



Recurso nº 1284/2024

Resolución nº 1475/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de noviembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. F.C.C. en representación del Área de Seguridad Privada de la Central sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), frente al acta de resolución de la contratación de la licitación convocada por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. para contratar el *“servicio de vigilancia y seguridad, Lote 1: Delegación del CSIC en Andalucía (DLGAN), Residencia de Investigadores y Biblioteca de Sevilla (REBIS) Lote 2: Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa (CABIMER)”*, con número de expediente LOT3/25; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Presidencia de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. (en adelante, AECSIC) convocó, mediante anuncio remitido al DOUE el 27 de junio de 2024 y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28 de junio de 2024 y en el BOE de 11 de julio de 2024, licitación para la adjudicación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato denominado *“Servicio de vigilancia destinado a institutos y centros de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con número de expediente LOT3/25 y valor estimado de 1.239.163,2€.

Segundo. La licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 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, presentando la ahora recurrente oferta al mismo.

Tercero. Con fecha 19 de septiembre de 2024, el Órgano de Contratación AECSIC dicta sendas resoluciones por la que se acuerda la clasificación de las proposiciones admitidas al procedimiento para la contratación del LOT3/25, relativas a los lotes 1, Delegación del CSIC en Andalucía (DLGAN) y Residencia de Investigadores y Biblioteca de Sevilla (REBIS) y 2, Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa (CABIMER). En ambas resoluciones se incluye el siguiente pie de recurso:

“Contra esta resolución podrá interponerse el recurso especial en materia de contratación, previsto en el artículo 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 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 el plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción, o directamente interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 9.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y artículo 90.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de su notificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46 de la citada Ley 29/1998.”

En ambos lotes aparece clasificada en primer lugar UTE DAVOS PROTECCIÓN, S.L., SEGURSYSTEM EUROPA, S.L.U.

Cuarto. Con fecha 23 de septiembre de 2024, tiene entrada en el Registro Electrónico de la AGE dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales escrito firmado por D. F.C.C., actuando en nombre y representación del Área de Seguridad Privada de la Central sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación frente al “*acta de resolución de la contratación*”



del servicio de vigilancia y seguridad, Lote 1: Delegación del CSIC en Andalucía (DLGAN), Residencia de Investigadores y Biblioteca de Sevilla (REBIS) Lote 2: Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa (CABIMER)”, con número de expediente LOT3/25.

Refiere en su recurso el acta de la mesa de 19 de septiembre de 2024 por la que se eleva al órgano de contratación la correspondiente propuesta de clasificación de las ofertas en los lotes 1 y 2, poniendo de manifiesto que es un hecho notorio

“(…) que las empresas que componen la UTE DAVOS PROTECCION, S.L Y SEGURSYSTEM EUROPA (clasificadas en primer lugar) tienen multitud de resoluciones de la inspección de trabajo por sus incumplimientos del convenio colectivo de seguridad privada, es práctica habitual de estas empresas retrasar el pago de las nóminas de sus trabajadores.”

Quinto. En fecha 9 de octubre de 2024 la secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularsen las alegaciones que convinieran a su derecho, con el resultado que obra en el expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resultan de aplicación 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) y 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)

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 9/2017, de 8 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 lo sucesivo LCSP), ya que el órgano de contratación es un poder adjudicador integrado en el Sector Público Estatal.

Tercero. En cuanto al procedimiento, se trata de un contrato de servicios cuyo valor estimado es de 1.239.163,2 €, se supera así el límite establecido en el artículo 44.1.a) LCSP.

El acto objeto del recurso es:

“El acta de resolución de la contratación del servicio de vigilancia y seguridad, Lote 1: Delegación del CSIC en Andalucía (DLGAN), Residencia de Investigadores y Biblioteca de Sevilla (REBIS) Lote 2: Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa (CABIMER)”.

El recurrente como exponíamos en el Antecedente de Hecho Cuarto se refiere en el cuerpo del recurso al acta de la Mesa de Contratación con la propuesta de clasificación de la Mesa. A dicha propuesta le siguen las resoluciones del órgano de contratación de clasificación de las ofertas por lo que ha de entenderse que los actos objeto de recurso son estas, mencionadas en el Antecedente Tercero, que son las que figuran en el expediente, sin que existan actos posteriores.

