RECURSO 2/2019
RESOLUCIÓN 2/2019

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Sevilla, 31 de diciembre 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación formulado por la representación del Sindicato **ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD (Delegación provincial de Sevilla),** D. Francisco Javier Márquez Barrera, contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables al procedimiento abierto que rigen el expediente de contratación **"Servicios de vigilancia y seguridad de la sede del Parlamento de Andalucía y de la Cámara de Cuentas de Andalucía"** (Expediente 2019/7), en base a la inconcreción de los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de juicios de valor, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La Mesa del Parlamento de Andalucía, en su Sesión del día 5 de junio de 2019, autorizó el inicio del expediente de contratación de los servicios de vigilancia y seguridad de la sede del Parlamento de Andalucía y de la Cámara de Cuentas de Andalucía, con un precio máximo de la hora de servicio de diecinueve euros con diez céntimos de euro (19,10 €), IVA excluido, más cuatro euros con un céntimo (4,01 €) correspondiente al 21% de IVA. El presupuesto estimativo de licitación se fijó en tres millones ochenta y tres mil trescientos trece euros (3.083.313,00 €), más seiscientos cuarenta y siete mil cuatrocientos noventa y cinco euros con setenta y tres céntimos de euro (647.495,73 €) correspondiente al 21% de IVA. El plazo de duración de los servicios es de tres años.

SEGUNDO. Con fecha de 19 de diciembre de 2019, se presenta en el registro del Parlamento de Andalucía recurso especial en materia de contratación formulado por la representación de Sindicato ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD (Delegación provincial de Sevilla), D. Francisco Javier Márquez Barrera, contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables al procedimiento abierto que rigen el expediente de contratación referido. En el referido recurso se solicita sin motivación alguna la paralización cautelar del expediente, mientras se resuelve la presente impugnación.

TERCERO. Con fecha de 23 de diciembre de 2019, el Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía en funciones remite a este Tribunal el recurso presentado junto con el expediente de contratación y un informe sobre el recurso y alegaciones sobre las medidas de suspensión del procedimiento solicitadas por el recurrente.

CUARTO. Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 27 de diciembre de 2019, se solicita al recurrente que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso. Dicha documentación fue remitida por la entidad recurrente teniendo entrada en este Tribunal el 30 de diciembre de 2019.

QUINTO. Este Tribunal ha respetado el cumplimiento de los plazos legales, y en su sesión de 31 de diciembre de 2019 ha deliberado, votado y resuelto el recurso especial presentado por D. Francisco Javier Márquez Barrera en representación de la entidad ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD (Delegación provincial de Sevilla), con base a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el art. 46 LCSP y en la Norma Decimotercera de las Normas de Contratación del Parlamento de Andalucía, aprobadas por Acuerdo de la Mesa del Parlamento el 22 de marzo de 2013 (BOPA núm. 188, de 22 de marzo), corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

SEGUNDO. Procede examinar en primer lugar si el Sindicato recurrente ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD (Delegación provincial de Sevilla) tiene legitimaciónpara para la interposición del presente recurso especial a tenor del art. 48 LCSP. El referido precepto dispone: *"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. (...)".

Asimismo, el apartado 1 del art. 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *"Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se*

impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados".

El estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por el sindicato recurrente, teniendo en cuenta que la legitimación que la LCSP atribuye a las organizaciones sindicales exige que éstas invoquen contra el acto recurrido exclusivamente un eventual o futuro incumplimiento por parte del empresario de sus obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, sin que en ningún caso pueda atribuirse a los mismos una defensa en abstracto de la legalidad de la licitación. Ello obliga necesariamente a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto para valorar si existe dicha conexión con la configuración de la legitimación que lleva a cabo el art. 48 LCSP.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el Anexo 9 "Criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de juicios de valor" de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la presente licitación del contrato de "Servicios de vigilancia y seguridad de la sede del Parlamento de Andalucía y de la Cámara de Cuentas de Andalucía" (Expte. 2019/7).

El recurrente invoca los siguientes argumentos. En el antecedente de hecho cuarto alega la exigencia de concreción de las condiciones y requisitos de prestación de las mejoras en aras del principio de igualdad de los licitadores. Por su parte, en el antecedente de hecho quinto señala que en el Anexo 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares titulado "Criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de juicios de valor", el grado de concreción exigido en el mismo es, además de genérico, inexistente no permitiendo que los licitadores efectúen sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta más ventajosa, lo que impide garantizar el principio de transparencia e igualdad de trato, así como revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación en la aplicación de tales criterios. Finalmente, en el fundamento de derecho tercero del escrito de interposición del recurso reitera que la información facilitada en los Pliegos respecto de los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor por sus genéricas inconcreciones no garantizan el principio de transparencia e igualdad de trato y fundamenta su recurso en lo siguiente:

- "No se vincula al objeto de los criterios de adjudicación la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valorarán las ofertas propuestas".

