



Recurso nº 338/2020 C. Valenciana 90/2020

Resolución nº 569/2020

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

En Madrid, a 30 de abril de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D^a. Rosario Benítez Morón, en nombre y representación de la central sindical UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO (UGT-PV) o la FICA, y D. Juan José Picazo Moya, en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS FEDERACIÓN DE INDUSTRIA (CCOO), contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Valencia para contratar el “*Servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la ciudad de Valencia*”, expediente 04101/2019/250-SER; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 27 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 abril de 2019. 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 18.360.000,00 € (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; nota que ha de ser tenida en cuenta para resolver el presente recurso especial.

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 han publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 9 de marzo de 2020. 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 de 2020, las representaciones de las centrales sindicales UGT-PV y CCOO, han presentado 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 recogen la subrogación de los trabajadores al abrigo del artículo 130 de la LCSP.

Décimo Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 24 de abril de 2020 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la 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.

Undécimo. 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 prueba 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. 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 Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 22 de marzo de 2013 (BOE de fecha 17/04/2013), prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de fecha 21/03/2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de fecha 22/05/2019).

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 artículo 48 de la 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 100.000,00 € 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 centrales sindicales impugnantes que la Corporación Municipal en su condición de órgano de contratación, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva al haber desistido del procedimiento de contratación anterior, estando sub iudice tal causa. Además, sostienen que tanto legal como convencionalmente los pliegos impugnados han de contemplar la subrogación de los trabajadores al amparo del artículo 130 de la LCSP. En cuanto a la exigencia de la subrogación de los trabajadores traen a colación la Ley 18/2018, de 13 de julio, para fomento de la responsabilidad social (DOGV nº 8.339, de 16 de julio de 2018) y el 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).



Por todo ello, insta al Tribunal para que decrete la anulación de los nuevos pliegos y además solicita que se adopte la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación.

De contrario, el informe del órgano de contratación evacuado el 13 de abril de 2020 y firmado por la Secretaria General de la Administración Municipal con el visto bueno del Teniente de Alcalde, viene a contradecir lo expresado por las centrales sindicales, expresivo de que el desistimiento del anterior procedimiento ha sido puesto en conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sin implicar vulneración alguna de sus derechos de defensa, prueba de ello es no solo la interposición del recurso contencioso-administrativo, sino también el presente recurso especial. Por lo que respecta a la alegación de la subrogación de los trabajadores, el informe del órgano de contratación expresa que han sido tenidas en cuenta las consideraciones que tanto sobre la Ley 18/2018 como del convenio colectivo del sector de la industria, la tecnología y los servicios del sector metal de la provincia de Valencia, matizó este Tribunal con ocasión de la anulación de la cláusula anterior en virtud de la Resolución nº 695/2019.

Sexto. Pues bien, expuestas las posiciones de las partes, prima facie el Tribunal ha de tener en consideración si la actuación impugnada goza de eficacia jurídica y, por ende, produce todos sus efectos en Derecho.

En este sentido, hemos de traer a colación un hecho impeditivo que obstaculiza la función revisora de este Tribunal, cual es que, con fecha de 24 de marzo de 2020, el órgano de contratación ha anulado tanto el anuncio de licitación como los pliegos, y así se ha enviado a anuncio al DOUE como se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El 27 de marzo de 2020 la Plataforma publica que tanto el anuncio de licitación como los pliegos han sido anulados; por lo que el presente recurso carece de actuación administrativa susceptible de impugnación ex artículo 44 de la LCSP, lo cual nos ha de conducir necesariamente a la inadmisión del recurso especial.

En cuanto, a la alegación sobre la procedencia o improcedencia de la subrogación, dado que se trata de un tema sub-iudice pendiente del fallo que en su día dicte el Tribunal



Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, tampoco procede entrar en su análisis, más allá de remitirnos a las consideraciones jurídicas expresadas en la anterior Resolución nº 695/2020, de 27 de junio, pues en definitiva en este recurso, se esgrime el mismo argumento que el ya fallado en la reiterada resolución de este Tribunal.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D^a. Rosario Benítez Morón, en nombre y representación de la central sindical UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO (UGT-PV) o la FICA, y D. Juan José Picazo Moya, en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS FEDERACIÓN DE INDUSTRIA (CCOO), contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Valencia para contratar el “*Servicio de mantenimiento de la instalación de alumbrado público de la ciudad de Valencia*”, expediente 04101/2019/250-SER; por carecer de actuación material susceptible de recurso especial en materia de contratación administrativa.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción 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 Valencia, 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.



Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional cuarta 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, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.