



Recurso nº 243/2020

Resolución nº 496/2020

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

En Madrid, a 2 de abril de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.L.G.F., actuando en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE UGT DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO; D. A.F.E.R., en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE CCOO DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, y D. A.A.A., actuando en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE LAB DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, contra el anuncio de la licitación convocada por la Autoridad Portuaria de Bilbao para contratar el "*Servicio de seguridad y servicios auxiliares de carácter accesorio a las terminales de cruceros de la Autoridad Portuaria de Bilbao*", expediente 517/2020; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Autoridad Portuaria de Bilbao (APB) convocó, por medio del correspondiente anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público de 11 de febrero de 2020, la licitación del contrato del "*Servicio de Seguridad y Servicios Auxiliares de Carácter Accesorio para las Terminales de Cruceros de la Autoridad Portuaria de Bilbao*", por el procedimiento abierto y con sujeción a los criterios cualitativos y sujetos a evaluación automática establecidos en el Pliego de Condiciones Particulares del referido contrato de servicios. El presupuesto base de licitación del citado contrato de servicios es de 102.000,00 euros, I.V.A. excluido, con un valor estimado de 204.000,00 euros, I.V.A. excluido.

Con fecha 18 de febrero de 2020, la APB procedió a la rectificación del Pliego de Prescripciones Técnicas para introducir una aclaración relativa al alcance del servicio, dándole publicidad por medio del correspondiente anuncio rectificativo publicado en la



Plataforma de Contratación del Sector Público—extremo que es objeto de consulta pública por medio del libre acceso al perfil del contratante -y procediendo a su puesta a disposición a través de ésta. Asimismo, la APB procedió, con fecha 24 de febrero de 2020, a la rectificación de errores materiales obrantes en el Pliego de Condiciones Particulares de la contratación, dándole publicidad por medio del correspondiente anuncio rectificativo publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo. Dentro del plazo señalado en los correspondientes anuncios, se han presentado dos proposiciones, correspondientes a la Unión de Empresarios formada por SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA, S.A. - SERVICIOS SECURITAS, S.A. y la Unión de Empresarios formada por ALTA SEGURIDAD S.A. - ALSE SERVICIOS AUXILIARES, S.L.

Tercero. La licitación se ha desarrollado de conformidad con la regulación prevista en la Disposición Adicional 4ª de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante LCSE), en conexión con la Disposición Adicional 8ª, apartado segundo, inciso tercero, de 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). A tal efecto, de conformidad con la cláusula 2 del Pliego de Condiciones Particulares, los actos preparatorios, y en especial las fases de licitación y adjudicación del contrato, se rigen por lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava, apartado segundo, y en los artículos 316 a 320 de la LCSP, sin que les sea aplicable las normas que éstas establecen exclusivamente para los contratos sujetos a regulación armonizada, así como en el propio Pliego de Condiciones, quedando la formalización y posterior ejecución del contrato sujeta al derecho privado.

Cuarto. Mediante escrito presentado el 25 de febrero en el Registro de este Tribunal, D. J.L.G.F., actuando en representación de la Sección Sindical de UGT de la Autoridad Portuaria de Bilbao; D. A.F.E.R. en representación de la Sección Sindical de CCOO de la Autoridad Portuaria de Bilbao y D. A.A.A., actuando en representación de la Sección Sindical de LAB de la Autoridad Portuaria de Bilbao, interpusieron recurso especial en materia de contratación contra la licitación para la contratación del “*Servicio de seguridad*



y servicios auxiliares de carácter accesorio a las terminales de cruceros de la Autoridad Portuaria de Bilbao”. Expediente 517/2020, convocado por la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 3 de marzo de 2020 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP, y en relación con lo dispuesto en la disposición adicional trigésima novena de la LCSP.

Segundo. En cuanto a la legitimación de la recurrente: la Sección Sindical de UGT de la Autoridad Portuaria de Bilbao, la Sección Sindical de CCOO de la Autoridad Portuaria de Bilbao y la Sección Sindical de LAB de la Autoridad Portuaria de Bilbao, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación a la legitimación de los sindicatos, entre otras, en su Resolución 524/2017, de 17 de junio, en la que se establece que:

“En cuanto a la legitimación activa del Sindicato recurrente, hemos de recordar en este punto que el TRLCSP (artículo 42) reconoce legitimación activa para la interposición del 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. A tal efecto, citaremos la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Cuarta, de fecha 6 de julio de 2016, que viene asentar los principios en que este Tribunal debe realizar la interpretación del instituto de la legitimación activa, que a su vez relaciona con la doctrina incontrovertida del Tribunal Constitucional al respecto, así se señala en la Sentencia de la Audiencia Nacional: “En relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-



administrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”.

De otra parte, el Tribunal Constitucional ha elaborado también una consolidada doctrina sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el acceso a la jurisdicción. Así, la STC 148/2014, de 22 de septiembre, reitera que:

“En relación con la legitimación de los sindicatos, en la STC 202/2007, de 24 de septiembre, sistematizando nuestra doctrina, recordamos que ha de partirse de “un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Así, hemos dicho que los sindicatos desempeñan, tanto por el



reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros a través de esquemas propios del Derecho privado, pues cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo, sin estar condicionados a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación. Por esta razón, es posible, en principio, reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores (por todas, SSTC 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, 142/2004, de 13 de septiembre, y 28/2005, de 14 de febrero)."

No obstante señalábamos que "venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga 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 se dijo en la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4, 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. La conclusión es que la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se ha de localizar en la noción de interés profesional o económico; concepto este que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico, y que doctrinal y jurisprudencialmente viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esto es, tiene que existir un vínculo especial y concreto entre el sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5)".



“SEXTO. -La aplicación de la anterior doctrina al caso controvertido nos lleva a reconocer al sindicato recurrente interés legítimo en la impugnación de la licitación que se encuentra en el origen de este recurso contencioso-administrativo. En efecto, lo que el sindicato pretendía era que el pliego de condiciones al que se sometía la licitación incorporara la obligación de quien resultara adjudicatario del contrato de subrogarse en la totalidad de las relaciones laborales del personal adscrito a la línea de transporte de viajeros objeto de contratación, y lo pretendía además con fundamento en la pretendida vinculación de la Administración al convenio colectivo sectorial aplicable a la hora de aprobar el pliego de condiciones. Pues bien, más allá de si esta pretensión se encuentra o no fundada y, en consecuencia, del éxito o fracaso de la misma, resulta patente que el sindicato recurrente pretendía la defensa de los intereses de los trabajadores que prestaban servicio para la concesionaria, postulando la continuidad de su relación laboral con la concesionaria que resultase adjudicataria, y que además lo hacía esgrimiendo la aplicación del convenio colectivo sectorial aplicable. En definitiva, el sindicato recurrente suscitaba una cuestión que afectaba de lleno a los intereses de los trabajadores cuya defensa y promoción tiene constitucionalmente atribuida ex art. 7 CE, cuestión que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad de la actuación administrativa sino conexión directa con los trabajadores y que, en consecuencia, llena por completo las exigencias de la caracterización como “legítimo” del interés esgrimido por el sindicato recurrente como atributivo de legitimación activa.”

Además, en la Resolución nº 81/2013, de 20 de febrero, ya citábamos:

“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”.



Estas conclusiones que se alcanzaban acerca de la legitimación de los sindicatos a la luz del TRLCSP no resultan alteradas sino más bien confirmadas por la nueva Ley 9/2017 de contratos del sector público.

En efecto, el artículo 48 de la LCSP introduce dos novedades respecto al artículo 42 del TRLCSP. Por un lado, amplía el ámbito de la legitimación no ya sólo a aquellos que resulten perjudicados en sus derechos e intereses legítimos (tal y como establecía el TRLCP) sino que se especifica que tales derechos e intereses legítimos pueden ser *“individuales o colectivos”* y, además, se abre a la afectación indirecta, *“puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*.

Y, por otra parte, en lo que aquí nos interesa, el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP legitima a las organizaciones sindicales para interponer este recurso cuando de las decisiones recurribles se pudiera deducir fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirán las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, con la contrapartida de que también lo estará *“la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

Así, el citado artículo 48 de la LCSP señala que:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

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 citada doctrina que sobre el particular hemos expuesto, nos lleva a entender que la legitimación del sindicato recurrente, sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por aquella organización sindical recurrente tienen una relación directa e incuestionable con en la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores de vigilancia y seguridad, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos.

En este sentido procede citar la Resolución nº 1018/2019, dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de fecha 16 de septiembre de 2019 (FJ 4), con cita de Resoluciones precedentes, en el sentido de supeditar la legitimación de una organización sindical para la interposición de un recurso especial en materia de contratación al cumplimiento de las condiciones del artículo 48.2 de la LCSP.

En este punto, hemos de señalar que las organizaciones sindicales recurren la licitación con base en el incumplimiento de obligaciones sociales o laborales respecto del personal laboral de la APB (esto es, a los trabajadores del poder adjudicador) y no respecto de los trabajadores que participen en la adjudicación del contrato (esto es, a los trabajadores del adjudicatario).

Pues bien, estas alegaciones se orientan a una defensa genérica de la legalidad, no existiendo una mínima justificación de la relación entre la pretendida legitimación del sindicato con el fondo de los motivos de impugnación aludidos ni con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

En efecto, la recurrente no realiza un mínimo esfuerzo para tratar de justificar la necesaria conexión que debe existir, para admitir la legitimación del sindicato, entre los supuestos incumplimientos de los criterios de valoración que alegan y un hipotético incumplimiento en la ejecución del contrato de la normativa laboral o de los derechos y garantías de los trabajadores de las empresas de seguridad.

Por todo ello, no puede reconocerse legitimación a las organizaciones sindicales actoras para interponer el recurso que nos ocupa y, por tanto procede inadmitir el recurso sin necesidad de hacer ningún pronunciamiento respecto al fondo de la cuestión planteada.



Tercero. Ítem más, si se atiende a las alegaciones esgrimidas en el recurso, procede concluir que las mismas se refieren, de modo exclusivo, a cuestiones que recaen en el ámbito correspondiente al orden jurisdiccional social y, en particular, al ámbito sindical interno de la APB, sin que se realice alegación alguna relativa a cuestiones relativas a la normativa de contratación pública y, en consecuencia, que puedan afectar a la preparación y adjudicación del contrato.

En este caso, el recurso especial se ha interpuesto (fundamento de hecho decimoquinto del recurso, apartados cuarto y quinto) con base en la consideración de que la convocatoria de licitación se habría efectuado sin respetarlos acuerdos de negociación colectiva y, en concreto, según se alega, con base en considerar que la APB habría incumplido lo establecido en la Disposición Final Segunda, del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias, al considerar que esta únicamente se habría limitado a informar a la representación legal de los trabajadores de la presente contratación, sin haber realizado negociación alguna con dicha representación legal. En este sentido, el recurrente indica que la APB, con la licitación publicada, estaría incumpliendo las resoluciones y acuerdos alcanzados en la Comisión Paritaria.

Es patente y manifiesto, que los motivos de impugnación no se refieren a vicios de anulabilidad o de nulidad alguna respecto del anuncio de licitación o del Pliego de Prescripciones Técnicas, sino que se alegan cuestiones ajenas al ámbito de la preparación y adjudicación de los contratos. Esto es, no estamos en presencia de un debate contradictorio en materia de contratación pública, sino de un debate o conflicto en materia social ajeno al anterior, por medio de un recurso especial que es indebidamente utilizado por la recurrente por mor de ese conflicto sindical.

En este sentido, en la Resolución nº 1205/2019, dictada por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de fecha 28 de octubre de 2019(FJ 4ª) ya dijimos:

<A la vista de la anterior doctrina, y como ya señaláramos en nuestra reciente Resolución 1000/2019, de 6 de septiembre, a juicio de este Tribunal, la Asociación recurrente carece de legitimación para la interposición del presente recurso, en atención a que se plasma su supuesto interés legítimo en un interés en la legalidad



ajeno al ámbito objetivo del presente recurso. En efecto, sin perjuicio de que la legitimación pueda analizarse en otras instancias y órdenes jurisdiccionales y pueda correr distinta suerte en uno y otro, la relación que fundamenta la legitimación debe examinarse entre la Asociación recurrente y el objeto del contrato, así como con el objeto del presente recurso; es decir, la legitimación viene determinada no solo por los intereses colectivos por los que vela la Asociación recurrente, sino también por la relación de estos intereses en el procedimiento de licitación. Y, desde esta órbita, es indudable que los intereses de la Asociación no se extienden a la licitación y adjudicación del contrato, de tal suerte que sus asociados ni pueden ni tienen interés en concurrir al presente procedimiento. A juicio de la recurrente, la definición del objeto del contrato vulnera disposiciones legales en relación con las atribuciones que corresponden al personal funcionario y las que pueden desempeñarse por personal laboral. Estas cuestiones, como se ha dicho, exceden del ámbito objetivo del presente recurso, pues no se refieren a la preparación o adjudicación del contrato, sino a las funciones que serán desempeñadas por el adjudicatario del contrato y, como se ha señalado anteriormente, los intereses que representa la Asociación recurrente no comprenden la concurrencia al presente procedimiento de licitación. En tal sentido, resulta ilustrativo que el recurso no denuncia una sola vulneración de la normativa en materia de contratación pública. Como dijéramos en nuestra Resolución 286/2018, de 13 de marzo, citada por el Órgano de Contratación, “la competencia del Tribunal se limita al estricto ámbito de la contratación pública, por lo que este Tribunal ha de circunscribir su examen a la determinación de si existe o no en el presente caso algún incumplimiento de la normativa sobre contratación pública. De esta manera, no corresponde a este Tribunal la función de dirimir sobre cuestiones tales como la planteada por la asociación recurrente> (el énfasis es nuestro).

En consecuencia, las cuestiones planteadas por el recurrente en el recurso especial exceden del ámbito del examen y enjuiciamiento por parte de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J.L.G.F., actuando en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE UGT DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO; D. A.F.E.R., en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE CCOO DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, y D. A.A.A., actuando en representación de la SECCIÓN SINDICAL DE LAB DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO, contra el anuncio de la licitación convocada por la Autoridad Portuaria de Bilbao para contratar el *“Servicio de seguridad y servicios auxiliares de carácter accesorio a las terminales de cruceros de la Autoridad Portuaria de Bilbao”*, expediente 517/2020.

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 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.

Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.