



Recurso nº 769/2014

Resolución nº 788/2014

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

En Madrid, a 24 de octubre de 2014

VISTO el recurso interpuesto por D^a Isabel María Rojas Rodríguez, en nombre y representación de SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE, S.L. contra el acuerdo de adjudicación, dictado por el órgano de contratación del Instituto Social de la Marina, del contrato de "Servicio de seguridad de la Casa del Mar de Las Palmas de Gran Canaria", (Expte 2014PA1006 (2510) 88/14), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Instituto Social de la Marina convocó mediante anuncio publicado el 7 de julio de 2014 en el Boletín Oficial del Estado, licitación para adjudicar el contrato de "Servicio de seguridad de la Casa del Mar de Las Palmas de Gran Canaria", cifrándose el valor estimado del contrato en 294.000 euros, a la que entre otras, presentó oferta la empresa recurrente.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en las disposiciones de desarrollo de la Ley y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre.

Tercero. SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE, S.L. presentó escrito interponiendo recurso especial en materia de contratación en el Registro de este Tribunal,



solicitando la anulación de la resolución de adjudicación, así como, que se le adjudique el contrato de referencia.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en 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, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación, la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe.

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores en fecha 29 de septiembre de 2014 a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes, no habiendo sido evacuado el trámite por ninguno.

Sexto. En fecha 6 de octubre de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió levantar la suspensión del expediente de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 46.3 del TRLCAP, producida como consecuencia de lo establecido en el artículos 45 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP.

No obstante, debe precisarse que existe un límite a la competencia de este Tribunal respecto de la pretensión de la recurrente de que se dicte resolución por la que le sea adjudicado el lote 11 del suministro licitado. Como hemos señalado en numerosas resoluciones anteriores (como referencia la 191/2012, de 12 de septiembre), la función del Tribunal es "exclusivamente una función revisora de los actos recurridos..., pero sin que, en ningún caso, pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, es decir, del órgano de contratación al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical...".



En atención a lo expuesto, debe inadmitirse dicha pretensión por falta de competencia de este Tribunal para resolverla, sin perjuicio de su competencia para conocer de las restantes cuestiones planteadas.

Segundo. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Tercero. El acto recurrido ha sido dictado en el seno de un proceso de licitación relativo a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, siendo por ello susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo previsto en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de un licitador que ha concurrido al procedimiento.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente fundamenta la impugnación de la resolución de adjudicación en la incorrecta valoración de las condiciones económicas de la oferta de la adjudicataria en la medida en que el pliego de prescripciones técnicas preveía expresamente que todas las tareas objeto de la prestación contractual se habrían "de efectuar de conformidad con la normativa vigente en el ramo profesional y de acuerdo con el convenio laboral en vigor."

Por otra parte, también alega que la mesa de contratación procedió a la apertura de las ofertas económicas con anterioridad a la fecha prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, incumpléndose así un requisito formal esencial del procedimiento de contratación.

Sexto. En cuanto a la primera de las alegaciones, debe señalarse, en primer lugar, que el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la presente licitación establece tres únicos criterios para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y adjudicar el contrato: precio, bolsa de horas gratuitas y dotación de cámaras de seguridad. Para cada uno de dichos criterios, el pliego fija una puntuación máxima para la mejor oferta y,



partiendo de ésta, una fórmula matemática para calcular la puntuación de las demás. Con ello se obtiene tanto la puntuación de la mejor oferta como la puntuación de todas las demás para cada uno de los criterios de valoración recogidos en el pliego, y agregando todas esas puntuaciones, se calcula la puntuación total de cada oferta. A partir de ahí, se pueden clasificar y ordenar las proposiciones por orden decreciente, tal como prescribe el artículo 151 del TRLCSP, y seleccionar la que resulte económicamente más ventajosa para el órgano de contratación.

Pues bien, para resolver la cuestión planteada sobre la vinculación de las condiciones económicas de las ofertas a lo previsto en el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, que el recurrente deduce de lo dispuesto en la cláusula cuarta del pliego de prescripciones técnicas cuando establece que "Todas las tareas anteriormente relacionadas, se habrán de efectuar de conformidad con la normativa vigente en el ramo profesional y de acuerdo con el convenio laboral en vigor", debe analizarse cuál es la finalidad de este tipo de pliegos.

