



Recurso nº 1139/2021

Resolución nº 1418/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 21 de octubre de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. G.V.G., en nombre y representación de la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE DE FUNCIONARIOS (CSI-F) contra la resolución de 13 de julio de 2021 por la que se acuerda adjudicar a la mercantil ALCOR SEGURIDAD S.L. el contrato de “Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada en Centros de Acogida de Migrantes en las Islas Canarias, Lote 2 “Centros de Tenerife”, Expediente nº TSA000070790, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (en adelante TRAGSA), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 15 de mayo de 2021, el Órgano de Contratación de la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) dictó resolución convocando el procedimiento de licitación para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada en Centros de acogida de migrantes en las Islas Canarias, a adjudicar por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada. Ref.: TSA000070790, aprobándose en el mismo acto la Memoria Justificativa, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT), por los que se regía la citada contratación. Dicho contrato tiene un valor estimado de 10.942.799,76 €

Dicha contratación se enmarca en el encargo que la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de la Secretaría de Estado de Migraciones realiza a TRAGSA para la prestación de servicios en los dispositivos de acogida de inmigrantes en las islas Canarias.

En fecha 18 de mayo de 2021 se ha procedido a remitir el anuncio de la licitación al DOUE y el 20 de mayo de 2021 se realizó la correspondiente publicidad en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo. Tras el cumplimiento de los trámites previstos legalmente, el 2 de junio de 2021 a las 14:00h concluyó el plazo para la presentación de ofertas, habiéndose recibido en esa fecha, siete ofertas, presentadas por las empresas ALCOR SEGURIDAD, S.L., ASEGURA CONTROL, S.A., y CENPOL SEGURIDAD, S.L., EULEN SEGURIDAD, S.A., SEGURETAT VIGILANCIA I PROTECCIÓ SAFOR, S.L., SEGURMAXIMO, S.L. y SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE, S.L.

Tercero. - Contra el anterior pliego, la ASOCIACION DE EMPRESAS DE SEGURIDAD y VIGILANCIA DE LA PROVINCIA DE LAS PALMAS (APEMES) interpuso recurso especial en materia de contratación; recurso que fue desestimado por Resolución 781/2021 de este Tribunal de fecha 24 de junio de 2021.

Cuarto. Tras la oportuna tramitación del procedimiento de licitación resultó lo siguiente:

1. La mesa acordó no admitir por las razones que constan en el expediente a la empresa SEGURETAT VIGILANCIA I PROTECCIÓ SAFOR, S.L.
2. La oferta presentada por EULEN SEGURIDAD, S.L. en los Lotes 1, 2 y 3, supera el presupuesto máximo de licitación establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para dichos lotes, por lo que conforme a lo establecido en el Pliego no se puede admitir: No se admitirán a licitación las ofertas que superen el presupuesto base de licitación establecido para cada lote.
3. Ninguna de las ofertas presentadas en los 3 lotes está incurso en los supuestos de oferta anormalmente baja contemplados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el artículo 149 de la LCSP.
4. Las empresas admitidas obtienen la siguiente puntuación al amparo de los criterios de adjudicación establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares:

LOTE 1: CENTROS DE GRAN CANARIA.

ASEGURA CONTROL S.A.....	82,83 PUNTOS
ALCOR SEGURIDAD, S.L.....	91,24 PUNTOS
CENPOL SEGURIDAD, S.L.....	97,00 PUNTOS
SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE S.L.....	79,70 PUNTOS

LOTE 2: CENTROS DE TENERIFE.

ASEGURA CONTROL S.A.....	88,29 PUNTOS
ALCOR SEGURIDAD, S.L.....	93,43 PUNTOS
SEGURMAXIMO, S.L.....	89,92 PUNTOS

LOTE 3: CENTROS DE FUERTEVENTURA:

ALCOR SEGURIDAD, S.L.....	93,00 PUNTOS
SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE S.L.....	86,42 PUNTOS

Quinto. A la vista de lo anterior, en la sesión celebrada el 18 de junio de 2021, la Mesa Central de Contratación de TRAGSA acordó elevar al Órgano de Contratación la clasificación de las ofertas admitidas a licitación, así como proponerle como adjudicatarios a las mejores ofertas.

Tras el oportuno requerimiento de la documentación a los propuestos como adjudicatarios, con fecha 13 de julio de 2021, el Órgano de Contratación dictó Resolución adjudicando el procedimiento de licitación para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada en Centros de acogida de migrantes en las Islas Canarias, a adjudicar por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada. Ref.: TSA000070790 a las empresas CENPOL SEGURIDAD, S.L. (Lote 1) y ALCOR SEGURIDAD, S.L. (Lotes 2 y 3), procediéndose a la publicación de la misma en la PLACSP con fecha 13 de julio de 2021.

Sexto. Con fecha 21 de julio de 2021 por la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE DE FUNCIONARIOS (CSI-F) se interpuso recurso especial en materia de contratación contra la resolución de 13 de julio de 2021 por la que se acuerda adjudicar a la mercantil

ALCOR SEGURIDAD S.L. el contrato de Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada en Centros de Acogida de Migrantes en Las Islas Canarias, Lote 2 “Centros de Tenerife”, Expediente nº TSA000070790. Recurso que tuvo entrada en el registro de este Tribunal el 21 de julio.

Séptimo. Con fecha 2 de agosto se da traslado del recurso a los demás interesados a fin de que en el plazo de cinco días formulen las alegaciones que a su derecho estimen oportunos, habiendo evacuado dicho trámite la adjudicataria oponiéndose al recurso e interesando su desestimación.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 5 de agosto de 2021 acordando levantar la suspensión del expediente de contratación, en relación con el lote 2, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar con sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de acuerdo con el artículo 45.1 LCSP.

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.d) LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además los actos recurridos, la adjudicación se refieren a actuaciones susceptible de revisión ex artículo 44.2. c) de la LCSP.

El acto recurrido es la adjudicación de la licitación, acuerdo susceptible de recurso por mor del artículo 44.2.c) LCSP.

Cuarto. La legitimación activa de la parte recurrente el artículo 48 LCSP establece 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

recurrirles 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”.

En relación a la legitimación de la organización sindical recurrente hemos de señalar que aun cuando esté legitimada en los supuestos en el 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, lo cierto es que la actora no justifica ni explica las razones por las que, en el proceso de ejecución del contrato derivado del Lote 2, el empresario que resulta adjudicatario vaya a incumplir las obligaciones sociales o laborales de los trabajadores que vayan intervenir en la prestación del servicio de vigilancia en el Centro de acogida de Tenerife.

El CSI-F se limita a realizar las afirmaciones genéricas de que el precio no incluye los costes salariales según el cálculo del expediente de contratación, y de que la empresa adjudicataria no cumple con la formación obligatoria a los vigilantes de seguridad. También solicita una extemporánea anulación de los pliegos (ya que éstos se publicaron el 20 de mayo de 2021), por los siguientes motivos, no constitutivos a juicio del Tribunal de casusa de nulidad de pleno derecho:

- 1.- Precio del contrato respecto a lo regulado en el Convenio Colectivo;
- 2.- Inclusión de cláusulas de carácter social;
- 3.- Regulación de los criterios de adjudicación dada en el Art. 145.2.1 párrafo segundo de la LCSP respecto a la inclusión de criterios de adjudicación de carácter social

Afirma, sin aportar prueba alguna, que los juzgados competentes han condenado a la empresa Alcor Seguridad SA por haber abonado salarios por debajo del importe establecido en el convenio colectivo de aplicación. Hechos que, además, salvo que tengan su reflejo en la imposición de una prohibición de contratar, no impedirían la adjudicación del contrato a su favor.

La oferta de la empresa ALCOR SEGURIDAD, S.A. no se halla en presunción de anormalidad o desproporción, y no realiza manifestación alguna de la que se desprenda

que va a incumplir el Convenio Colectivo de aplicación, máxime por tratarse de un contrato sujeto a subrogación de personal en el que los Pliegos regulan y reflejan en su contenido y redacción los costes de subrogación a los que se obliga la empresa adjudicataria (Anexo I, apartado B) Presupuesto del PCAP).

Así mismo aplicaría el obligado cumplimiento por parte de ALCOR del Convenio Colectivo sectorial (Anexo I, apartado M) Obligaciones del Contratista del PCAP) mediante el establecimiento de las siguientes Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

“Con el fin de garantizar que durante la prestación del servicio se tienen en cuenta consideraciones de tipo social, según establece el artículo 202.2 de la LCSP, la empresa prestataria deberá garantizar cumplimiento del Convenio Colectivo Estatal de las Empresas de Seguridad.(...)”

Por todo ello, al no aportar el CSI-F prueba o justificación alguna de las razones por las que la oferta adjudicataria puede vulnerar en la fase de ejecución del contrato las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la prestación, no debe reconocérsele legitimación para interponer el recurso basado en este motivo por no resultar probado en su recurso.

En definitiva, no queda justificada la legitimación de la actora para poder accionar contra el acuerdo de adjudicación del contrato que nos ocupa, por lo que el recurso debe ser inadmitido.

En este sentido podemos traer a colación la Resolución de este Tribunal nº 496/2020 de 2 de abril de 2020, que establece en su Fundamento de Derecho Segundo lo siguiente:

“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 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."

Séptimo. Con carácter *obiter dictum*, en cuanto a los motivos de fondo que se plantean en el recurso en relación al acuerdo de adjudicación que constituye el objeto del presente recurso, debemos advertir que la recurrente sostiene que el PCAP, en su clausulado de ofertas anormalmente bajas, falta la regulación del rechazo automático de todas las ofertas económicas cuyos costes salariales no cumplan con lo estipulado en los convenios sectoriales y que por tanto no incluye lo estipulado literalmente en el artículo 149.4 de la LCSP.

Al respecto este Tribunal observa que el PCAP en sus páginas 15 y siguientes, establece el procedimiento a seguir por parte de la Mesa de Contratación en caso de detectar una oferta incurso en presunción de anormalidad según los parámetros establecidos en el Anejo I y además se reproduce literalmente en el Pliego lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP.

En este sentido, no podemos sino reproducir lo manifestado por el órgano de contratación pues:

“En el procedimiento de licitación, ninguna de las ofertas presentadas al Lote 2, cuya adjudicación es objeto del recurso, estaba incurso en el supuesto de anormalidad de acuerdo a los criterios establecidos en el Pliego, tal y como ha quedado probado en el expediente.

Así queda demostrado que el Pliego establece los parámetros objetivos para detectar una oferta anormal conforme a la misma e idéntica redacción que realiza el Art. 149 de la LCSP, por lo que este Órgano de Contratación se opone a la pretensión del recurrente de rechazar automáticamente una oferta presentada sin que la misma está incurso en presunción de anormalidad, pues de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP primero la oferta debiera encontrarse en presunción de anormalidad, y segundo debiera de darse audiencia previa al licitador para que justifique la oferta presentada. Ese no es el caso de la oferta presentada por la empresa ALCOR en ninguno de los lotes, por lo que la Mesa de Contratación carecía de argumentos jurídicos y de base legal para el rechazo de la misma, no resultando de aplicación la causa que invoca la entidad recurrente y siendo por tanto imposible rechazar la oferta ya que no se daba el supuesto legal de comprobar que la misma era anormalmente baja conforme a lo dispuesto en el Art. 149 de la LCSP.

Si la Mesa de Contratación hubiera excluido automáticamente la oferta presentada por ALCOR en el Lote 2 sin estar incurso en presunción de anormalidad, sin trámite de audiencia previa y sin prueba alguna del incumplimiento por parte de la empresa licitadora de sus obligaciones laborales ni del Convenio Colectivo de aplicación, se hubiera excedido de las funciones que le atribuye la LCSP y hubiera incurrido en ilegalidad en sus actuaciones (...)

En todo caso, la oferta del licitador que ha resultado adjudicatario es de 2.724.742,08 €, IVA no incluido, esto es 86.832,00 € inferior al presupuesto base de licitación 2.811.574,08 €, IVA no incluido, lo cual supone un 3% de baja sobre el presupuesto establecido, habiéndose estimado en el pliego que los costes de personal suponen un 83% del gasto total del servicio. Y además la oferta presentada por la empresa ALCOR se encuentra muy por encima del umbral de oferta anormalmente baja que se debe de aplicar conforme a los parámetros del Pliego”.

En consecuencia, no pudiendo advertir que la oferta de la adjudicataria se encontrara en presunción de anormalidad ningún reproche cabe hacer a la mesa y, por tanto, no procedía rechazar su oferta como se defiende por la actora.

Finalmente, respecto al incumplimiento por parte de la empresa ALCOR de las condiciones de realización de la formación de los vigilantes de seguridad, dicha alegación debe decaer, pues este hipotético incumplimiento debe verificarse en la fase de ejecución del contrato ex artículo 201 de la LCSP, pero no en la fase previa de adjudicación del mismo, y todo ello sin aportar prueba alguna, no habiendo por tanto base legal para ello.

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 por D. G.V.G., en nombre y representación de la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE DE FUNCIONARIOS (CSI-F) contra la resolución de 13 de julio de 2021 por la que se acuerda adjudicar a la mercantil ALCOR SEGURIDAD S.L. el contrato de “Servicio de Vigilancia y Seguridad Privada en Centros de Acogida de Migrantes en Las Islas Canarias, Lote 2 “Centros de Tenerife”, Expediente nº TSA000070790, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P.

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.