

Recurso 124/2024
Resolución 143/2024
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 5 de abril de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la organización sindical **ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD PRIVADA** contra el acuerdo de la mesa de 22 de febrero de 2024, por el que se propone a determinada entidad licitadora como empresa adjudicataria del contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad del Edificio Administrativo Torretriana, calle Juan Antonio de Vizarron s/n y del Edificio de Archivo, calle Gramil 86, Sevilla” (Expte. CONTR 2023 0001059639), promovido por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En fecha 24 de noviembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato indicado en el encabezamiento. El valor estimado del referido contrato asciende a la cantidad de 697.409,14 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Con fecha 22 de febrero de 2024, la mesa de contratación se reúne para el examen del informe técnico de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor. Posteriormente, en la misma sesión, se procedió a la valoración de los criterios de adjudicación sometidos a la aplicación de fórmulas, y se propuso como empresa adjudicataria del presente contrato a determinada entidad licitadora.

Con fecha 23 de febrero de 2024, de conformidad con el artículo 150.2 de la LCSP, se requirió a la citada empresa propuesta como adjudicataria para que presentara en el plazo de diez días hábiles la documentación justificativa que se detalla en el apartado 2 de la cláusula 10.7 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

SEGUNDO. El 11 de marzo de 2024, la organización sindical ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD PRIVADA (en adelante la recurrente o la organización sindical recurrente) presenta en el Registro telemático de la Junta de Andalucía escrito de alegaciones, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, donde solicita *“Que teniendo por presentado este escrito junto con el documento que me acredita donde acepta la legitimación de un Sindicato para impugnar el acuerdo de un contrato, sirva admitirlo y, en virtud, tener por formulada la impugnación de adjudicación del contrato a favor de la empresa (...) [propuesta como adjudicataria], solicitando revoque la misma, por el incumplimiento del Informe Técnico como requisitos exigidos en la propia licitación”*.

El 27 de febrero de 2024, el órgano de contratación remite a este Tribunal el escrito presentado junto con la documentación anexa, así con el expediente de contratación y el informe al recurso, al entender que el mismo debe calificarse como recurso especial en materia de contratación.

En su informe a este señala que *“(...) el escrito de alegaciones se ha interpuesto contra la adjudicación del contrato de referencia, adjudicación que no se ha producido, por lo que se entiende que el acto objeto de impugnación es el acta de la mesa de contratación de 22 de febrero de 2024 para el examen del informe técnico y la apertura del sobre n.º 3, en la que se acepta el informe técnico y se propone como empresa adjudicataria a (...) [determinada entidad licitadora]. Tanto el acta de la mesa como el informe técnico fueron publicados en el perfil del contratante de la Junta de Andalucía del órgano de contratación el 23 de febrero de 2024(...)*”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto impugnado y legitimación.

Con carácter previo, se debe indicar que la recurrente no califica su escrito como recurso especial en materia de contratación, sin embargo, tras analizar su contenido se ha podido comprobar que en el mismo se denuncia que la oferta de la entidad propuesta como adjudicataria incumple lo dispuesto en el pliego de prescripciones técnicas (PPT), por lo que se concluye que aquel es su verdadero carácter y como tal debe tramitarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), norma de aplicación por remisión del artículo 56.1 de la LCSP, que dispone que: *«El error o la ausencia en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter»*, por lo que, en principio, procede el recurso especial en materia de contratación pese a la ausencia de calificación jurídica por parte de la recurrente.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.



El objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros que pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso se interpone contra la licitación de un contrato de los previstos en el artículo 44 apartado 1 a) de la LCSP.

En cuanto al acto recurrido, conforme se ha expuesto en el encabezamiento, aun cuando la recurrente señala que el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del contrato mencionado en el encabezamiento, no obstante, consta en la documentación remitida por el órgano de contratación que el mismo aún no se ha adjudicado. Por tanto, el acto recurrido, de conformidad con lo expuesto en la presente resolución, es la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación.

