



Recurso nº 885/2016 C.A. de Castilla- La Mancha 51/2016
Resolución nº 908/2016

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

En Madrid, a 4 de noviembre de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D. B. A. F. A., en nombre y representación de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSP-USO), en su calidad de Secretario de Organización y Administración, contra los pliegos de la licitación del contrato de “Servicio integral de vigilancia y seguridad del Complejo Hospitalario de Toledo” (Expediente 2016/5603), el Tribunal ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La licitación del Servicio integral de vigilancia y seguridad del Complejo Hospitalario de Toledo, cuyo valor es de 4.740.898, 60 euros, se anunció el 7 de septiembre de 2016 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el 12 de septiembre 2016 en el Boletín Oficial del Estado, y el 19 de septiembre de 2016, en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha.

El anuncio en el DOUE especifica como punto de contacto para la obtención de los pliegos y otra documentación complementaria el domicilio del órgano de contratación, así como su página web.

Segundo. El 13 de septiembre de 2016, la entidad recurrente anuncia al órgano de contratación la interposición de recurso especial en materia de contratación. El recurso se presenta el día 23 de septiembre de 2016 en el registro de este Tribunal. En él la citada entidad solicita que se rectifiquen y modifiquen los pliegos de la licitación.

Fundamenta su recurso en la inadecuación de los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, en los que, a juicio de la recurrente, se establece una ponderación e importancia excesiva del precio, así como en la inadecuación de parte de las tareas asignadas en el PPT a los vigilantes de seguridad.

La recurrente no solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Tercero. Con fecha de 29 de septiembre de 2016, se recibió en este Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) y 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC), y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 15 de octubre de 2012, publicado en el BOE el día 2 de noviembre de 2012.

Segundo. Se impugnan los pliegos que rigen la licitación de un contrato de servicios de la categoría 23, cuyo valor estimado excede de 207.000 euros. Es por tanto un acto recurrible conforme al artículos 40.1.b) y 2.a) del TRLCSP, y 22.1.4º del RPERMC.

Tercero. En cuanto a los requisitos de forma y plazo, el día 23 de septiembre de 2016 se interpuso el recurso contra los pliegos, precedido de su anuncio al órgano de contratación. La publicación del anuncio de licitación se produjo el 7 de septiembre de 2016 en el DOUE. El acceso a los pliegos se produce desde ese mismo día.

El artículo 44.2.a) y 3 del TRLCSP establece: *“2. 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. (...) 3. La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso”.*

Por otra parte, el artículo 158.1 del TRLCSP dispone que *“cuando no se haya facilitado acceso por medios electrónicos, informáticos o telemáticos a los pliegos y a cualquier documentación complementaria, éstos se enviarán a los interesados en un plazo de seis días a partir de la recepción de una solicitud en tal sentido, siempre y cuando la misma se haya presentado, antes de que expire el plazo de presentación de las ofertas, con la antelación que el órgano de contratación, atendidas las circunstancias del contrato y del procedimiento, haya señalado en los pliegos”*.

El artículo 19. 1 y 2 del RPERMC preceptúan:

“1. Cuando el recurso se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, salvo que la Ley no exija que se difunda por este medio. En este último caso el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación en el perfil de contratante del órgano de contratación, y en el supuesto de que ésta última fecha no estuviera acreditada fehacientemente desde el día siguiente a la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales, según proceda.

2. 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 se haya publicado en forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido.

En caso contrario, el cómputo comenzará a partir del día siguiente a aquél en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los interesados para su conocimiento. En este último caso, cuando dichos documentos hayan sido puestos a disposición de los interesados solamente por medios electrónicos, el plazo para recurrir comenzará a computarse a partir de la fecha en que concluya el de presentación de las proposiciones, salvo que hubiese constancia de que fueron conocidos con anterioridad a dicha fecha. Cuando no se hubieran puesto a disposición de los interesados por medios electrónicos el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a aquel en se hayan entregado al recurrente.”

Así las cosas, puestos a disposición los Pliegos en el Perfil del Contratante desde el día 7 de septiembre de 2016, tomando el siguiente día hábil a aquel como fecha de inicio del cómputo, de conformidad con lo señalado en el artículo 19. 1 y 2 del RPERMC antes transcrito, debe estimarse que el recurso se interpuso en tiempo y forma.