El artículo 118 del TRLCSP establece en relación el pliego de prescripciones técnicas que " El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley". Por su parte, el artículo 68 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, dispone que el pliego de prescripciones técnicas particulares contendrá, al menos, los siguientes extremos: a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato; b) Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar y; c) en su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes.

De acuerdo con los preceptos anteriores, los pliegos de prescripciones técnicas particulares son documentos que tienen como finalidad hacer un desarrollo descriptivo de la forma en que ha de realizarse la ejecución de la prestación del contratista,



contemplando también la regulación funcional desde un punto de vista estrictamente técnico, ya que el aspecto legal queda recogido en el pliego de cláusulas administrativas.

Por tanto, cuando la cláusula cuarta del pliego de prescripciones técnicas declara que las tareas objeto de la prestación se habrían "de efectuar de conformidad con la normativa vigente en el ramo profesional y de acuerdo con el convenio laboral en vigor" se refiere, por expresa remisión, a las tareas definidas en la cláusula tercera en la cual se enumeran las funciones propias del servicio a contratar, es decir, a las condiciones técnicas de ejecución material del contrato.

Séptimo. No obstante lo anterior, a la alegación de la recurrente, que realiza sin aportar cálculo alguno al respecto, relativa a que las condiciones salariales de los vigilantes de seguridad establecidas en el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad no se respetan por la oferta por la adjudicataria, debe oponerse que el cumplimiento de la normativa laboral es una cuestión relativa a la ejecución del contrato. La apreciación sobre si con las ofertas presentadas se pueden satisfacer los salarios establecidos en el convenio colectivo, es una cuestión ajena al proceso de licitación y que, en todo caso, debe verificarse en la ejecución del contrato. Por tanto, la alegación de la recurrente sobre la imposibilidad de que la oferta adjudicataria pueda cubrir siquiera los costes de personal derivados del convenio colectivo del sector, no es motivo para rechazar tal oferta. Así lo hemos manifestado en múltiples resoluciones (como referencia en la nº 136/2012, de 20 de junio) en el sentido de que no se puede rechazar una proposición o impedir la adjudicación de un contrato por la única causa de un hipotético incumplimiento de las tablas salariales de un convenio colectivo.

Así, debe resaltarse que la relación laboral que une a la empresa adjudicataria con sus trabajadores es ajena e independiente a la relación existente entre la contratista y la Administración y que la oferta presentada por el licitador en todo caso supone que la empresa adjudicataria, en su relación con los trabajadores, debe cumplir las exigencias laborales previstas por Ley y por Convenio Colectivo, todo ello con independencia de cuál haya sido el precio de adjudicación del contrato. Así resulta del PCAP (cláusulas 36 y 37) y así lo ha venido sosteniendo este Tribunal en diversas resoluciones. Entre otras, cabe citar la Resolución nº 257/2012 dictada en el recurso 251/2012 y a la que alude en su informe el órgano de contratación, que señala: "*Respecto del fondo de la cuestión este*



Tribunal ya ha tenido la oportunidad de analizar en alguna de sus resoluciones el problema de si la entidad contratante está ligada por los convenios colectivos a la hora de diseñar las prestaciones que van a definir el nuevo contrato. El criterio que hemos venido manteniendo de manera reiterada es que no es así, que la entidad contratante debe tener plena libertad para definir el objeto del contrato conforme a las disponibilidades presupuestarias y a las circunstancias concurrentes. Este problema se ha planteado en relación con la posible existencia de bajas temerarias en las ofertas de determinados licitadores que no respetarían presuntamente las condiciones mínimas establecidas en el convenio colectivo y también en relación con la indebida determinación de los precios del contrato que se iba a licitar extrayendo siempre una misma conclusión como es que la entidad contratante no debe quedar vinculada por esta circunstancia y que las posibles reclamaciones que se pudieran presentar en este punto serían siempre competencia de la jurisdicción laboral. Así, en nuestra resolución 185/2012 señalábamos que "En este sentido, como ya dijimos en nuestra resolución 66/2012 de 14 de marzo (recurso 35/2012), interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que: La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa". (...) El TRLCSP en el artículo 87 establece las pautas para determinar el precio del contrato pero no determina los conceptos que debe contener el presupuesto base de licitación de estos contratos. No obstante, si bien es cierto que el presupuesto de licitación no está definido en el TRLCSP, del contenido del artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante) referido al presupuesto en el contrato de obras, y de otros preceptos concordantes, se deduce que es el importe base de la licitación, IVA excluido, sin incluir