Es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de Tribunales administrativos de contratación pública, que la citada propuesta no es un acto de trámite cualificado contra el que quepa recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) del TRLCSP. Al respecto, el citado artículo 44.2 b) de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso *«Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149».*

En este sentido, el artículo 157.6 de la LCSP establece, en el procedimiento abierto, que *«La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión».* Por tanto, si la propuesta no crea derecho alguno a favor de la licitadora propuesta y el órgano de contratación puede motivadamente apartarse de aquella no cabe atribuir a la misma el carácter de acto de trámite cualificado; toda vez que no pone fin al procedimiento, no decide directa o indirectamente sobre el fondo al no crear derechos invocables por las licitadoras, no produce perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos, ni genera indefensión por cuanto los defectos pueden hacerse valer en el recurso contra el acto definitivo que es la adjudicación. En este sentido, el artículo 44.3 de la LCSP dispone que *«Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación».*

En relación a los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación, y en consecuencia, no susceptibles de impugnación independiente a través del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 291/2020, de 27 de agosto, en la que cita la Resolución 112/2020, de 14 de mayo, que refiere que: *«A estos efectos hay que señalar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final —la adjudicación— que pone fin al mismo y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «actos de trámite», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial -en términos legales, que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos-. Así, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los*



actos de trámite». Por tanto, los motivos del recurso podrán ser alegados, en su caso, al recurrir el acto de adjudicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.3 de la LCSP.

Así las cosas, según lo dispuesto en el artículo 55.c) de la LCSP, al haberse interpuesto el recurso contra un acto no susceptible de impugnación independiente, según lo previsto en el artículo 44, procede acordar la inadmisión del mismo por tal causa.

Por otro lado, a mayor abundamiento, y sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión hay que abordar también la legitimación de la recurrente dado que además es cuestionada por el órgano de contratación.

Sobre la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero, 165/2018, de 1 de junio, y 89/2021, de 11 de marzo, entre las últimas) ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar las decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos ha de tener 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 ya se dijo en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, *«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»*.

Por otro lado, en el ámbito del recurso especial, la regulación del actual artículo 48 de la LCSP contiene una previsión específica no recogida en el artículo 42 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; así, el precepto vigente es claro y preciso al señalar que *“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(...)”*.

Quiere decirse, pues, que la legitimación de un sindicato para recurrir solo será admisible cuando se pueda deducir de manera fundada de las decisiones impugnadas que el adjudicatario va a incumplir obligaciones sociales o laborales de los trabajadores, en la ejecución del contrato, y no en otro caso, ni cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos. Así lo venimos señalado en nuestras resoluciones; sirva de ejemplo la Resolución 220/2020, de 26 de junio.

Sobre las premisas expuestas en el anterior fundamento de derecho, hemos de analizar los motivos esgrimidos en la impugnación de la propuesta de adjudicación a fin de determinar si la recurrente goza de legitimación a tales efectos.

El órgano de contratación, en su informe pone de manifiesto que *“La legitimación de un sindicato para recurrir solo será admisible cuando se pueda deducir fundadamente de las decisiones impugnadas que, en la ejecución del contrato, el empresario va a incumplir obligaciones sociales o laborales de los trabajadores, y no en otro caso, o cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos.*



En el caso que nos ocupa, el recurso se fundamenta en la impugnación de la propuesta de adjudicación realizada por la mesa de contratación el día 22 de febrero de 2024 basado en el incumplimiento del informe técnico como requisitos exigidos en la propia licitación, argumentando la nulidad de la propuesta de adjudicación al no cumplir con lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del presente contrato, no cumpliendo con los requisitos exigidos en tiempo y forma de licitar”.

Pues bien, el escrito de impugnación se sustenta en tres alegatos que transcribimos a continuación.

*“(…) 9. CONEXIÓN A CENTRAL RECEPTORA DE ALARMAS (CRA) Y SERVICIO DE RESPUESTA.
Según lo establecido en condiciones de Licitación:*

9.1 Conexión a una Central Receptora de Alarmas. Los sistemas de seguridad del edificio serán gestionados de forma remota en una Central Receptora de Alarmas [CRA], autorizada por el Ministerio del Interior, mediante conexión telefónica por TCP/IP y comunicador GSM alternativo; ambas líneas de comunicación estarán permanentemente supervisadas y su corte o sabotaje activará la intervención inmediata del Servicio de Respuesta ante señales de alarma, para su verificación, que podrá ser prestado por la empresa encargada de la explotación de la central receptora de alarmas.