Cuarto. El artículo 42 del TRLCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*. Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

También ha señalado el Tribunal (Resoluciones 31/2010, de 16 de diciembre y 172/2013, de 14 de mayo), con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, que *“tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (ss. 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en*

cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado”.

Sobre esta base se afirmó en la citada Resolución 31/2010 que, *“por tanto, no es necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el procedimiento, ni tampoco basta con ser contratista con capacidad para contratar, sino que debe ejercitarse dicha condición”.* En esta línea, este Tribunal ha aceptado, en ocasiones, la legitimación de terceros no licitadores o que no pretenden la adjudicación del contrato.

En concreto, el Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la legitimación para interponer recurso especial de terceros no licitadores como los sindicatos. En la citada resolución 83/2014, el Tribunal declaró lo siguiente: *“Como se señala en la Resolución 172/2012, de 14 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha venido a fijar cuatro premisas en esta materia, que se desprenden de las sentencias del Tribunal Constitucional 7/2001, de 15 de enero, 24/2001, de 29 de enero, y 84/2001, de 26 de marzo, premisas que son las siguientes: 1) las viejas reglas de la Ley Jurisdiccional de 1956 –el interés directo de su art. 28.1.a)– deben ser sustituidas por la noción de interés legítimo del art. 24.1 de la Constitución (hoy ya recogida en el artículo 19.1.b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa de 13 de julio de 1998), entendida según la teoría general, esto es, como ventaja o utilidad que obtendría el recurrente en caso de prosperar la pretensión ejercitada; 2) que los Sindicatos, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución como por obra de los Tratados internacionales suscritos con España, tienen atribuida una función genérica de representación y defensa, no sólo de los intereses de sus afiliados, sino de los intereses colectivos de los trabajadores en general; 3) que, sin embargo, respecto de la legitimación procesal esa capacidad abstracta de los Sindicatos debe concretarse, en cada caso, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, ya que la función constitucionalmente atribuida a los Sindicatos no les convierte en guardianes abstractos de la legalidad; y, 4) en el orden contencioso-administrativo, ese vínculo, entendido como aptitud para ser parte en un proceso concreto o “legitimatio ad causam”, ha de localizarse*

en la noción de interés profesional o económico. Siguiendo lo indicado en la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, procede en este punto proceder a traer a colación 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».

De acuerdo con lo indicado, y aun cuando excepcionalmente el Tribunal haya admitido la legitimación de los Sindicatos si «existe un planteamiento razonable de defensa de los intereses colectivos de ese personal por parte de las organizaciones sindicales recurrentes, suficiente para acreditar la exigida legitimación “ad causam” de cara a examinar el fondo de la reclamación» (Resolución 172/2013, de 14 de mayo), como regla general se ha negado dicha legitimación cuando los intereses afectados corresponden a la esfera de las relaciones laborales entre la nueva empresa contratista y sus trabajadores, quienes pueden hacer valer sus derechos ante la Jurisdicción Social (por todas Resolución 144/2013, de 10 de abril). Pues bien, en supuestos similares al que ahora se examina (recursos especiales fundados en un presunto incumplimiento de las cláusulas de subrogación empresarial el Tribunal ha apreciado la falta de legitimación de los Sindicatos recurrentes. Así, en la Resolución 18/2013, de 18 de enero, se afirma lo siguiente: «Con base en dicha jurisprudencia, se concluyó en la citada Resolución de 23 de marzo de 2011 la ausencia de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar los pliegos objeto de recurso. A la misma conclusión llegó este Tribunal en la Resolución 277/2011, de 16 de noviembre de 2011 que, en un supuesto muy similar al que ahora se examina (impugnación de Pliegos por un Sindicato que consideraba que los mismos no garantizaban adecuadamente los supuestos de subrogación empresarial impuestos por la normativa laboral), entendió que tal circunstancia ‘no es suficiente para fundamentar la posible legitimación activa en el recurso, pues, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, el interés legítimo no puede ser equiparado al interés en la legalidad». La subrogación empresarial, sin perjuicio de que pueda ser incluida en los Pliegos como condición especial de ejecución del contrato, afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores de la anterior, que en todo caso pueden hacer valer sus derechos, si lo estiman procedente, ante la Jurisdicción Social”.

En definitiva, como dijimos en nuestra reciente Resolución 1117/2015, de 4 de diciembre, la abstracta invocación de los derechos laborales de los trabajadores no permite apreciar un interés cierto, real y efectivo que permita reconocer, conforme a la jurisprudencia citada, la legitimación de los sindicatos para impugnar unos pliegos en los que no se ha recogido una cláusula de subrogación empresarial, legitimación que, sin embargo, en aplicación de la doctrina transcrita sí ha apreciado el Tribunal en el caso de recurso interpuesto por *“el Delegado de personal de la empresa que actualmente está prestando el servicio, respecto al cual es evidente que, de no producirse la subrogación o hacerlo en condiciones diferentes a las que ahora tiene los trabajadores, se verán afectados en su esfera de intereses”* (Resolución 126/2015, de 6 de febrero), y también, como no podía ser de otra forma, cuando el recurso lo interponen los propios trabajadores afectados (Resoluciones 292/2012, de 5 de diciembre, 80/2013, de 20 de febrero, y 83/2014, de 5 de febrero).

Cabe señalar que la misma línea doctrinal se ha mantenido por este Tribunal en sus posteriores pronunciamientos, pudiendo citarse, sin ánimo de exhaustividad, las Resoluciones 126/2015, de 6 de febrero, 381/2015, de 23 de abril, 608/2015, de 28 de junio, 697/2015, de 28 de junio, 642/2015, de 10 de julio, 811/2015, de 11 de septiembre, y 1010/2015, de 30 de octubre. Por lo que se refiere a la presunta insuficiencia del precio de licitación, este Tribunal en su Resolución 647/2014 señaló, inadmitiendo los recursos (nº 605-606/2014) interpuestos por falta de legitimación, lo siguiente: *“Es evidente que el cambio de empresa en el servicio de ayuda a domicilio tiene una repercusión laboral y afecta a los intereses de los trabajadores que prestan el servicio actualmente. Pero esas consideraciones no prestan legitimación a los sindicatos recurrentes porque el cumplimiento del convenio colectivo afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores, que en todo caso pueden hacer valer sus derechos, si lo estiman procedente, ante la jurisdicción social. Así lo hemos manifestado en numerosas resoluciones (por todas, Resolución 144/2013, de 10 de abril), donde hacíamos referencia a que “el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención de beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética”. En este caso, como en el que se cita, de lo manifestado por los recurrentes sólo se puede deducir un hipotético temor a que, dado el precio de adjudicación, el nuevo contratista no vaya a cumplir el convenio colectivo. Como ya indicamos, si tal temor se materializa, los trabajadores afectados pueden hacer valer sus derechos ante la jurisdicción social.”*

Los argumentos anteriormente expuestos resultan plenamente aplicables, con muchísima mayor intensidad, al supuesto que se examina, en el que el sindicato recurrente no impugna los pliegos en base a consideraciones de índole estrictamente laboral que afecten al ámbito de la empresa contratista y de sus trabajadores, ni hay invocación alguna de defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la empresa anterior que viniera prestando los servicios ahora contratados.

En efecto, en el presente caso, el firmante del recurso lo hace como Secretario de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSPUSO), formulando peticiones de modificación del PCAP y del PPT, que se refieren a la fijación de los criterios de adjudicación del procedimiento de licitación, que corresponden al ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, y a las tareas que debe prestar el personal adscrito a la ejecución del contrato, sin aducir vulneración alguna de la legislación de contratos públicos, ni de cualquiera otra fuera de una genérica referencia a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y al Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y, en fin, con sugerencias de redacción de los pliegos ajenas a las funciones de este Tribunal.

En consecuencia la recurrente carece de la condición de interesado, por lo que no está legitimada para interponer el recurso conforme a lo dispuesto en los artículos 42 del TRLCSP y 22.1.2º del RPERMC, debiendo inadmitirse sin pronunciamiento sobre el fondo.

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 D. B. A. F. A., en nombre y representación de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSPUSO), en su calidad de Secretario de Organización y Administración, contra los pliegos de la licitación del contrato de “Servicio integral de vigilancia y seguridad del Complejo Hospitalario de Toledo”.

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.

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 la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, 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 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.