

**Recurso 193/2017****Resolución 197/2017****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 11 de octubre 2017.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por UNIÓN SINDICAL OBRERA, SINDICATO ANDALUZ DE TRABAJADORES y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato denominado “Servicio de Limpieza, Jardinería y Control de Plagas en la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital de Poniente” convocado por la citada Agencia Pública Empresarial (Expte. 8/17), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 20 de julio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho anuncio se publicó el 1 de agosto de 2017 en el Boletín Oficial del Estado núm. 182.

El valor estimado del contrato asciende a 16.920.871,58 euros.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

**TERCERO.** El 9 de agosto de 2017, UNIÓN SINDICAL OBRERA, SINDICATO ANDALUZ DE TRABAJADORES y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES presentaron en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación contra el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) que rige el contrato de servicios antes mencionado.

El 17 de agosto de 2017, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del órgano de contratación remitiendo el recurso junto con el expediente de contratación e informe sobre aquel. Con posterioridad y a petición de este Órgano, se remitieron los datos del único licitador que ha participado en la licitación.

**CUARTO.** Mediante escrito de 30 de agosto de 2017, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al único licitador interesado en el procedimiento, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no habiéndose recibido ninguna en el plazo concedido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Seguidamente procede abordar la legitimación de los sindicatos recurrentes para la interposición del presente recurso especial.

Sobre tal cuestión, el órgano de contratación solicita la inadmisión del recurso por considerar que concurre falta de legitimación *ad causam* en los recurrentes. Para fundamentar tal alegato señala que este Tribunal no puede entrar a conocer de cuestiones que nada tienen que ver con la adecuación del procedimiento de contratación a las disposiciones aplicables, como serían aspectos discrecionales relativos a qué prestaciones son necesarias y cómo se gestionan.

Sostiene que la necesidad de celebrar un contrato y su contenido es algo que incumbe valorar al órgano de contratación y no a terceros que no forman parte de la relación contractual pública y que debe quedar al margen del recurso especial el tratamiento de las relaciones laborales entre las empresas adjudicatarias y sus empleados, no siendo aceptable que eventuales situaciones de futuro sean examinadas por un Tribunal sin competencia para resolver potenciales conflictos profesionales. Concluye, pues, que como regla general se ha negado legitimación en este procedimiento cuando los intereses afectados corresponden a la esfera de las relaciones laborales entre la empresa contratista y sus trabajadores.

Al respecto, debemos señalar que el acto impugnado ante este Tribunal es el PPT que rige un contrato de servicios convocado por un ente del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía con la condición de poder adjudicador. Dicho acto es susceptible de recurso especial como dispone el artículo 40.2 a) del TRLCSP “2. *Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación*”, resultando competente para su resolución el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de su Decreto de creación, y ello con independencia del contenido material del pliego impugnado, pues en la medida que ese contenido integra o da soporte al acto objeto de recurso, el mismo puede ser recurrido ante este Órgano a través de la vía del recurso especial.

Finalmente, en lo que se refiere a la legitimación de los tres sindicatos recurrentes para la interposición del recurso especial frente al PPT, hemos de hacer mención a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que parte de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar las decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos ha de tener 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 ya se dijo en la STC 210/1994, *“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”*.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2005, dictada en el recurso nº 5111/2002, incide en la existencia de un vínculo especial con el

objeto del proceso, pero, además, recalca que no basta la mera invocación de la defensa genérica de los intereses colectivos de los trabajadores, sino que se ha de identificar un interés concreto, real y efectivo.

En el supuesto examinado, los sindicatos recurrentes impugnan el PPT, entre otras razones, por considerar que determinadas cláusulas del mismo referidas a la prestación del servicio de limpieza describen tareas cuya ejecución no corresponde al personal de limpieza de la empresa adjudicataria, sino, fundamentalmente, al personal auxiliar de enfermería conforme a su norma de aplicación. Desde esta perspectiva, los sindicatos impugnantes no solo muestran un interés abstracto en la defensa de la legalidad, pues suscitan una cuestión que incide en la esfera de intereses de los trabajadores, cuya defensa y promoción tienen constitucionalmente atribuida (artículo 7 CE), pretendiendo con la impugnación evitar un perjuicio o menoscabo en los derechos de aquellos.

Es por ello que se dan pues los presupuestos necesarios para reconocer legitimación a los sindicatos recurrentes de conformidad con lo estipulado en el artículo 42 del TRLCSP, legitimación que viene a ser aún más explícita en la futura Ley de Contratos del Sector Público -a punto de aprobarse- que viene a reconocerla a las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones recurribles pudiera deducirse fundadamente que las mismas implican que en la ejecución posterior del contrato el empresario incumpla obligaciones sociales o laborales respecto de sus trabajadores.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra algunos de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador y el objeto del recurso es el pliego de prescripciones técnicas, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 apartados 1.a) y 2.a) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición de los recursos, el artículo 44.2 del TRLCSP, en su apartado a), dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:*

*a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.”*

En el presente caso, el anuncio de licitación se publicó el 20 de julio de 2017 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante y el 1 de agosto de 2017 en el Boletín Oficial del Estado, por lo que el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación se ha de computar a partir de este último día, que es cuando se completa la publicidad de la licitación en los términos exigidos por el TRLCSP.

