

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 16 de diciembre de 2015.

**VISTO** el recurso interpuesto por don B.F.A., en calidad de Secretario de Formación e Información de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSP-USO), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas de la licitación para contratar los “Servicios para la vigilancia y seguridad de los siete Centros de Atención a Drogodependientes de Madrid Salud”, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 24 de octubre de 2015, se publicó en el BOE el anuncio de licitación correspondiente al contrato mencionado, a adjudicar mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios, con un plazo de ejecución de 2 años, susceptible de prórroga por otros 2. El anuncio se insertó asimismo en el perfil del contratante el 27 de octubre. El valor estimado asciende a 1.264.960,38 euros.

**Segundo.-** El plazo para presentar ofertas finalizó el pasado día 10 de noviembre de 2015, habiendo presentado oferta 4 licitadores. La Mesa de contratación, tras los

informes técnicos pertinentes, seleccionó la oferta presentada por la U.T.E. SASEGUR, S.L.-GRUPO ON SEGURIDAD, S.L. como la oferta más ventajosa para la Administración, estando pendiente actualmente de adjudicación.

**Tercero.-** El 7 de diciembre de 2015, previo anuncio el día 3, tuvo entrada en el Organismo Autónomo dependiente del Ayuntamiento de Madrid denominado Madrid Salud, el escrito de recurso especial en materia de contratación, formulado en representación de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSP-USO), en el que solicita *“que se rectifique y modifique los pliegos de condiciones del concurso del servicio de Vigilancia y Protección de los siete Centros de Atención a Drogodependientes de Madrid Salud”*.

La recurrente impugna los referidos Pliegos, en primer lugar, por entender que en ellos, de acuerdo a los criterios de adjudicación del Pliego de Cláusulas se coloca al factor precio en una posición absolutamente predominante y discriminadora sobre el resto de criterios no menos importantes. Por ello, impugna dichos criterios de valoración, aportando otros que, a juicio de la entidad, son más justos y razonables. En segundo lugar, recurre el Pliego de Prescripciones Técnicas en lo relativo a los puntos número 6º y 10º, donde se indica que el adjudicatario deberá *“... aportar un Centro de Alarmas para los 7 CADS, atendido las 24 horas del día, los 365 días del año, con custodia de llaves y con compromiso de acudir a las instalaciones en menos de 60 minutos, asumiendo la contratista todos los costes derivados de este servicio”*. El sindicato considera que dicha obligación supone un incremento importante de personal y consecuentemente de coste económico, proponiendo que se busque una fórmula que pondere un cierto número de servicios de “acudas”, para que así las empresas puedan adaptar mejor las ofertas a las necesidades reales y precio del objeto del concurso.

Dicho recurso fue remitido por Madrid Salud al Tribunal el día 10 de diciembre junto al informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP).

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Se impugnan los pliegos de la licitación de un contrato de servicios, de la categoría 23, con valor estimado superior a 207.000 euros, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40.1.b) y 2.a) del TRLCSP. El Organismo Autónomo Madrid Salud, dependiente del Ayuntamiento de Madrid, está incluido en la categoría de Sector Público a los efectos de aplicación del TRLCSP, de acuerdo con su artículo 3.1. c). Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** Merece un análisis especial el plazo de interposición. El recurso especial en materia de contratación se configura como un recurso rápido y eficaz. La Directiva 2007/66, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos, dispone en relación al recurso y su plazo de interposición, en el artículo 2 quáter, que la legislación nacional debe establecer los plazos mínimos para la interposición del recurso.

El artículo 44.2.a) del TRLCSP dispone que:

*“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”.*

El artículo 19 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, dispone:

*“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.”*

El principio de seguridad jurídica justifica que no se pueda impugnar cuando ha transcurrido el plazo legal, pues en caso contrario se defraudaría la confianza legítima de los competidores convencidos de la regularidad del procedimiento de licitación. Los plazos de admisibilidad constituyen normas de orden público que tienen por objeto aplicar el principio de seguridad jurídica regulando y limitando en el tiempo la facultad de impugnar las condiciones de un procedimiento de licitación. El plazo de interposición es también consecuencia del principio de eficacia y celeridad que rigen el recurso ya que una resolución tardía produce inseguridad jurídica en los licitadores; además alarga la tramitación del procedimiento, pues el órgano de contratación continúa el mismo encontrándose la sorpresa en un momento muy avanzado de la tramitación, como puede ser después de la apertura de las ofertas e incluso de la adjudicación, de que aparezca un recurso contra los pliegos reguladores de la adjudicación; y finalmente reduce el riesgo de recursos abusivos. El recurso debe formularse dentro del plazo fijado al efecto y cualquier irregularidad

del procedimiento que se alegue debe invocarse dentro del mismo so pena de preclusión, garantizando así el principio de efectividad del recurso.

En este caso el recurso se dirige contra unos Pliegos que fueron publicados en el BOE el 24 de octubre de 2015, anuncio en el que se hace constar que se puede obtener la información y documentación en las dependencias del organismo autónomo Madrid Salud y en la dirección de internet del perfil de contratante. El 27 de octubre se publicaron en el Perfil de contratante, poniendo en el mismo los pliegos a disposición de los interesados a los cuales se pudo tener acceso.