Las dos resoluciones referidas tienen por objeto clasificar las proposiciones admitidas a la licitación, por orden decreciente de puntuación, atendiendo a los criterios de valoración establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 150.1 LCSP. Sin embargo, esta resolución no contiene ningún pronunciamiento que contenga una decisión definitiva sobre el fondo del asunto. En efecto, el apartado 2 del mismo artículo indica que una vez aceptado por el órgano de contratación la clasificación propuesta por la mesa, se deberá requerir al licitador mejor clasificado para que aporte determinada documentación. Será después de cumplido adecuadamente este requerimiento cuando el órgano de contratación adjudique el contrato, acto éste que sí que contiene un pronunciamiento definitivo. Es por ello por lo que la adjudicación se enumera como acto recurrible en el artículo 44.2.c) LCSP. De esta forma, los actos recurridos tienen el carácter de actos de trámite.



Los actos de trámite sólo serán recurribles en los supuestos en que decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable o bien en los casos en que la ley así lo establece de forma expresa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2.b) LCSP:

“Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.”

Las resoluciones mencionadas no tienen cabida en los supuestos contemplados en el referido artículo, de forma que no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Resolución 1287/2021, de 29 de septiembre de 2021:

“El informe de valoración de ofertas constituye un acto de trámite no cualificado, porque no decide sobre el fondo del asunto, pues el informe no se pronuncia definitivamente sobre la adjudicación. Se trata de una mera valoración de ofertas que no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento –sería necesario examinar posteriormente las ofertas económicas y que posteriormente la mesa de contratación se pronunciara-, ni produce indefensión, ni perjuicio irreparable a la recurrente. Este es el criterio asentado por este Tribunal, recogido entre otros en la Resolución 159/2019, de 6 de febrero de 2020, en cuyo fundamento de derecho segundo dijimos lo siguiente:

Sirva de ejemplo las recientes resoluciones de 11 de noviembre de 2019 y de 2 de diciembre de 2019 en las que, recogiendo múltiples antecedentes, dijimos:



“La Resolución 1052/2018, 16 de noviembre, dictada entre otras muchas en el mismo sentido, por este Tribunal señala que «en cuanto al acto recurrido, es regla general en nuestro derecho administrativo que contra los actos de trámite no cabe la interposición independiente de recurso administrativo –sin perjuicio de que puedan ser impugnados juntamente con la resolución o acto de terminación del procedimiento–, salvo que aquellos sean de carácter cualificado, bien porque decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, bien determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, como se establece en el artículo 112.1 de la LPACAP. Ello no obstante el hecho de que no sea posible la impugnación independiente de un acto de trámite no cualificado no produce indefensión al interesado, que puede impugnar la resolución o acto definitivo que pone fin al procedimiento aduciendo los vicios del acto de trámite. Este era igualmente el criterio recogido en el artículo 40.2.b) y 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). La nueva LCSP mantiene el criterio general de imposibilidad de recurso independiente contra los actos de trámite no cualificados en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2, del artículo 44.2.b), si bien introduce una innovación destacable en el segundo párrafo de la citada letra del apartado 2, la referencia expresa como actos de trámite susceptible de impugnación separada de la resolución de los de admisión de candidatos o licitadores y de ofertas, atendiendo a la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, en el Asunto C391/15, Marina del Mediterráneo, S.L. A la vista del citado precepto es necesario determinar si el acto aquí impugnado es un acto de admisión de oferta de aquellos a los que se refiere el artículo 44.2.b) LCSP, o es un acto de trámite distinto. De lo dispuesto en los artículos 150, 157 y 326.2, letras a), b), c) y d) de la LCSP, y 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RD817/2009), resulta que en el procedimiento abierto de licitación no existe un trámite de admisión de ofertas, de modo que la mesa de contratación, si bien puede dictar actos administrativos expresos de exclusión de ofertas porque aquellas no se adecuan a lo establecido