Para ello, la persona contratista deberá conectar y gestionar los sistemas de seguridad del edificio a través de su Central Receptora de Alarmas [CRA], debiendo la empresa explotadora de la CRA disponer de una conexión telefónica simultánea y redundante a la Central de Enlaces, Comunicaciones y Alarma de la Junta de Andalucía [CECA]; la empresa estará autorizada conforme a lo que establece la Ley de Seguridad Privada para desarrollar la actividad correspondiente a “la explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de las personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes”.

Ante cualquier señal de alarma que se derive del normal funcionamiento de estos sistemas, la empresa explotadora de la central deberá ofrecer el correspondiente servicio de respuesta mediante la intervención de vigilantes de seguridad.

9.2. Custodia de llaves 24 horas. Las llaves del centro serán entregadas para la prestación de los servicios de custodia de llaves.

A estos efectos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.3 del Reglamento de Seguridad Privada, se establece que dichas llaves serán custodiadas por un vigilante de seguridad, conectado por radioteléfono con la Central Receptora de Alarmas [CRA].

Las llaves de referencia estarán codificadas siendo dichos códigos desconocidos por los vigilantes de seguridad encargados de portarlas.

9.3. Respuesta ante señal de alarma las 24 horas.

En el supuesto de que la Central Receptora de Alarmas [CRA] detectara señales de alarma en el edificio sus operadores realizarán con los medios técnicos disponibles la verificación de las señales de alarma, conforme a los protocolos establecidos para ello, que vienen recogidos en el Capítulo II de la Orden del Ministerio del Interior INT/316/2011.



Si del resultado de la verificación se concluyera que se trata de una alarma confirmada, o bien resultara imposible la verificación con los medios técnicos, los operadores de la Central Receptora de Alarmas [CRA] activarán el servicio de respuesta para que el personal de seguridad encargado de la custodia de llaves se desplace al inmueble del que proceda la alarma a los efectos de verificarla directamente, accediendo a su interior para restablecer la normalidad y/o facilitar, en caso necesario, el acceso a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El tiempo de respuesta para la verificación presencial, será inferior a 30 minutos desde que se reciba la señal de alarma y no haya podido ser confirmada técnicamente, y si la confirmación técnica ha sido efectuada, el servicio de respuesta deberá ser inferior a 30 minutos.

Los servicios de conexión a la Central Receptora de Alarmas [CRA], custodia de llaves 24 horas y de respuesta ante situaciones de alarma, se encuentran vinculados. Por ello, no es posible que sean prestados de forma separada o independiente.

9.4. Averías. En el supuesto de que la Central Receptora de Alarmas [CRA] detectara avería en algunos de los componentes de los sistemas de seguridad del edificio lo pondrá de inmediato en conocimiento de la persona contratista, que a su vez lo comunicará a la empresa de mantenimiento del edificio, que procederá a su reparación, debiendo adoptar entre tanto las medidas complementarias necesarias para garantizar la seguridad.

EN LA EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS PRESENTADAS

Con carácter previo, indicar lo formulado en evaluación de oferta (...) [entidad licitadora propuesta como adjudicataria] punto 3.2.1. Plan de trabajo, tal y como se puede comprobar, se fundamenta, punto e) descripción del servicio de respuesta ante señales de alarmas recibidas en el CRA/Centro de Control, Base de partida, distancia al inmueble y tiempo de reacción estimado.

La empresa hace una descripción breve del servicio de respuesta. En el no se contempla la particularidad de que en Torretriana hay vigilantes las 24h. Solo hace mención a un servicio genérico de CRA. La coordinación entre la CRA, el Centro de Control y los vigilantes no está procedimiento.

Por otro lado, la empresa no establece ningún protocolo de contingencia ante la situación de una posible falta de servicio de la CRA.

1.- Tal y como se puede comprobar, se fundamenta en la supuesta ambigüedad o inexistentes de las respuestas antes señales de alarmas recibidas en la CRA/Centro de Trabajo, donde las cláusulas del Pliego de prescripciones Técnicas para la contratación del servicio de la vigilancia y seguridad del edificio presentada por la empresa (...) [propuesta como adjudicataria] no las cumple.

2.- En base de partida se encuentra a una distancia que permite un tiempo de reacción de provincia a provincia, de donde su sede más cercana es Cádiz, y de donde de la Central General esta en Málaga, siendo inexistente el servicio de ACUDA”.

“SEGUNDO.- CUSTODIA DE LLAVES 24 HORAS.

1.- Falta de existencia de una sede en Sevilla, por lo que la custodia de llaves permanecerá para el menor tiempo de respuesta en Cádiz, siendo su tiempo de reacción lo estimado entre provincia y provincia”.

“TERCERO.- RESPUESTA ANTE SEÑAL DE ALARMA 24 HORAS.



1.- Falta de existencia del servicio de Acuda de donde antes la señal de alarma se activa bajo un protocolo con respuesta de presencia física, queda vulnerado tanto dicha actuación presencial como el tiempo de reacción en custodia de llaves, con cumpliendo con las cláusulas del pliego de prescripciones técnicas.

Por lo tanto, como resumen de este escrito de impugnación formulado por (...) [la organización sindical recurrente] en representación de los trabajadores que de los trabajadores que desempeñan sus funciones en el servicio de Torretriana sito C/Juan Antonio de Vizarron, n 1 y del edificio de archivo, sito en C/ Gramil 86, Sevilla siendo evidentes los motivos de nulidad de adjudicación al no cumplir con lo establecido en los Pliegos de prescripciones técnicas para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad del edificio donde no cumple con los requisitos exigidos en tiempo y forma de licitar”.

Pues bien, en base a lo expuesto, este Tribunal estima que no concurre esa premisa determinante de la legitimación sindical para la utilización de esta vía especial de impugnación, que habría de afectar a un eventual incumplimiento de la normativa laboral o social de la propuesta como adjudicataria respecto de sus trabajadores. A pesar de que la impugnación se plantea respecto de una cláusula del pliego de prescripciones técnicas, lo cierto es que aun no existe adjudicatario y que, además, se suscita una controversia sobre determinados incumplimientos que son ajenos, en todo caso, a la esfera a la que habría de proyectarse para admitir la legitimación del sindicato accionante. El recurso no va dirigido, en absoluto, a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato.

El planteamiento de su escrito de impugnación es totalmente ajeno al marco legitimador reconocido en el artículo 48 de la LCSP. En el sentido expuesto, se ha pronunciado este Tribunal en la Resolución 157/2020, de 1 de junio y en la 17/2020, de 28 de enero. Siguiendo la postura expresada, encontramos también numerosos pronunciamientos de otros Órganos de resolución de recursos contractuales como la Resolución 63/2019, de 13 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y las Resoluciones 206/2019, de 8 de marzo, 1098/2019, de 30 de septiembre y 221/2020, de 13 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Procede, pues, inadmitir también el recurso especial por falta de legitimación activa de la organización sindical recurrente para la interposición en atención a su contenido impugnatorio, apreciándose la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 55, letra b) de la LCSP.

La concurrencia de ambas causas de inadmisión hace innecesario el examen del resto de requisitos de admisión e impide entrar a conocer del fondo de la controversia.

TERCERO. Imposición de multa por temeridad.

El artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».*

En la documentación presentada por la recurrente se hace alusión a un acto, que como se ha expuesto, no se corresponde con la resolución de adjudicación y no reúne ninguna de las condiciones del artículo 44.2, unido a la falta de legitimación de la recurrente que, como se ha señalado, va inexorablemente ligada al hecho de que pueda deducirse fundadamente de la actuación recurrible que esta implicará que el empresario adjudicatario, durante la fase de ejecución del contrato, incumpla obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.



En este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: «Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 [recurso 3595/12] y 14 de mayo de 2014, recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015, recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014, recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))».

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal, pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación».

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia la evidente falta de fundamentación, seriedad y de viabilidad jurídica del mismo en tanto que claramente no existe un acto subsumible en el artículo 44 de la LCSP, ni tampoco se da la premisa determinante de la legitimación sindical pues, como se ha expuesto, el recurso especial no va dirigido a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato. Lo anterior evidencia un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación. La Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de mayo de 2023, dictada en el procedimiento ordinario 0001329/2021 contra la resolución de 5 de febrero de 2021, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha venido a calificar la posibilidad de establecimiento de la multa recogida en el artículo 58.2 LCSP, de tal modo que reconoce que “la previsión de tales penalidades encuentra su razón en las peculiares características del recurso especial, introducido en nuestro ordenamiento por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de reforma de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que transpuso a nivel interno la Directiva 2007/166/CE, de 11 de diciembre, de regulación de los recursos en materia de contratación con la finalidad de reforzar los efectos de la impugnación contractual permitiendo obtener una resolución eficaz, lo que pretendía conseguirse mediante la suspensión del acuerdo de adjudicación hasta el transcurso del plazo de interposición del recurso y su mantenimiento hasta su resolución, cuya implantación, sin



embargo, llevó al establecimiento al mismo tiempo de medidas dirigidas a impedir la indebida utilización de dicho recurso.

Como esta Sección ha señalado ya, por ejemplo, en su Sentencia de 5 de febrero de 2020 (recurso 297/2018), ante el silencio al respecto de la Directiva 2007/66/CE, el dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 emitido en relación con el anteproyecto de ley que dio lugar a aquella Ley 34/2010, echaba "en falta la articulación de algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial. Así, se ha señalado en el expediente que la regulación proyectada podría completarse introduciendo la posibilidad de inadmitir el recurso en los supuestos tasados legalmente; o incluso podría atribuirse al órgano independiente la facultad para sancionar al recurrente en casos de temeridad o mala fe (...) Es cierto que la Directiva 2007/66/CE pone el acento en la articulación de un sistema de recursos rápido y eficaz para garantizar una adecuada protección de los derechos de licitadores y candidatos. Pero no lo es menos que en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas". Como se ha dicho en la Sentencia de esta Sección de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014), "se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio".

Asimismo, reconoce la Sentencia, que es una "sanción dirigida a hacer efectivo el medio de impugnación utilizado, es decir, una especie de la categoría de las denominadas sanciones de autoprotección". Es decir, el recurso interpuesto, era, dada la obviedad de su inadmisión, totalmente prescindible, pudiendo calificarse como temeraria la actitud de interponerlo.

El mismo ha dado lugar a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su inadmisibilidad e inviabilidad jurídica, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que «(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.».

Partiendo de que el límite máximo de la multa a imponer alcanza los 30.000 euros (y de que la Ley establece esas dos circunstancias la temeridad y la mala fe), estimamos que al concurrir de forma manifiesta una de las dos, la temeridad, y no acreditarse la mala fe, la multa debiere quedar fijada en un hipotético tramo inferior de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto, motivado además en la inexistencia de reiteración o reincidencia en la conducta.

En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la organización sindical recurrente una multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, toda vez que no ha sido cuantificado el perjuicio ocasionado, si bien no en la mínima dado que los motivos de la inadmisión eran obvios.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir recurso especial en materia de contratación interpuesto por la organización sindical **ALTERNATIVA SINDICAL DE TRABAJADORES DE SEGURIDAD PRIVADA** contra el acuerdo de la mesa de 22 de febrero de 2024, por el que se propone a determinada entidad licitadora como empresa adjudicataria del contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad del Edificio Administrativo Torretriana, calle Juan Antonio de Vizarron s/n y del Edificio de Archivo, calle Gramil 86, Sevilla” (Expte. CONTR 2023 0001059639), promovido por el Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, al no resultar el acto susceptible de recurso especial en materia de contratación y carecer la recurrente de legitimación para su interposición.

SEGUNDO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, en la cuantía máxima de 1.500 euros.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