- "Se requieren mejoras genéricas y no determinadas en cuanto a los aspectos de prestación que serían mejorables por las propuestas de los licitadores".

- "Al no considerar detalladamente en el Pliego de Cláusulas las condiciones y requisitos de la prestación de las mejoras, no se cumple el principio de igualdad de los licitadores".

- "El referido Anexo 9 recoge una fórmula indeterminada e imprecisa que no permite conocer los concretos elementos sobre los que resultarán ponderadas las mejoras, pues en la redacción empleada, además de conceptos genéricos, (que viene a tener cabida cualesquiera mejoras que se considere que aumentan la eficiencia de la prestación del servicio), son tan abstractos e imprecisos que dejan la absoluta discrecionalidad del órgano de contratación la admisión y valoración de las mejoras".

Estos motivos de impugnación son rechazados en el Informe del Letrado Mayor del Parlamento de 23 de diciembre de 2019, poniendo de manifiesto la falta de legitimación del sindicato recurrente y por considerar que en ningún caso se valoran mejoras de las definidas en el art. 145.7 de LCSP en el Anexo 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sino que lo se valora conforme a los criterios de adjudicación establecidos en el citado Anexo 9 son propuestas técnicas de los licitadores sobre: El sistema de seguridad perimetral del edificio, el sistema de control de entrada, permanencia y salida de personas en las instalaciones del Parlamento de Andalucía y Cámara de Cuentas de Andalucía, así como el sistema de gestión y de mantenimiento de la correspondiente base de datos y sobre el sistema técnico, informático y/o mecánico que permita mejorar la seguridad y los controles tanto de salida y entrada como de estacionamiento y ocupación de todos los vehículos que acceden a las instalaciones habilitadas para ello en el edificio sede del Parlamento de Andalucía y la Cámara de Cuentas de Andalucía. El informe señala expresamente lo siguiente: "*Se estima por el Parlamento de Andalucía que del objeto del recurso interpuesto no puede inferirse, en ningún caso, un posible incumplimiento por el empresario de las obligaciones sociales o laborales de los trabajadores que participarán en la ejecución del contrato. Y ello puesto que el objeto del recurso se fundamenta en una supuesta inconcreción de las mejoras recogidas en los criterios de adjudicación cuya cuantificación se valoran mediante juicios de valor*". Y añade: "*En cualquiera de los casos, ya fueran mejoras como determina el recurrente o propuestas técnicas, como se ha señalado anteriormente, los sistemas cuyas propuestas de los licitadores serán objeto de valoración no tienen incidencia alguna para un posible incumplimiento por el empresario de las obligaciones sociales o laborales de los trabajadores que participaran en la ejecución del contrato ni produce perjuicios para los trabajadores. Por tanto, no concurre el supuesto de hecho previsto en el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley de Contratos del Sector Público para estimar la legitimación del recurrente, teniendo presente el objeto del recurso*". En apoyo de esta interpretación se citan diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales como son la Resolución 206/2019, de 8 de marzo, Resolución 959/2018, de 19 de octubre y la Resolución 1000/2019, de 6 de septiembre.

Ciertamente, el criterio que fija el art. 48.2 LCSP, para condicionar la legitimación de organizaciones sindicales a los efectos de interponer un recurso especial en materia de contratación pasa porque se acredite que el empresario pueda incumplir las "obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización del contrato". Sobre la legitimación de las organizaciones sindicales para recurrir en el ámbito de la contratación pública se

ha avanzado desde una inicial posición más restrictiva, que en la ley anterior ni siquiera se contemplaba expresamente, pasando por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre ya citado, hasta el actual art. 48 que la reconoce pero con ciertas limitaciones, fruto de recepcionar en la norma la doctrina que ya habían venido elaborando los tribunales de recursos contractuales, que si bien reconocen legitimación en ciertos casos en que exista la citada vinculación, niegan una legitimación amplia que pueda suponer reconocer a estas organizaciones sindicales la condición de "garantes de la legalidad" en abstracto. Al respecto pueden citarse las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 908/2016, 959/2018, 907/2019 o 1000/2019.

En este sentido la Resolución 959/2018 señala lo siguiente: "Procede en este punto 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». La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2009, de 7 de septiembre, en el Recurso de amparo 4485/2005, en relación con la legitimación de los Sindicatos para ejercer acciones en el orden contencioso-administrativo, invoca numerosos pronunciamientos del Tribunal (SSTC 358/2006, de 18 de diciembre; 153/2007, de 18 de junio; 2002/2007, de 24 de febrero; 4/2009, de 12 de enero) que han ido conformando jurisprudencia consolidada que se resume en 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 46-2001), 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 es posible en principio reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores» pero añade «también 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» Se distingue por tanto entre una primera legitimación abstracta o general de los sindicatos (legitimación ad procesum) y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre la organización que recurre y la pretensión ejercitada (legitimación ad causam), precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre el sindicato y la pretensión que ejerce, materializado en un interés económico o profesional".

