



**Recurso nº 32/2025 C.A. Principado de Asturias 4/2025**

**Resolución nº 333/2025**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. C.S.S., en representación de CORRIENTE SINDICAL DE IZQUIERDA (CSI), contra el anuncio y los pliegos del procedimiento de contratación del “*Servicio de auxiliares de vigilancia en varios centros de salud del Área Sanitaria IV de Salud del Principado de Asturias, sujeto a regulación armonizada, mediante procedimiento abierto, tramitación ordinario y licitación electrónica.*”, expediente número 2024000847, convocado por la Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** En fecha 15 de diciembre de 2024, a las 10:41 horas, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de la licitación, mediante el procedimiento abierto ordinario, para la contratación del “*Servicio de auxiliares de vigilancia en varios centros de salud del Área Sanitaria IV de Salud del Principado de Asturias, sujeto a regulación armonizada, mediante procedimiento abierto, tramitación ordinario y licitación electrónica.*”, expediente número 2024000847, convocado por la Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias, con un plazo de ejecución de doce (12) meses, un valor total estimado de 483.537,60 euros, y sujeto a 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); junto con el Pliego de cláusulas administrativas particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Análoga publicación tuvo lugar en el DOUE, en fecha 16 de diciembre de 2024.



El pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en la Plataforma de licitación electrónica VORTAL, el 16 de diciembre de 2024.

(Documentos 11.1, 11.2, 11.3 y 11.4 del expediente administrativo)

**Segundo.** Con carácter previo, se habían aprobado los pliegos rectores para la contratación del “*Servicio de redacción de estudio geotécnico y estudio de viabilidad para el soterramiento del tráfico en el Muro de San Lorenzo*”, estableciéndose en el apartado séptimo (7º) del cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), respecto a las necesidades administrativas a satisfacer, que:

*“7. Necesidades administrativas a satisfacer:*

*La presencia de auxiliares de servicios de vigilancia en los Centros de Salud dependientes de la Gerencia del Área Sanitaria IV, que a continuación se indican, los sábados, domingos y festivos, en los horarios que se indican, pretende coadyuvar al orden y la buena marcha de los mismos, encargándose del control de accesos, portería, información a usuarios y, en su caso, supervisión de instalaciones, bienes y sistemas que no sean de seguridad*

*Las prestaciones se llevarán a cabo en:*

*C.S. Llanera. C/ Severies, s/n -33424 - Posada de Llanera.*

*C.S. Noreña. C/ General Acevedo y Pola, nº 40 - 38180 – Noreña*

*C.S. Nava. Carretera General. Bimenes, s/n. 33520 - Nava.*

*C.S. Pumarín. C/ Palmira Villa González-Río, 4 33011 Oviedo*

*C.S. Grado. Plaza de los Moscones, s/n. 33820 – Grado.*



| CENTRO       | TIPO DE SERVICIO | HORARIO       | CALENDARIO                   |
|--------------|------------------|---------------|------------------------------|
| C.S. Llanera | 1 auxiliar       | 08:00 a 15:00 | Sábados, domingos y festivos |
| C.S. Noreña  | 1 auxiliar       | 08:00 a 20:00 | Sábados, domingos y festivos |
| C.S. Nava    | 1 auxiliar       | 08:00 a 15:00 | Sábados, domingos y festivos |
| C.S. Pumarín | 1 auxiliar       | 08:00 a 20:00 | Sábados, domingos y festivos |
| C.S. Grado   | 1 auxiliar       | 08:00 a 15:00 | Sábados, domingos y festivos |

*Se procede a licitar un aumento de las horas de presencia física con respecto al expediente anterior, en los Centros de Salud de Noreña y de Pumarín, debido al aumento de la actividad asistencial que se ha producido en el Área Sanitaria, sobre todo en los Centros señalados y el aumento de la asistencia urgente domiciliaría, con el consiguiente desplazamiento del personal sanitario fuera del Centro de Salud.*

*El Área Sanitaria IV no dispone de medios propios, tanto personales como materiales, para asumir cada una de las labores que conlleva la prestación de este servicio.*

*Actualmente en el Servicio de Salud del Principado de Asturias no existe la categoría profesional de "Auxiliar de Vigilancia", cuyas funciones específicas resultan del Pliego de Prescripciones Técnicas del Expediente para su contratación, y por ello no se encuentra dotada en la plantilla orgánica del Área Sanitaria ninguna plaza de la citada categoría. De igual modo, en ese momento no presta servicios contratados por el Área Sanitaria IV ningún profesional en esta categoría."*

(Documento 08 de expediente administrativo)

**Tercero.** El plazo para la formulación de las proposiciones finió el 02 de enero de 2025 a las 14:00 horas (cláusula 12.3 del PCAP), habiendo presentado ofertas, los licitadores siguientes: GARCÍA RIESTRA, S.A., INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR, S.A.L., INTEGRA



MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS (MGSI), CEE, S.L., JER 2004

(Documentos 05 y 08 del expediente administrativo)

**Cuarto.** En fecha 9 de enero de 2025, se ha interpuesto el recurso que nos ocupa, en el que CORRIENTE SINDICAL DE IZQUIERDA (CSI) solicita, al amparo del artículo 122.2 de la LCSP, *“la nulidad de la licitación, Resolución y Pliego de Cláusulas Administrativas del expediente 2024000847 CONP/2024/11107 que tiene por objeto el servicio de auxiliares de vigilancias para varios centros de salud pertenecientes al Área Sanitaria IV.”*, aduciendo, que:

*“Entiende la recurrente que tanto las necesidades administrativas expuestas como la justificación de la insuficiencia de medios no se corresponde con la realidad.*

*Lo cierto es que estas tareas son realizadas por el personal estatutario o laboral no sanitario con la categoría de “celador” o “auxiliar administrativo” que presta servicios para la administración licitante adscrito a los diversos centros de salud. A modo de ejemplo, solo en el Área IV y sin ánimo de ser exhaustivos en los centros de Pola de Siero, La Eria, Corredoria, La lila y Pumarín por lo que la externalización del servicio es absolutamente innecesaria e injustificada.*

*La propia regulación de los Centros de Salud establece que estos servicios son parte de las obligaciones de su personal no sanitario. El Decreto del Principado de Asturias 36/2022, de 10 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria del Servicio de Salud del Principado de Asturias (BOPA N.º 122 de 27 de junio de 2022) establece en su artículo 22 relativo a “funciones y competencias del personal no sanitario del EAP en el ámbito de la Atención Directa”: (...).*

*La externalización de estos servicios además de ser innecesaria supone una limitación en los derechos y expectativas de derechos de los trabajadores inscritos en las bolsas de llamamientos del personal incluido en el Pacto de Contratación Temporal del Principado de Asturias y una indirecta infracción de las obligaciones dimanantes de este pacto por la*



*Administración al cubrir puestos de trabajo que pueden y deben ser ofertados a los aspirantes por servicios externos. Este perjuicio directo y concreto en las expectativas de los derechos de los trabajadores que se verán limitados y privados en los llamamientos incide en la legitimación de este sindicato para recurrir esta licitación ante este Tribunal.”*

A dicho recurso se acompaña, como documento dos (2), el certificado de 19 de diciembre de 2024, emitido por la Consejería de Ciencia, Empresas, Formación y Empleo del Principado de Asturias, en el que se hace constar que, en las elecciones a los Órganos de Representación de los Funcionarios Públicos del periodo del 02/12/2020 al 01/12/2024, la recurrente alcanzó en el ámbito de los Servicios de Salud del Principado de Asturias, una representación de 20 delegados.

**Quinto.** Tras el requerimiento efectuado por este Tribunal, al amparo del artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación remite, con el expediente, el informe de 20 de enero de 2025, en el que solicita la inadmisión del recurso, por falta de legitimación del recurrente, y subsidiariamente, su desestimación, con fundamento en el informe técnico de la misma fecha, emitido por la Coordinadora de la Red de Atención Primaria del Área Sanitaria IV.

**Sexto.** En fecha 20 de enero de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgando un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

**Séptimo.** La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente LCSP, y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y del Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Principado de Asturias sobre atribución de



competencias en materia de recursos contractuales, el 8 de octubre de 2021 (BOE del 29/10/2021).

**Segundo.** Uno de los presupuestos legales para abrir la vía del recurso especial en materia de contratación es que nos hallemos ante uno de los contratos relacionados en el artículo 44.1 de la LCSP y dentro de ellos, que se trate de una de las actuaciones administrativas que a renglón seguido define el Legislador en el artículo 44.2 del mismo texto legal, como norma imperativa o de “*ius cogens*”.

En el presente caso, se impugna el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato del “*Servicio de auxiliares de vigilancia en varios centros de salud del Área Sanitaria IV de Salud del Principado de Asturias, sujeto a regulación armonizada, mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y licitación electrónica.*”, expediente número 2024000847, con un valor total estimado de 483.537,60 euros.

Se reúnen ambos requisitos, pues se trata de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, y la actuación impugnada se contrae a una de las relacionadas en el artículo 44.2 letra a) de la LCSP, los pliegos que han de regir la contratación.

**Tercero.** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1 b) de la LCSP, ya que los pliegos impugnados se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 16 de diciembre de 2024, y el presente recurso especial fue interpuesto, el día 09 de enero de 2025.

**Cuarto.** Con relación a la legitimación de los recurrentes conviene analizar si ésta efectivamente concurre en el recurso planteado, pues estamos ante un supuesto en el que se interpone un recurso por un sindicato, y respecto de la cual ha de poder fundamentarse válidamente la existencia de un derecho o interés legítimo en el contrato, de acuerdo con la doctrina reiterada y asentada del presente Tribunal.

Como punto de partida, dispone el artículo 48 de la LCSP que “*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.*

*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”.*

De acuerdo con lo señalado en el párrafo segundo del artículo citado, la legitimación de las organizaciones sindicales se circunscribe a la impugnación de aquellas actuaciones o decisiones recurribles que puedan suponer un incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la ejecución del contrato, cosa que no ocurre en el presente caso, en el que se cuestiona únicamente la necesidad de la externalización de los servicios, cuestión, ya adelantamos, de legalidad ordinaria, que no guarda conexión con los fines y propósitos del sindicato actuante.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el alcance de la legitimación de estas organizaciones. Así, en la Resolución 554/2020, señalamos lo siguiente (en el mismo sentido en las Resoluciones 1563/2023, de 1 de diciembre, 161/2024, de 8 de febrero, 1579/2024, de 12 de diciembre):

*“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".*

De lo expuesto, resulta que la legitimación del sindicato recurrente sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por aquel tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones relativas a la competencia del órgano de contratación para definir la necesidad de la contratación, o el objeto y características del contrato.

Pues bien, aplicando la doctrina anterior al caso planteado, debemos de comenzar señalando que, en cuanto a las pretensiones ejercitadas, éstas se circunscriben a la necesidad de la contratación del servicio en cuestión, y a su justificación, por entender el sindicato recurrente, que es innecesaria:

*"La externalización de estos servicios además de ser innecesaria supone una limitación en los derechos y expectativas de derechos de los trabajadores inscritos en las bolsas de llamamientos del personal incluido en el Pacto de Contratación Temporal del Principado de Asturias y una indirecta infracción de las obligaciones dimanantes de este pacto por la*



*Administración al cubrir puestos de trabajo que pueden y deben ser ofertados a los aspirantes por servicios externos. Este perjuicio directo y concreto en las expectativas de los derechos de los trabajadores que se verán limitados y privados en los llamamientos incide en la legitimación de este sindicato para recurrir esta licitación ante este Tribunal."*

Bien, dicha pretensión viene claramente referida a la necesidad e idoneidad del contrato y a la eficiencia de la contratación, que en ningún modo tienen relación directa e incuestionable con la protección de los derechos colectivos o laborales de los trabajadores en sentido estricto.

Antes, al contrario, estas cuestiones entrarían dentro de lo que la doctrina califica, a estos efectos, como cuestiones de legalidad ordinaria, para las cuales no se reconoce una acción pública de defensa que pueda ejercitar el sindicato recurrente.

Tal impugnación carece de relación directa con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores que han de prestar el servicio, pues se refiere a la potestad del órgano de contratación para definir y justificar la necesidad del contrato, en relación con el cumplimiento y realización de sus fines institucionales, y la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la LCSP *"Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. (...)"*; por lo que el sindicato recurrente carece de legitimación para impugnar tal extremo.

Ahora bien, en la medida que los propios recurrentes reconocen que actúan en defensa de los intereses de sus afiliados y de los trabajadores afectados por la licitación como de los aspirantes a nombramientos de carácter temporal para la provisión de puestos de trabajo entre cuyas tareas están incluidas las que son objeto de licitación que se verán perjudicados en sus legítimas expectativas y que efectivamente el órgano de contratación reconoce en su informe que la licitación tiene por objeto que el servicio se preste por trabajadores cuya

categoría les permita desempeñar funciones de dos categorías representadas por el sindicato recurrente, procede admitir y reconocerle legitimación para la interposición del recurso.

**Quinto.** Entrando a analizar el fondo del asunto, debemos comenzar señalando que el sindicato recurrente defiende que las funciones deben continuar desempeñándose por las categorías profesionales que representa, auxiliares y celadores, y que la necesidad a atender, cuya licitación se promueve por la Administración del Principado, debiera acometerse mediante la contratación de estos dos tipos de perfiles.

Hacerlo así, supone a juicio del Principado, contratar por centro dos personas de cada categoría, celador y auxiliar administrativo. Por el contrario, mediante esta licitación, un solo auxiliar de vigilancia podrá desempeñar ambas funciones con el consiguiente ahorro presupuestario.

Añade, además, el órgano de contratación que este es el sistema vigente: *“este expediente no es nuevo sino que lleva años licitándose en el Área Sanitaria IV, como muestra la sucesión en la tramitación de expedientes durante años...este último expediente finalizó el 16 de noviembre de 2024.”*

Atendido lo anterior, el motivo de recurso debe desestimarse pues la necesidad de externalizar el servicio, procediendo a su licitación se encuentra justificada y correctamente amparada por la discrecionalidad de la Administración contratante.

El contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines y es a ella a quien corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma que solo se puede desvirtuar por desviación de poder, arbitrariedad, ausencia de toda justificación o patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega o vulneración del procedimiento.

Como decíamos en nuestra Resolución nº 1307/2022, citando otras anteriores:

*“Corresponde, en definitiva, al órgano de contratación, definir el interés público a satisfacer con el contrato a licitar, fijar su objeto, así como los requisitos técnicos que han de exigirse*



*para su correcta ejecución (Resolución 548/2015). La definición del objeto del contrato, decíamos en la Resolución 468/2018, de 11 de mayo, constituye una facultad discrecional, y por ello, se insiste, «la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él» (también, Resoluciones 156/2013, de 18 de abril, y 194/2013, de 23 de mayo).”*

Las razones anteriores conducen a desestimar el recurso pues el sindicato recurrente cuestiona el ejercicio de una potestad discrecional por la Administración sin alegar ni probar que en su ejercicio aquella hubiera incurrido en desviación de poder, arbitrariedad, ausencia de toda justificación o patente error.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. C.S.S., en representación de CORRIENTE SINDICAL DE IZQUIERDA (CSI), contra el anuncio y los pliegos del procedimiento de contratación del “*Servicio de auxiliares de vigilancia en varios centros de salud del Área Sanitaria IV de Salud del Principado de Asturias, sujeto a regulación armonizada, mediante procedimiento abierto, tramitación ordinario y licitación electrónica.*”, expediente número 2024000847, convocado por la Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

**Segundo.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 Asturias, 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. letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES