el 22 de octubre de 2020, Mediante Resolución de la Alcaldía se suspendió la licitación para la contratación del servicio limpieza, en tanto se resuelven las cuestiones planteadas por los licitadores a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Dice literalmente el Acuerdo que (el subrayado y negrita son nuestros):

“Una vez resueltas las cuestiones planteadas y, adoptadas las medidas oportunas, se reiniciará la licitación, publicándose nuevo anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público para que todas aquellas empresas interesadas puedan presentar oferta en el plazo que se señale” (documento nº 15 del expediente). Consta asimismo, mediante Certificado obrante al documento nº 16 del expediente, que no se ha presentado ninguna proposición a esta licitación.

Dicho acuerdo dice fundamentarse en las atribuciones que me confiere el artículo 21 de la Ley de Bases de Régimen Local, el 41 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y de conformidad con lo establecido en el artículo 151, y en la Disposición Adicional Segunda 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 (LCSP).

Tercero. No obstante lo anterior, y ya acordada la suspensión de la licitación por parte del órgano de contratación, en fecha 26 de Octubre de 2020 se presenta recurso especial en materia de contratación por la FESMC-UGT ASTURIAS. En su recurso, se plantea la supuesta vulneración de los artículos 100,101,102 de la LCSP, por falta de desglose en los pliegos de la determinación del valor estimado, del presupuesto base de licitación y del precio, inconcreciones que impiden conocer si los recursos económicos destinados al servicio son suficientes para hacer frente a los costes derivados del contrato con el fin de garantizar los derechos laborales de los trabajadores y que el presupuesto de licitación



resulta insuficiente a la luz de los costes salariales que conlleva la ejecución de la prestación en los términos propuestos en el PPT.

Cuarto.- El órgano de contratación, en Informe de fecha 3 de noviembre de 2020 (documento nº 19 del expediente), niega las cuestiones planteadas por el recurrente, en los términos que constan en el expediente y que se fundamenta, en resumen, en negar los cálculos realizados por la parte actora en base a los Informes de Costes del Servicio elaborados por la Jefa de los Servicios Exteriores (documentos nº 17 y 18) y defender la inexistencia de la llamada “bolsa de horas gratuita”, explicando la correcta interpretación que ha de darse a la cláusula 3.1 del PPT, en la que aclara los motivos de la especificación separada de determinadas tareas, sin que ello suponga su gratuidad. En cuanto a la supuesta existencia de cesión de trabajadores a que se refiere la cláusula 3.3 del PPT, el OC alega que dicha cláusula no supone, en modo alguno, una cesión de trabajadores puesto que el objeto del contrato es único, siendo única la empresa adjudicataria y por tanto ostentando la misma la condición de empleador único de dichos trabajadores.

Quinto. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, con fecha 10 de noviembre de 2020, acordó mantener la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 y 4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLSP) y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 3 de octubre de 2013 (BOE de fecha 28/10/2013), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 8 de septiembre de 2016 (BOE de fecha 16/09/2016) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 16 de octubre de 2019 (BOE de fecha 29/10/2019).



Segundo. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP 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 peculiaridad en estos casos es que la actuación de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 – Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas)

Habiendo interpuesto el recurso el sindicato FESMC-UGT ASTURIAS, 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 contenciosoadministrativa. Según esta



jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES Expte. TACRC – 338/2020 VAL 90/2020 5 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)".

Una interpretación armonizada del artículo 48.2 de la LCSP junto con la doctrina expuesta 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. Pues bien, habiendo sido interpuesto el recurso en razón a que los pliegos afectan a las condiciones laborales de los trabajadores del ámbito subjetivo y sector que representa el sindicato, de modo que se lo que se pide es la anulación de las cláusulas que perjudican sus intereses, en particular, en los relativo a las condiciones económicas del mismo, el correcto cálculo de los costes salariales derivados del Convenio de aplicación, la existencia de cesión de trabajadores y la supuesta creación de una “bolsa de horas gratuitas”, el sindicato recurrente se entiende legitimado activamente para interponer el presente recurso.

Tercero. Se recurre el acuerdo de exclusión de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP) susceptible de enjuiciamiento por este Tribunal y se contrae a una actuación impugnabile ex 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 50.1, b) de la LCSP, ya que el Anuncio de licitación y los Pliegos fueron publicados en la Plataforma de contratación en fecha 8 de octubre de 2020 (documentos nº 13 y 14 del expediente), y la fecha de interposición es de 26 de octubre de 2020.

Quinto. Al presente contrato le son de aplicación las disposiciones referidas a la preparación y adjudicación contenidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Entrando en el fondo del asunto, en resumen, la parte actora cuestiona el precio fijado para el contrato por no reconocerse, en el cálculo de los costes salariales de los trabajadores de la limpieza afectados, el convenio colectivo de aplicación, con el consiguiente perjuicio a sus derechos económicos. Igualmente cuestiona la existencia de lo que denomina una “bolsa de horas gratuita” y alega la existencia de cesión de trabajadores.



Por su parte, el órgano de contratación, en Informe de fecha 3 de noviembre de 2020 (documento nº19 del expediente), en base a los informes que obran en el expediente emitidos por el Servicio Exterior, el cálculo realizado justifica adecuadamente la suficiencia de los recursos económicos para la licitación de los servicios de limpieza objeto del expediente, al calcularse los costes (personal a subrogar con incremento de jornada, personal a incrementar, y personal refuerzo COVID-19 conforme al Convenio Colectivo del sector de limpieza de edificios y locales del Principado de Asturias, beneficio industrial y costes de material previo examen de los costes de material para limpieza de edificios municipales por personal propio).

En cuanto a la supuesta creación de una bolsa de horas gratuita, el OC en su informe defiende que ni en el pliego de condiciones técnicas ni en el pliego de condiciones administrativas contemplan la creación de una bolsa de horas gratuitas para el Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio. La prestación consistente en pequeñas reparaciones, cambios de clases o mobiliarios, que originen limpieza extras, (cláusula “3.1.- *Definición de las prestaciones*” del PPT) no supone en modo alguno una “bolsa de horas”, sino que deberá ser ejecutada por el adjudicatario en el marco del servicio, con el personal detallado en el PTC y conforme a la jornada allí establecida, figurando en dicho pliego como prestación independiente dado su carácter excepcional y no periódico respecto al resto de prestaciones (limpieza y refuerzo diarios).

Por último, en cuanto a la cláusula 3.2. del PPT “*personal y subrogación en contratos de trabajo*”, que el recurrente considera como “*cesión de trabajadores*” el OC se defiende en base a que dicha cláusula no supone, en modo alguno, una cesión de trabajadores puesto que el objeto del contrato es único, siendo única la empresa adjudicataria y por tanto ostentando la misma la condición de empleador único de dichos trabajadores.

Con independencia del contenido del recurso planteado, es menester poner de manifiesto que el mismo ha de ser inadmitido pues carece ya de objeto, pues, tal y como se explica en el Antecedente de hecho segundo, el órgano de contratación ha suspendido la licitación con retroacción de actuaciones, en fecha 22 de octubre de 2020. De este modo, el recurso ha incurrido, como decimos, en pérdida sobrevinida de objeto al haber acordado el Órgano de



Contratación la publicación futura de un nuevo Anuncio de licitación, en el que deberán incluirse de nuevo los Pliegos, modificados en la forma que se considere, por lo que el acto impugnado, los anteriores pliegos, ha desaparecido.

Efectivamente, tal y como puede leerse del citado Acuerdo en el documento nº 15 del expediente, el órgano de contratación, dispone que *“se reiniciará la licitación, publicándose nuevo anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público”*.

Y ello es a resultas, precisamente, de una de las cuestiones planteadas en el recurso interpuesto por la actora, pues se admite en el Acuerdo que se han presentado por licitador interesado en concurrir a la licitación preguntas, mediante el apartado habilitado a tal fin en la citada plataforma, *“relacionadas con los datos de subrogación de personal facilitados por esta Administración en el procedimiento de contratación”*. Y es a consecuencia de ello que el Órgano de contratación reconoce que no ha respondido a esas preguntas porque, entre otras cosas, depende de los datos que le sean suministrados por el actual contratista, datos que no ha obtenido.

Por ello, el Órgano de contratación, en su resolución admite que se publicará un nuevo anuncio de licitación, abriéndose de forma clara a que los Pliegos vayan a cambiarse, una vez *“resueltas las cuestiones planteadas y, adoptadas las medidas oportunas”*. Siendo ello así, y habiéndose interpuesto un recurso especial contra unos Pliegos que ya no van a ser los mismos que rijan la licitación, el recurso carece automáticamente de objeto y por ello, incurre en causa de inadmisión. El órgano reconoce en su Resolución que ha de ser así *“teniendo presente que la no resolución de las cuestiones planteadas puede suponer que los licitadores no concurren en igual de condiciones al no estar en posesión de la documentación precisa y adecuada para formular su oferta”*. En el momento en que vuelva a publicarse el nuevo anuncio de licitación, incluyéndose los nuevos Pliegos, nada obsta a que el recurrente, si entiende que subsiste la causa de la controversia plantee de nuevo el correspondiente recurso especial.

Ello es así, además, por cuanto una resolución estimatoria o desestimatoria de este Tribunal podría entrar en contradicción con el contenido de los futuros Pliegos que se aprueben, estando una de las cuestiones controvertidas (subrogación de trabajadores) pendiente de



resolución por el propio Órgano de contratación que admite la insuficiencia de la información suministrada y la necesidad de adoptar medidas al respecto.

Abunda en esta idea la expedición del certificado a que se refiere el documento nº 16 del expediente en el que se hace constar que ningún licitador ha presentado ofertas, lo cual es relevante el mismo efecto, por cuanto demuestra de forma material y práctica que el presente recurso carece de objeto. El plazo de presentación de ofertas terminó el día del Acuerdo de suspensión, 22 de octubre de 2020, sin que nadie presentara ofertas con lo que el procedimiento de contratación no va a continuar en ningún caso, ha quedado materialmente desierto en espera de su reiniciación.

Si a consecuencia de las preguntas formuladas por los licitadores se suspende el proceso de licitación y se dispone que existirá un nuevo Anuncio de licitación, y habiendo expirado ya el plazo, es evidente que el órgano de contratación tendrá que reiniciar el procedimiento incorporando a los Pliegos o al proceso las respuestas a las cuestiones planteadas, para lo cual ya reconoce su apertura a la modificación de los mismos Pliegos y demás condiciones, es indudable que, en realidad, estamos ante una situación semejante, sino igual, al desistimiento del procedimiento de adjudicación, lo que determina la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, que deja sin efecto el recurso planteado.

Entendemos, por lo expuesto, que el presente recurso ha de ser Inadmitido

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir del recurso interpuesto por D. F.D.C.L., en representación de FESMC-UGT ASTURIAS ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, contra los pliegos de condiciones administrativas y técnicas que rigen la prestación del *“Servicio de limpieza en los siguientes colegios del Concejo de San Martín del Rey Aurelio: C.P. El Bosquín (El Entrego), incluida la escuela 0-3 años; C.P. El Coto (El Entrego); C.P. Rey*



Aurelio, incluida Escuela 0-3 años (Sotrondio); y C.P. El Parque (Blimea); Colegio Rural Agrupado San Martín del Rey Aurelio, constituido por las escuelas de La Hueria y escuelas de La Pontona, y la Escuela de Adultos del Serrallo” (expediente SEE/2020/30), convocado el Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio.

Segundo. Se levanta la suspensión del procedimiento.

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 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 Asturias, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.