El recurso se interpuso ante el órgano de contratación el día 7 de diciembre de 2015, habiendo superado el plazo de 15 días hábiles, que establece el artículo 44.2.a) desde la fecha en que se cumple el requisito de publicidad y se pusieron a disposición de los interesados los mencionados Pliegos, por lo que su interposición resulta extemporánea y procede la inadmisión del mismo.

**Tercero.-** Además del anterior motivo de inadmisión que supone que no se proceda a la tramitación del recurso, aun no siendo necesario pues no cambiaría el sentido de la resolución, cabe analizar la legitimación activa del recurrente.

En el recurso de referencia el sindicato basa su legitimación en la representatividad en el sector de la vigilancia de seguridad privada (23%).

Respecto de la legitimación para la interposición del recurso, el artículo 42 del TRLCSP lo reconoce a toda persona física o jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*. La legitimación activa se configura como una cualidad que habilita para actuar como parte demandante en un proceso.

Si bien dicha legitimación se reconoce respecto de los que tienen la condición de licitadores, la tendencia jurisprudencial es reiterada en el sentido de admitir la legitimación de las asociaciones y entidades representativas de los intereses de

determinados grupos de personas tanto físicas como jurídicas en la defensa de los intereses generales de sus asociados, de manera que, en este caso, no es necesario ser licitador, ni estar en condiciones de serlo, para estar legitimado para la interposición del recurso.

Para precisar el alcance del citado precepto en caso de terceros interesados no licitadores, ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial acerca del concepto “interés legítimo” en el ámbito administrativo. La legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza el artículo 42 del TRLCSP confiere la facultad de interponer 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. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Los sindicatos tienen atribuida constitucionalmente y por los tratados internacionales suscritos por España, una función genérica de representación y defensa de los intereses colectivos de los trabajadores.

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 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 *“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”*.

Debe distinguirse, por tanto, entre una primera legitimación abstracta o general de los sindicatos y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre la organización que recurre y la pretensión ejercitada, precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre el sindicato y la pretensión que ejerce, materializado en un interés económico o profesional.

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2015, dictada en el recurso 2505/2014, señala que el presupuesto procesal de legitimación ha de ser interpretado con flexibilidad y con la finalidad de lograr una completa y plena garantía jurisdiccional por parte de los litigantes en coherencia con el derecho a la tutela judicial efectiva preconizado por el artículo 24 de la Constitución, lo que no implica una relativización o devaluación de los presupuestos o requisitos procesales establecidos por la leyes, sino su interpretación conforme con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Sobre la legitimación para la defensa de intereses colectivos, la jurisprudencia ha precisado que se hallan facultadas para

interponer recurso aquellas entidades que, por disposición legal o atribución estatutaria, tienen por objeto la promoción y defensa de intereses profesionales, económicos o de cualquier otro tipo de sus asociados, de modo que su intervención es posible, aunque se impugnen actos singulares, cuando su contenido incida negativamente en la esfera de los intereses del colectivo. Por el contrario faltará legitimación cuando se trate del ejercicio de derecho e intereses personales e individuales de los asociados.

Aplicando a este supuesto la doctrina y jurisprudencia mencionada resulta que en el recurso que se somete a decisión de este Tribunal se pretende la declaración de nulidad de ambos pliegos por los motivos recogidos en los antecedentes de hecho de esta Resolución. La vinculación de cada una de dichas pretensiones con el interés colectivo que representa el sindicato determina la legitimación activa, por lo que procede su análisis.

En primer lugar, respecto de los criterios de adjudicación que considera inadecuados y propone otros alternativos, ha de concluirse que la recurrente carece de la legitimación activa exigida para poder interponer el presente recurso, pues no acredita el efecto cierto (positivo o negativo, actual o futuro) que la anulación, en su caso, de la cláusula del PCAP le produciría como representante de los derechos de los trabajadores. Dicha modificación produciría, en su caso, un efecto en los interesados en participar en la licitación, que podrían hacerlo en condiciones distintas de las que actualmente figuran, pero la recurrente ni es licitadora, ni pretende serlo, ni recurre en defensa de los intereses colectivos de potenciales licitadores. Con el establecimiento de los criterios de adjudicación se tiende a seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, pero no afectan a los derechos laborales de los trabajadores representados.

En cuanto a las condiciones técnicas de ejecución del contrato relativas a la central de alarmas o servicio de acudas, cabe recordar que la determinación de las condiciones técnicas para la satisfacción de las necesidades es una decisión que forma parte de la capacidad de planificación, organización y ejecución del contrato



que corresponde al órgano de contratación y que no forma parte del ámbito de defensa de intereses colectivos que corresponde a un sindicato.

En consecuencia, la anulación de los pliegos por los citados motivos, no llevaría consigo ningún beneficio económico o profesional para los trabajadores cuyos intereses colectivos pudieran estar representados por el sindicato.

A la vista de lo anterior, debe concluirse que el sindicato recurrente carece de legitimación y que el recurso no puede ser admitido.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Inadmitir el recurso especial, interpuesto por don B.F.A., en calidad de Secretario de Formación e Información de la Federación de Trabajadores de Seguridad Privada de la Unión Sindical Obrera (FTSP-USO), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas de la licitación para contratar los “Servicios para la vigilancia y seguridad de los siete Centros de Atención a Drogodependientes de Madrid Salud”, por extemporáneo y por falta de legitimación activa.

**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.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.