en la normativa de contratos o en los pliegos que rigen la licitación, no produce actos administrativos de admisión, sino que la consecuencia necesaria ex lege de que una oferta no haya sido excluida es que la misma continua –al no ser apartada– en el procedimiento de licitación, sin que esa continuidad precise de una declaración en tal sentido de la mesa de contratación. No existen pues en el procedimiento abierto actos de admisión de licitadores ni de ofertas, en los términos en que a los mismos se refiere el del artículo 44.2.b) de la LCSP, siendo así que lo que aquí verdaderamente se recurre es el acto de la mesa por el que se clasifican las ofertas y la propuesta de adjudicación a favor del primer clasificado, acto que es de trámite no cualificado, por cuanto, como disponen expresamente los artículos 150.1 y 157.6 LCSP, la propuesta de mesa ha de ser aceptada por el órgano de contratación, sin que la propuesta de adjudicación cree derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, pues el órgano de contratación puede rechazarla y no adjudicar el contrato de acuerdo con ella, motivando su decisión, de modo que el acto impugnado no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión. En consecuencia, el acto no es recurrible, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP y 22.1. 4º del RPERMC, sin perjuicio de que los vicios de que adolezca el acto impugnado puedan hacerse valer en el recurso que se pudiera interponer bien por el propuesto como adjudicatario actual bien por otro licitador contra el futuro acto de adjudicación. Sobre la posibilidad de interponer recurso contra la decisión de la mesa de contratación por la que se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato en favor de un determinado licitador es reiterada pues la doctrina de este Tribunal que recuerda que no cabe la interposición de recurso especial en materia de contratación frente a la propuesta de adjudicación. De conformidad con el art. 157.6 LCSP, la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. En definitiva, el Acta de la Mesa de Contratación, que recoge la propuesta de adjudicación, que es el acuerdo aquí impugnado no contiene una decisión administrativa de admisión o exclusión de licitadores, y no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, por lo que este acto no es susceptible de impugnación por esta vía”.



El art. 22 del Reglamento regula los requisitos de admisión señalando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurran los requisitos allí recogidos entre los que figura: “Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado”.

No obstante, lo anterior, las dos resoluciones meritadas contienen un pie de recurso. Ahora bien, la incorporación de un pie de recurso no puede determinar la alteración de la naturaleza del acto, pues de otra forma la determinación del carácter recurrible o no de un acto no dependería de lo dispuesto en la ley, sino de la voluntad del órgano que lo dicta.

La conclusión de todo lo expuesto es que los actos recurridos no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

El artículo 55 LCSP regula un trámite liminar de inadmisión del recurso. Este precepto prevé que el órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, pueda declarar su inadmisión cuando constaren de modo inequívoco y manifiesto los supuestos que enumera. En particular, el apartado c) menciona:

“c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.”

En consecuencia, concurriendo el supuesto mencionado, procede declarar la inadmisión del recurso interpuesto.

Cuarto. Asimismo, procede analizar el presupuesto de la legitimación. De acuerdo con el art.48 LCSP:

“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 doctrina de este Tribunal (Resoluciones nº 161/2024, de 8 de febrero, Resolución 1563/2023, de 1 de diciembre y Resolución 554/2020, entre otras) 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.

Aplicando la doctrina anterior al caso planteado, el recurso versa sobre las sospechas que generan las primeras clasificadas que según manifiesta el sindicato, tienen multitud de resoluciones de la inspección de trabajo por sus incumplimientos del convenio colectivo de seguridad privada, así como que es práctica habitual de estas empresas retrasar el pago de las nóminas de sus trabajadores. Pues bien, considera este Tribunal que es harto discutible que estas cuestiones, que se alegan además huérfanas de toda prueba, tengan relación directa e incuestionable con la protección de los derechos sociales o laborales de los trabajadores que van a ejecutar el contrato.

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 presentado por D. F.C.C. en representación del Área de Seguridad Privada de la Central sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), frente al acta de resolución de la contratación de la licitación convocada por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P. para contratar el “*servicio de vigilancia y seguridad, Lote 1: Delegación del CSIC en Andalucía (DLGAN), Residencia de Investigadores y Biblioteca de Sevilla (REBIS) Lote 2: Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa (CABIMER)*”.

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 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 de la audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES