



Expedientes: 95/2023 y 96/2023

ACUERDO 94/2023, de 14 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se acumulan y resuelven las reclamaciones especiales en materia de contratación pública interpuestas por doña I. C. C., en nombre y representación de LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (L.A.B.), y doña M. G. C., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, frente a los pliegos reguladores del contrato de “*Servicio de apoyo escolar y ludovacaciones*”, licitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2023 el Ayuntamiento de Estella-Lizarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Servicio de apoyo escolar y ludovacaciones*”.

SEGUNDO.- Con fecha de 1 de diciembre doña I. C. C. interpuso, en nombre y representación de LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (L.A.B.), una reclamación especial en materia de contratación pública frente a los pliegos reguladores de dicho contrato, tramitada como Expediente 95/2023. Requerida la subsanación de dicha reclamación, la misma se cumplimentó correctamente en dicha fecha.

Considera la reclamante que el convenio colectivo aplicable a los trabajadores y, por tanto, el que debe utilizarse para calcular el valor estimado del contrato, es el primer convenio colectivo sectorial de acción e intervención social de Navarra, y no el convenio colectivo del sector ocio educativo y animación sociocultural de Navarra. Consideración que sustenta en las siguientes alegaciones:

Señala, en primer lugar, que existe un convenio colectivo estatal de ocio y tiempo libre aprobado por Resolución de 10 de marzo de 2021, de la Dirección General

de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio colectivo marco estatal del sector ocio educativo y animación sociocultural, que prevé en su ámbito funcional la “*organización y gestión de servicios socioculturales y educativos*”, así como “*equipamientos juveniles*”, pero excluye de dicho ámbito “*aquellas actividades de acción e intervención social encaminadas a detectar, paliar y corregir situaciones de riesgo de exclusión social*”.

Asimismo, señala que existe un Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra, aprobado por Resolución 53C/2021, de 17 de febrero, de la Directora General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo, con el siguiente ámbito funcional: “*Quedan incluidas dentro del ámbito funcional del presente convenio aquellas actividades encuadradas el ámbito funcional del convenio estatal de ocio educativo y animación sociocultural siempre y cuando estén encaminadas a detectar, paliar y corregir situaciones de riesgo y/o exclusión social, es decir, que respondan al objeto de la intervención social.*”

Manifiesta que el informe de necesidad del contrato, publicado en el anuncio de licitación junto con el pliego regulador y su cuadro de características, indica que “*El cálculo del valor estimado se realiza en función de las horas de prestación exigidas en el pliego y cumpliendo el convenio colectivo del sector ocio educativo y animación sociocultural de Navarra, cuyo acuerdo fue firmado por UGT y patronal en 2023, bajo las premisas de número de horas del convenio y salarios siguientes, teniendo en cuenta un trienio de 350 € al año por cada trienio vencido a partir de 1-1-2023*”, alegando al respecto que, aunque el informe indica “convenio colectivo”, lo cierto es que no se trata de un acuerdo normativo de naturaleza estatutaria, por lo que no es de eficacia general, ni está publicado en el Boletín Oficial de Navarra.

Señala que el objeto del contrato es, conforme al cuadro de características, el siguiente: “*El objeto de los servicios de apoyo escolar y ludovacaciones es el de promover que los y las menores de edad de Estella-Lizorra tengan un entorno que permita su desarrollo personal mediante actuaciones en el ámbito de su comunidad y prevenir la aparición de situaciones de riesgo o desprotección, impulsando formas de apoyo dirigidas a corregir y modificar estas situaciones. Este contrato pretende cubrir*

una parte de las necesidades existentes en Estella-Lizarra en dos ámbitos complementarios; como son el de la promoción de la infancia y adolescencia y el de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Los servicios y las actividades incluidos en este pliego son complementarios a las actuaciones realizadas por los servicios sociales del Ayuntamiento de Estella-Lizarra.”

Alega que este objeto excede lo previsto en el ámbito funcional tanto del convenio colectivo estatal de ocio y tiempo libre, como del supuesto convenio extraestatutario del sector ocio educativo y animación sociocultural de Navarra, siendo por tanto incorrecto el convenio utilizado para el cálculo del valor estimado, ya que las actividades descritas en el objeto del contrato se corresponden con el ámbito funcional del I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra.

Señala, a este respecto, que se planteó esta consulta a la Comisión Paritaria de Vigilancia e Interpretación del Convenio Sectorial de Acción e Intervención Social de Navarra, que emitió respuesta el día 28 de noviembre en la que concluye que *“se acuerda por UNANIMIDAD requerir al órgano contratante (Ayuntamiento de Estella) a fin de que subsane la licitación, en el sentido de señalar aplicable al SERVICIO DE APOYO ESCOLAR Y LUDOVACACIONES el régimen laboral contenido en el primer convenio de intervención social de Navarra”*.

Asimismo, señala que se presentó al Ayuntamiento de Estella mediante instancia telemática la conclusión alcanzada por la citada Comisión Paritaria el día 29 de noviembre, sin haber obtenido respuesta.

Por ello, solicita que se anule el contrato acordándose la retroacción a la fase que corresponda, indicándose en el nuevo pliego que el convenio colectivo de aplicación es el I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra.

TERCERO.- También el 1 de diciembre, doña M. G. C. interpuso, en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, una reclamación especial en materia de contratación pública frente a los citados pliegos, tramitada como Expediente 96/2023.

Al igual que en la anterior reclamación, considera que el convenio colectivo aplicable es el primer convenio colectivo sectorial de acción e intervención social de Navarra, formulando las siguientes alegaciones al respecto:

Señala que, conforme al artículo 82 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es obligatorio aplicar el convenio colectivo a las empresas que se encuentren en su ámbito de aplicación, sin que ello sea disponible para las partes.

Alega que el prestador actual del servicio de apoyo escolar y ludovacaciones del Ayuntamiento de Estella-Lizarra aplica el I Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social de Navarra, pendiente de publicación en el Boletín Oficial de Navarra, y la actividad que se presta en este servicio tiene por objeto la acción e intervención social, de tal manera que entiende aplicable el citado convenio.

Manifiesta que se trata de un servicio ofertado desde la unidad de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, que tiene como objeto tanto un servicio de apoyo escolar a alumnado que precisa orientación educativa y social, como un servicio de ludovacaciones desarrollado en locales municipales durante el período de vacaciones estivales.

Señala que el I Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social de Navarra establece como ámbito funcional *“aquellas actividades encuadradas el ámbito funcional del convenio estatal de ocio educativo y animación sociocultural siempre y cuando estén encaminadas a detectar, paliar y corregir situaciones de riesgo y/o exclusión social, es decir, que respondan al objeto de la intervención social”*, mientras que en el convenio colectivo estatal de ocio educativo y animación sociocultural se indica como ámbito de aplicación *“Quedan excluidas del ámbito funcional aquellas actividades de acción e intervención social encaminadas a detectar, paliar y corregir situaciones de riesgo de exclusión social. Así mismo quedan excluidas aquellas actividades de educación e interpretación ambiental no integradas en programas de ocio educativo y animación sociocultural”*.

Manifiesta que el pliego regulador no especifica el convenio colectivo de aplicación, pero indica que *“la entidad adjudicataria deberá cumplir en relación con su personal las obligaciones que exijan las disposiciones vigentes en materia laboral, incluida la subrogación del personal que proceda conforme al Convenio Colectivo vigente aplicable, así como las obligaciones de Seguridad y Social y de Prevención de Riesgos Laborales que establezca la normativa vigente”*, estableciendo que el personal propuesto para la actividad tiene que tener una serie de perfiles profesionales que corresponden al grupo profesional 2 del I Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social de Navarra, mientras que en el convenio colectivo estatal no existen dichas categorías profesionales.

Alega que la actividad objeto del contrato se encuadra, por un lado, en el epígrafe 1.3 D del catálogo de referencia de servicios sociales elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y, por otro, en el epígrafe nº 1 del catálogo de actividad del I Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social de Navarra.

Asimismo, alega que el CPV del contrato (85311300-5 “Servicios de Bienestar Social proporcionado a niños y jóvenes”) remite al reglamento que regula la clasificación de dichos códigos, que indica que se trata de “servicios sociales y de salud”.

Por último, señala que previa consulta a la Comisión Paritaria del I Convenio Colectivo de Acción e Intervención Social de Navarra, ésta resolvió por unanimidad que resulta de aplicación el citado convenio.

Por todo ello, solicita que se proceda a la paralización de la licitación hasta que se subsane la deficiencia detectada en el pliego regulador.

CUARTO.- Con fecha de 7 de diciembre el Ayuntamiento de Estella-Lizarrta aportó la Resolución de Alcaldía nº 929, de 7 de diciembre de 2023, en la que tras indicar que a la vista de las reclamaciones presentadas ha constatado un error en el

cálculo del valor estimado del contrato, se resuelve desistir de la licitación y cancelar el anuncio del Portal de Contratación de Navarra.

El órgano de contratación procedió a cancelar el anuncio de licitación el mismo día 7 de diciembre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación, tal y como establece su artículo 122.2.

SEGUNDO.- La interposición de las reclamaciones se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la LFCP.

TERCERO.- Las reclamaciones han sido interpuestas por organizaciones sindicales, lo que obliga a detenernos en el examen de su legitimación, en los términos en los que el artículo 123.1 de la LFCP la reconoce a tales organizaciones *“cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas 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”*.

A este respecto conviene precisar que el interés legítimo que pueda tener un sindicato para recurrir el pliego de una licitación ha de estar relacionado con la afectación que del mismo se puede derivar con respecto a los derechos sociales o laborales de los trabajadores, cuya defensa corporativa tiene constitucionalmente atribuida.

Como indica la Resolución 134/2022, de 3 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“A la vista de lo expuesto puede*

deducirse que la legitimación de los sindicatos para interponer esta clase de recursos solo podrá admitirse en el caso de que los motivos de impugnación tengan una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que, en ningún caso, pueda admitirse la misma en el caso de que los motivos del recurso vayan más allá de este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria. De este modo, como señala nuestra resolución 1753/2021, cuyas conclusiones debemos hacer nuestras, “los parámetros interpretativos sobre la legitimación de los sindicatos que ha venido utilizando este Tribunal –entre otras, en sus Resoluciones 83/2014, de 5 de febrero; 707/2014, de 23 de septiembre; 881/2014, de 28 de noviembre; 943/2014, de 18 de diciembre; y 86/2015, de 30 de enero– se concretan en el hecho de que la condición de ser un sindicato no otorga, en modo alguno, una suerte de acción popular para impugnar cualquier licitación y dentro de cada una, toda actuación distinta de la aprobación de los pliegos. Es exigible, en definitiva, como a cualquier interesado, que se justifique la existencia ad causam del concreto interés que aportaría la estimación del recurso, y que, por la lógica de la naturaleza del sindicato, se debe limitar, en todo caso, a aspectos de protección de derechos colectivos o laborales en sentido estricto.”

En este sentido, este Tribunal ha admitido la legitimación de los sindicatos para interponer reclamación especial en materia de contratación pública en reiterados acuerdos, entre los que cabe citar el Acuerdo 55/2021, de 21 de junio, en el que señalamos que *“También las restantes reclamantes, organizaciones sindicales, se encuentran legitimadas para la interposición de la reclamación, por cuanto el citado artículo 123.1 establece que “Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participan en la realización de la prestación”.* Dado que la cuestión recurrida por dichas organizaciones es la previsión del pliego relativa a la falta de subrogación del contratista entrante en las relaciones laborales con los trabajadores que prestan el servicio, su legitimación resulta indubitada.”

Pues bien, en este caso, los sindicatos reclamantes fundamentan su impugnación en la errónea determinación del convenio colectivo aplicable. De este modo, si bien no identifican el concreto beneficio o perjuicio que derivaría para los trabajadores de la aplicación de una u otra norma convencional, lo cierto es que se trata de una circunstancia con evidente incidencia en los derechos laborales, lo que vendría a atribuir a las organizaciones sindicales la necesaria legitimación.

Legitimación que fue reconocida en el Acuerdo 44/2022, de 20 de mayo, respecto a un supuesto similar al que ahora analizamos, en el que un sindicato impugnó los pliegos de una licitación con base en la incorrecta determinación del convenio colectivo aplicable al personal asignado a la ejecución de las prestaciones objeto del contrato.

Por las razones expuestas, dada la incidencia que puede tener en los derechos de los trabajadores la aplicación de uno u otro convenio colectivo, procede admitir la legitimación de los sindicatos reclamantes.

CUARTO.- Las reclamaciones se fundamentan en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que *“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”*.

Atendiendo a lo dispuesto en dicho artículo, en el presente caso procede la acumulación de las reclamaciones interpuestas a efectos de su resolución, por cuanto

ambas se dirigen contra el mismo acto, existiendo similitud en las alegaciones realizadas e identidad en la petición contenida en las mismas.

SEXTO.- El Ayuntamiento de Estella-Lizarra ha desistido del procedimiento de adjudicación del contrato, procediendo a cancelar el correspondiente anuncio de licitación, habiéndose producido, por ello, la desaparición sobrevenida del acto recurrido, lo cual conlleva la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, en los términos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

El artículo 124.7 de la LFCP establece que, en todo lo no previsto en dicha norma, se aplicarán las disposiciones en materia de recursos previstas en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, señalando su disposición adicional vigesimosegunda que *“Los procedimientos regulados en esta ley foral se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en sus normas complementarias”*.

El artículo 21.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, así como que, en los casos de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de dicha circunstancia, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Asimismo, el artículo 84.2 de la citada Ley señala que *“también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso”*.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018 de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Acumular y declarar la pérdida sobrevenida del objeto de las reclamaciones especiales en materia de contratación pública interpuestas por doña I. C. C., en nombre y representación de LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (L.A.B.), y doña M. G. C., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, frente a los pliegos reguladores del contrato de “*Servicio de apoyo escolar y ludovacaciones*”, licitado por el Ayuntamiento de Estella-Lizarra.

2º. Notificar este acuerdo a doña I. C. C., en calidad de representante de LANGILE ABERTZALEEN BATZORDEAK (L.A.B.), a doña M. G. C., en calidad de representante de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, al Ayuntamiento de Estella-Lizarra, así como al resto de interesados que figuren en el expediente a los efectos oportunos y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, a 14 de diciembre de 2023. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer.
LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.