Efectivamente, la ausencia de conexión entre la legitimación para recurrir como la concibe la LCSP y los argumentos invocados por asociaciones sindicales en sus recursos ha sido encauzada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales como causa de inadmisión en los recursos presentados por los sindicatos cuanto no concurren los requisitos exigidos por la doctrina y la normativa. Así, cabe añadir a las ya citadas resoluciones, la Resolución 967/2018, de 19 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la que el Tribunal resuelve que "del recurso interpuesto por la recurrente se

deduce que lo que en el mismo se cuestiona no es nada que tenga que ver con los posibles incumplimientos de la legislación laboral o social por la adjudicataria en la ejecución del contrato en perjuicio de los trabajadores, sino cuestiones relativas a la configuración de los criterios de adjudicación y al peso relativo de los criterios cualitativos y cuantitativos en la valoración de las ofertas, cuestiones de pura legalidad abstracta que en nada afectan a los trabajadores, por lo que no se puede reconocer al Sindicato recurrente legitimación activa". Por su parte, la Resolución 63/2019, de 13 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid con cita de la Resolución del propio Tribunal 62/2018 concluye que "no existe un interés legítimo del Sindicato respecto de estas cuestiones en tanto que se trata de aspectos de legalidad general o de condiciones de la licitación (criterios de adjudicación, presupuesto, requisitos técnicos del material) y de la propia ejecución del contrato (actuaciones a realizar) que podrían afectar a los licitadores pero que se encuentran fuera del ámbito de los intereses de los trabajadores que son, en definitiva, los representados por el Sindicato. Debe concluirse por tanto que las condiciones económicas y técnicas de la licitación, impugnadas en el recurso y a las que venimos haciendo referencia, exceden del ámbito de las relaciones laborales". En cambio, reconoce legitimación del sindicato en cuanto al motivo relativo a la ausencia de información sobre la obligación de subrogación de los trabajadores. Y, por último, cabe citar a contrario sensu al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 118/2018, de 4 de mayo, en la que reconoce legitimación porque el sindicato recurrente invoca cuestiones que afectan a los trabajadores. En tal sentido, alega que el pliego de prescripciones técnicas reduce el número de horas de servicio de los vigilantes de seguridad, respecto a los pliegos de años anteriores, motivos todos ellos que suponen un perjuicio para los trabajadores que pretende evitarse mediante la interposición del recurso y la eventual estimación de las pretensiones articuladas en el mismo.

En el presente caso, considera este Tribunal que no debe admitirse la legitimación de la organización sindical para recurrir, dado que las supuestas inconcreciones de los criterios de valoración que dependen de juicios de valor que contiene el Anexo 9 de los pliegos de cláusulas administrativas particulares como el propio sindicato invoca, afectarían en todo caso a los principios de transparencia e igualdad de trato entre los licitadores, pero carecen de vinculación con las condiciones sociales o laborales de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En definitiva, no queda justificado el interés legítimo que ostenta el sindicato recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus afiliados, puesto que la anulación de la cláusula impugnada en nada perjudica ni beneficia a los intereses de aquéllos, por lo que debemos concluir la falta de legitimación del mismo al amparo de lo previsto en el art. 48.2 LCSP.

La concurrencia de la causa de inadmisión expuesta impide entrar a conocer los motivos de fondo que en el mismo se sustentan.

TERCERO. Lo mismo cabe decir de la medida de suspensión solicitada cuya consideración no ha lugar a la vista de la inadmisión del recurso por las causas expuestas anteriormente.

Por todo lo anterior, este Tribunal **ACUERDA**

PRIMERO. INADMITIR el recurso especial en materia de contratación presentado por el Sindicato recurrente ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD (Delegación provincial de Sevilla), contra el Anexo 9 de los pliegos de cláusulas administrativas particulares aplicables al procedimiento abierto que rigen el expediente de contratación "Servicios de vigilancia y seguridad de la sede del Parlamento de Andalucía y de la Cámara de Cuentas de Andalucía" (Expediente 2019/7), en base a la inconcreción de los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de juicios de valor.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el art. 58.2 LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de acuerdo con lo previsto en el art. 10, letra k) del apartado 1 y el art. 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Fdo. Encarnación Montoya Martín
PRESIDENTA

Fdo. Vicente Vigil-Escalera Pacheco
VOCAL PRIMERO

Fdo. Dª. Mónica Ortiz Sánchez
VOCAL SEGUNDA