Así pues, el recurso presentado en el registro del órgano de contratación el 9 de agosto de 2017 se ha interpuesto dentro del plazo legal.

**QUINTO.** Una vez examinado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se fundamenta, todos ellos dirigidos a la anulación del PPT que rige el contrato.

Los alegatos del recurso pueden agruparse en tres bloques: uno primero referido al objeto y ámbito de la prestación, otro relativo a las funciones a desarrollar por el personal de limpieza de la empresa contratista en cuanto propias, según los sindicatos recurrentes, de otra categoría profesional como es la de auxiliar de enfermería y un último bloque en el que cabría incluir aquellos alegatos dirigidos a combatir determinadas tareas descritas en el PPT en cuanto las mismas, según se indica en el recurso, son ya objeto de otros contratos vigentes suscritos por la Agencia Pública Empresarial Sanitaria.

Respecto al primer bloque, los recurrentes impugnan el apartado 1 del PPT relativo al “Objeto, ámbito y aplicación de la prestación” y en concreto, la previsión, según nota aclaratoria publicada en el perfil de contratante relativa a que *“EI adjudicatario deberá prever la posibilidad de que surjan necesidades diferentes a las especificadas en este PPT como consecuencia de la readecuación espacios, instalaciones, actividades o servicios existentes, debiendo hacerse cargo sin que ello suponga ningún tipo de contraprestación económica para la Agencia Pública Sanitaria Poniente.”*

A su juicio, la entidad contratante ha actuado en claro fraude de ley por cuanto está previsto el aumento de los metros cuadrados objeto del contrato de servicios de limpieza, y ello va a suponer una aumento de actividad para los trabajadores sin cargo para la Agencia Pública.

Frente a tal alegato se alza el órgano de contratación en su informe al recurso esgrimiendo que en el apartado 3.1.2 del PPT se establece la superficie construida y exterior de cada uno de los centros hospitalarios con la distribución general de cada uno de los edificios, y en el apartado 3.1.6 del PPT se prevén los métodos y periodicidad de los servicios a desarrollar, con objeto de que los licitadores puedan calcular su oferta, contemplándose expresamente en el apartado 21 del pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de

modificación del contrato conforme a las disposiciones del artículo 106 del TRLCSP.

Asimismo, señala que la readecuación de espacios en los centros hospitalarios es parte de la realidad del funcionamiento de estos, al igual que es una situación normal el decremento de la actividad que se produce como consecuencia de una menor demanda asistencial de la cartera de servicios sanitarios.

Pues bien, el alegato de los sindicatos recurrentes, en los términos en que se ha esgrimido en el recurso, no puede prosperar puesto que no se indica qué norma del ordenamiento jurídico contractual infringe el apartado impugnado relativo a la readecuación de espacios, haciéndose alusión tan solo a un eventual e hipotético perjuicio para los trabajadores de la empresa adjudicataria derivado de un incremento de actividad como consecuencia, a su vez, de un aumento de los metros cuadrados objeto del contrato de servicio de limpieza.

Es más, dicho perjuicio no se desprende sin más del apartado del PPT impugnado, puesto que ni la readecuación de espacios -en los términos antes descritos- tiene que implicar necesariamente un aumento de los metros cuadrados objeto de limpieza, ni mucho menos puede presumirse en base a la redacción del PPT un aumento de actividad de los trabajadores, ni que dicho aumento, en la hipótesis de que se produjera, vaya a suponer una merma de derechos. En este sentido, no hay ni se aportan datos que lleven a afirmar que la cláusula impugnada, en sí misma, va a conducir a un futuro incumplimiento de las condiciones laborales por parte de la empresa adjudicataria, circunstancia esta que, en cualquier caso y ante su eventual producción, correspondería denunciar ante el orden jurisdiccional social por afectar a la relación laboral entre empresa contratista y sus trabajadores.

Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso.

**SEXTO.** Un segundo bloque de alegatos de los sindicatos impugnantes va dirigido a denunciar que el PPT prevé la realización de tareas que no corresponden al personal de limpieza, sino a otras categoría profesionales como los auxiliares de enfermería y en algún caso, los celadores y el personal de farmacia.

En concreto, los recurrentes se refieren a determinados subapartados del apartado 3 del PPT (“descripción de la prestación”) que delimitan obligaciones de la empresa adjudicataria respecto al servicio de limpieza, y en particular las siguientes:

- Limpieza de mobiliario general, clínico y urbano.
- Gestión interna de todos los residuos generados hasta la entrega al gestor autorizado.
- Limpieza de las camas de los enfermos, incluido el colchón.
- Limpieza de camillas, sillas de ruedas, palos de goteo, lámparas de quirófano y otro tipo de lámpara de exploración.
- Limpieza de mobiliario del paciente: cama, mesitas de noche, armarios, sillones y cortinas de separación de enfermos.
- Limpieza de mobiliario de movilización interna: camillas, carros de material estéril, sillas de ruedas de pacientes, carros de historias clínicas, carros de farmacia y grúas de movilización de enfermos.
- Limpieza de las botellas de oxígeno.
- Limpieza de áreas altamente protegidas: mesa de quirófano, lámparas quirúrgicas etc.
- Limpieza de lavacañas y cuñas reutilizables.

Respecto a tal motivo, el órgano de contratación manifiesta que el recurso basa fundamentalmente su argumentación en la procedencia o no de determinadas tareas y funciones incluidas en el PPT, sin aducir vulneración alguna de la legislación contractual, por lo que, a su juicio, el recurso carece de motivación.

Asimismo, señala que el PPT impugnado se dirige a empresas que, cumpliendo los requisitos de solvencia exigidos, pueden disponer y gestionar, conforme a la legalidad vigente, los medios técnicos, humanos y materiales que permitan cubrir y mejorar los requisitos establecidos en el citado pliego. En definitiva, sostiene que el pliego se limita a describir las necesidades a cubrir mediante el contrato sin que ello conlleve limitación al grado formativo del personal que efectivamente desempeñe las tareas, debiendo la adjudicataria cumplir con la normativa laboral, de prevención de riesgos y de protección de datos garantizando la cualificación profesional del personal que ha de prestar el servicio.

Por último, alega que el contrato vigente del servicio de limpieza y los anteriores incluían las mismas tareas que ahora se indican en el recurso como propias de una concreta cualificación profesional, sin que se haya tenido conocimiento de incumplimientos con motivo de las funciones allí previstas.

Pues bien, expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de la cuestión relativa a si las prestaciones que comprende el objeto del contrato y se detallan en el PPT exceden o no de las funciones propias del personal de la empresa que resulte adjudicataria del contrato licitado.

Al respecto hay que indicar que el análisis por parte de este Tribunal de la definición del objeto del contrato que hace el PPT impugnado ha de efectuarse desde la óptica de la posible infracción de las normas reguladoras y principios básicos de la contratación pública y que en este caso no alegan los sindicatos

recurrentes, quienes fundamentan su impugnación en que determinadas prestaciones comprendidas en el objeto contractual exceden de las propias del personal de limpieza y corresponden a personal sanitario, fundamentalmente a los auxiliares de enfermería conforme a su estatuto de aplicación, siendo esta una cuestión que excede del ámbito de control de la legalidad que corresponde a este Órgano, control que incide básicamente en el examen de las infracciones antes señaladas.

**SÉPTIMO.** En un último bloque, los recurrentes esgrimen que determinadas tareas previstas en el PPT son ya objeto de otros contratos vigentes, indicando que *“es totalmente inconcebible sacar a licitación una actividad ya realizada por otra empresa y pretender abonar a otra concesionaria una prestación que se va a realizar por otra”*.

Tales tareas, según el escrito de impugnación, se describen en el apartado 3 del PPT y son las siguientes:

- Limpieza de azoteas y patios interiores que, a juicio de los recurrentes, vienen reflejadas en el PPT de los servicios de mantenimiento.
- Entrega de residuos peligrosos a la empresa gestora de los mismos, actividad que según el recurso tiene su tratamiento en el PPT del servicio de gestión integral de residuos (Expte. P.A. 12/16).
- Desmontaje y montaje de persianas y cortinas (tarea reflejada en el PPT del servicio de mantenimiento).
- Tareas en relación a baños y aseos como desmontar grifos y duchas para limpiarlos y desinfectarlos (tareas que, según los recurrentes, se prevén en el PPT del servicio de mantenimiento y en el procedimiento operativo de control de la calidad del agua y legionelosis del hospital).
- Montaje y desmontaje de rejillas de ventilación y luminarias (tareas previstas en el PPT del servicio de mantenimiento y en el procedimiento operativo de control de la calidad del agua legionelosis del hospital).

En el informe al recurso, el órgano de contratación esgrime que las afirmaciones anteriores no se justifican en forma alguna por cuanto no sería posible, tal y como se desprendería de una revisión o examen del PPT de los servicios mencionados por los recurrentes.

Pues bien, respecto a este conjunto de alegatos, hemos de indicar que se trata de un argumento genérico y carente de justificación. Los sindicatos recurrentes se limitan a efectuar dicha afirmación, indicando que las funciones o tareas descritas en el PPT impugnado también están previstas en los pliegos de otros contratos ya vigentes, los cuales ni identifican -salvo por una referencia genérica a su objeto- ni tampoco aportan. No se desprende ni motiva en el recurso en qué modo la eventual duplicidad de tareas en dos contratos distintos perjudica al personal de la empresa que resultare adjudicataria del contrato aquí examinado.

Así pues, la falta de motivación en el argumento esgrimido por los recurrentes unido a la inexistencia de pretensión clara respecto a la situación denunciada, conduce, igualmente, a la desestimación de este último motivo.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por UNIÓN SINDICAL OBRERA, SINDICATO ANDALUZ DE TRABAJADORES y UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato denominado “Servicio de Limpieza, Jardinería y Control de Plagas en la Agencia Pública Empresarial

Sanitaria Hospital de Poniente” convocado por la citada Agencia Pública Empresarial (Expte. 8/17).

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.