

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 19 de marzo de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por Don F.R.R., en nombre de la Federación de Servicios Públicos de Madrid de la Unión General de Trabajadores, contra el Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación para contratar el servicio de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos en el municipio de Leganés, expte. nº 95/2013, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fechas 19 de diciembre de 2013 y 22 de enero de 2014 se publicó respectivamente en el DOUE y en el BOE la convocatoria de licitación pública, por procedimiento abierto y criterio precio, para la adjudicación del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos, en el municipio de Leganés, siendo el valor estimado del contrato de 33.381.818,19 euros.

**Segundo.-** La cláusula 2.1.17 "*Otras necesidades*" del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en su último párrafo establece que:

(...)

*“Además, el adjudicatario deberá realizar la Recogida de Muebles y Enseres, en horario del servicio de Limpieza Viaria, de Lunes a Viernes, en los siguientes Barrios: Derechos Humanos. Descubridores, Escritores, Flores, Los Frailes, Los Santos, Las Vírgenes y Almendra Central (Abarca la zona comprendida entre las siguientes calles: Avda de la Universidad, Avda. Fuenlabrada. C/ Pizarra, incluyendo la Plaza Mayor y alrededores, C/ Nuestra Señora del Pilar, C/ Santa Teresa y Cl Santa Rosa, hasta llegar de nuevo a Avda. de la Universidad)”*

El plazo de presentación de ofertas se inició el 20 de diciembre de 2013, finalizando, según la convocatoria el 10 de febrero de 2014.

**Tercero.-** El Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) presentó escrito solicitando la nulidad de pleno derecho del último párrafo de la cláusula 2.1.11 del PPT con fecha 8 de enero de 2014. Mediante Resolución 27/2014 de 5 de febrero, fue estimado el recurso especial declarando la nulidad del último párrafo de la cláusula 2.1.11 del PPT, manteniendo la validez del resto de actuaciones.

La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 18 de febrero adoptó, entre otros, los siguientes acuerdos:

*“9. Acatar la Resolución del Tribunal y anunciar el acuerdo en el Diario Oficial de la Unión Europea, Boletín Oficial del Estado y perfil de contratante para general conocimiento.*

*(...)*

*17. Corregir el error material o de hecho en la cláusula 8.b) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y en punto 9.b) del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) consistente en:*

*Donde dice:*

*Campañas de publicidad (hasta 0,5 puntos)*

*(...) hasta un máximo de 0,25 puntos.*

*Puntuación = 0,5 x ( nº de carteles ofertados/oferta máxima) (...)*

*Debe decir:*

*Campañas de publicidad (hasta 0,5 puntos)*

*(...) hasta un máximo de 0,25 puntos.*

*Puntuación = 0,25 x ( nº de carteles ofertados/oferta máxima) (...)*

*(...)*

*18. Actualización y rectificación del Anexo IV del PPT relativo a las condiciones de subrogación de los trabajadores, dado que la información contenida en el mismo facilitada por las empresas que vienen efectuando la prestación del objeto del contrato ha sido actualizada y rectificada”.*

En consecuencia se publica anuncio en el DOUE de fecha 4 de febrero de 2014 y en el BOE de 15 de febrero de 2014, informando de la corrección de error material en el PCAP y PPT y la actualización y rectificación del Anexo IV del último. Por tanto se amplía el plazo de presentación de ofertas hasta el día 24 de marzo, estando prevista la apertura de ofertas en acto público el 3 de abril.

**Cuarto.-** UGT anunció el 14 de febrero en cumplimiento del artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) la intención de formular de nuevo recurso especial en materia de contratación, y con fecha 3 de marzo de 2014 presentó el recurso ante el Ayuntamiento de Leganés, el cual lo remitió a este Tribunal el día 10 del mismo mes.

El recurso alega la nulidad del último párrafo de la cláusula 2.1.17 del PPT transcrita anteriormente al considerar que el TRLCSP establece en los artículos 1, 22 y 109 la obligación de determinar con precisión, antes de iniciar el procedimiento de contratación, tanto la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir con el servicio a contratar como la idoneidad de ese contrato para satisfacer las necesidades del objeto y del contenido del mismo, todo ello con la finalidad de lograr una eficiente utilización de los fondos públicos.

La Secretaría del Tribunal requirió la remisión del expediente administrativo y del informe contemplado en el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), lo que tuvo lugar el 14 de marzo.

El informe señala que el servicio que ahora se contrata engloba diversos contratos que se han ido prestando de forma individual en diferentes barrios. Que la insuficiencia de medios humanos es notoria en el servicio de limpieza viaria en la zona centro que se realiza de forma directa con personal del propio Ayuntamiento en relación a los servicios a realizar. Destaca que el contrato conlleva subrogación de trabajadores de la anterior empresa conforme convenio colectivo aplicable, sin que en el mismo esté incluido ningún trabajador municipal, por lo que no se acierta a comprender el fondo del recurso, pues, en cualquier caso, el Ayuntamiento, en el marco de la potestad de autoorganización, podrá adscribir al personal a su servicio, dentro de las categorías correspondientes conforme al catálogo de puestos de trabajo y normativa de aplicación, a los servicios que considere precisos. En consecuencia solicita la desestimación del recurso.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** Cabe examinar, en primer lugar si se cumple el requisito procedimental de legitimación activa necesario para la interposición del recurso por tratarse de una persona jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP).

Para precisar el alcance del citado precepto en caso de terceros interesados no licitadores, ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial acerca del concepto “interés legítimo” en el ámbito administrativo. La legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer 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. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre “*Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista*

*interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)".*

La tendencia jurisprudencial es reiterada en el sentido de admitir la legitimación de las asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados grupos de personas tanto físicas como jurídicas en la defensa de los intereses generales de sus asociados, de manera que, en este caso, no es necesario ser licitador, ni estar en condiciones de serlo, para estar legitimado para la interposición del recurso. Además la interpretación y valoración de la existencia de legitimación ha de realizarse, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de acuerdo con el principio *pro actione*.

En el mismo sentido el artículo 31 de la LRJ-PAC, considera interesados en el procedimiento administrativo a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en los términos que la Ley reconozca. Cabe mencionar que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en el artículo 19.1.b), reconoce legitimación en dicho orden jurisdiccional a las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos. Por lo que, como este Tribunal ha señalado en anteriores Resoluciones, (Vid Resolución 150/2012 de 12 de diciembre), se reconoce en principio legitimación *ad procesum* al sindicato recurrente.

Este Tribunal se ha pronunciado en diversas resoluciones sobre las reglas de la legitimación activa para recurrir y ha considerado que es necesario que la resolución impugnada, directa o indirectamente, repercuta en la correspondiente esfera jurídica del que recurre o de sus representados o asociados, descartando así una acción pública puesto que el interés legítimo no puede ser asimilado al interés

por la legalidad, debiendo por ello determinar si en este caso concreto el recurrente ostenta además legitimación *ad causam*.

El sindicato recurrente pretende la nulidad de un párrafo del punto 2.1.17 del PPT que regula la extensión de los servicios a prestar por el adjudicatario, incluyendo expresamente la retirada de bienes muebles de la zona central de Leganés. El sindicato no justifica ni acredita un interés concreto en la anulación del párrafo del punto 2.1.17. Aún reconociéndole ser representante de intereses colectivos de los trabajadores adscritos al contrato no se aprecia un interés en la defensa de algún derecho colectivo, puesto que la regulación del PPT afecta al objeto que ha de desarrollar el adjudicatario del contrato, por lo que los posibles afectados serían los empresarios licitadores. Tampoco se alega relación alguna con la posible subrogación de los trabajadores o sus condiciones laborales. La mera denuncia de una falta de justificación en un documento preparatorio del expediente o la, a su juicio, insuficiente motivación de la necesidad del contrato, no legitima al sindicato para impugnar una cuestión de legalidad que no afecta a los intereses colectivos que defiende, por lo que no cabe reconocerle legitimación activa para la impugnación.

Por otra parte se acredita la representación del firmante del recurso y se adjunta certificado del Secretario de Organización de la Federación de Servicios Públicos de UGT que en la reunión de 11 de febrero de 2014 la Comisión Ejecutiva ha acordado impugnar la cláusula 2.1.17 del PPT objeto del recurso.

**Tercero.-** Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra el PPT correspondiente a un contrato de servicios clasificado en la categoría 16 del Anexo II del TRLCSP, sujeto a regulación armonizada, por lo que es susceptible de recurso al amparo del artículo 40.1 a) y 40.2. a) del TRLCSP.

**Cuarto.-** Seguidamente procede abordar la cuestión relativa al cumplimiento del requisito temporal para la interposición del recurso. Al respecto debe señalarse que

el artículo 44 del TRLCSP establece en su apartado 2 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 aquel 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....”.*

El anuncio de la presente licitación se publicó, como se ha señalado en los antecedentes de hecho, los días 19 de diciembre de 2013 y 22 de enero de 2014 en el DOUE y en el BOE respectivamente, y los pliegos fueron puestos a disposición de los posibles licitadores en el perfil de contratante del Ayuntamiento el día 20 de diciembre de 2013, circunstancia que permitió la formulación en plazo por UGT, el 8 de enero de 2014, del recurso contra el último párrafo del punto 2.1.11 del PPT, del mismo pliego que ahora se pretende recurrir en cuanto al último párrafo de su punto 2.1.17. Pues bien, computando los quince días hábiles a que refiere el TRLCSP como plazo para recurrir los pliegos desde el siguiente a la fecha en que los pliegos fueron puestos a disposición de la recurrente no podemos por menos que concluir que el recurso ha sido interpuesto fuera de plazo y procede su inadmisión. Una vez puesto a disposición del sindicato recurrente el PPT, tuvo ocasión de interponer recurso alegando todos los aspectos que consideraba no ajustados a derecho y únicamente lo hizo en relación al punto 2.1.11, por lo que no procede ahora de forma extemporánea recurrir otros puntos del PPT. No es obstáculo a la anterior conclusión el hecho de que se haya realizado una corrección de errores materiales que no afectan al punto del PPT ahora impugnado y una actualización del anexo IV, ni la consecuente ampliación del plazo de presentación de ofertas puede entenderse como apertura de un nuevo plazo de presentación del recurso. El Pliego, con el mismo contenido, estaba en manos del sindicato recurrente desde el mes de



diciembre de 2013.

Aun aceptando en hipótesis que la publicación del anuncio de corrección de errores contiene una modificación del PPT que supusiera la apertura del nuevo plazo de interposición, cabría alegar que el conocimiento del su contenido, en lo relativo al nuevo recurso es anterior pues ya figuraba en el primitivo PPT y que además también sería extemporáneo pues la publicación se produjo en el DOUE el 4 de febrero, anunciando la presentación del recurso el 14 de febrero, previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 11 de febrero. Pues bien estando a disposición del recurrente los pliegos rectificadas para su consulta en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Leganés desde el día 4 de febrero, hasta el 3 de marzo han transcurrido también en exceso los 15 días hábiles, por lo que procede igualmente en este caso su inadmisión.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

### **ACUERDA**

**Primero.-** Inadmitir el recurso especial, interpuesto por Don F.R.R., en nombre de la Federación de Servicios Públicos de Madrid de la Unión General de Trabajadores, contra el Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación para contratar el servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos en el municipio de Leganés.

**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 sanción prevista

en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.