las eventuales opciones, prórrogas y modificaciones. Es la referencia básica para que los licitadores realicen su oferta económica y debe de aparecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares tal y como dispone el artículo 67 del RGLCAP. (...) En concreto y sobre la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, la Junta Consultiva de las Islas Baleares, en el informe 4/2001, de 22 de febrero, sobre el artículo 14.1, último párrafo de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (LCAP), relativo a la adecuación del precio de los contratos al mercado, considera que es ajeno a la contratación administrativa, y, por tanto, no puede incidir sobre ella de forma directa, lo pactado en un convenio colectivo laboral. No obstante añade que se pueden considerar como momentos en los que el órgano de contratación puede tener en cuenta, de alguna manera, el contenido de los convenios colectivos, por una parte, cuando ha de fijar el presupuesto base de licitación, a la hora de cumplir con el mandato de que éste sea adecuado al precio de mercado (art.14 LCAP), fijando y justificando en la memoria correspondiente un precio que contemple, entre otros factores, el coste establecido en el Convenio Colectivo. En consecuencia, se considera que si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato." Por otra parte, en este punto es de inexcusable citar el parecer de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado quien en su informe 34/2001, de 13 de noviembre, refiriéndose a un contrato de servicios de seguridad, señala que la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración para formular su proposición económica y en concreto los efectos derivados del convenio colectivo de empresas de seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando al órgano de contratación a realizar un examen y comprobación de diversos elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, además de los del convenio respectivo, el pago de impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones u otros aspectos de la legislación



laboral. Y concluye que la circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concurso con los requisitos del artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en esencia, el que dichos criterios figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares criterio éste aplicado por el Tribunal en diversas resoluciones (por todas, resolución 298/2011 de 7 de diciembre, recurso 278/2011). También es preciso recordar que este Tribunal ya analizó la cuestión de la indebida disminución del presupuesto del contrato cuando, sin embargo, no se había producido una correlativa disminución del número de horas a prestar por el adjudicatario, lo que obligaba a entender que la decisión del ente contratante no era ajustada a derecho. (Resolución nº 229/2011). Pero no es esta la cuestión que se plantea en el presente caso. Las reclamantes en ningún caso han afirmado que los cálculos realizados para fijar el presupuesto del contrato no respondan a un precio objetivo para las prestaciones que se van a desarrollar. Por el contrario, lo que se pretende es que este Tribunal imponga al órgano de contratación el respeto de los acuerdos laborales, cuestión esta que excede con mucho de su competencia, y que se siente la doctrina de que la existencia de un convenio colectivo obliga al ente contratante a incluir en el servicio todas y cada una de las prestaciones que se contenían en el contrato anterior, a pesar de que las disponibilidades presupuestarias o las necesidades del servicio hayan cambiado. Tal consecuencia no es ajustada a derecho por los argumentos antes expuestos. Este mismo criterio ha sido sostenido en las resoluciones anteriores de este Tribunal, en el sentido de que el órgano de contratación no tiene la obligación de comprobar el cumplimiento de la legislación laboral en el ámbito de los costes salariales ni rechazar una proposición o impedir la adjudicación del contrato a favor de un licitador por la única causa de su hipotético incumplimiento, planteamiento compartido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en reiterados informes, entre ellos el 34/01, que expone que "la circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica".

De lo expuesto resulta que la alegación del recurrente sobre la vinculación al Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad de las ofertas económicas de los licitadores debe ser desestimada.

Octavo. En cuanto a la alegación relativa a la apertura anterior a la fecha definida en el anuncio de licitación de las ofertas económicas, se ha de señalar que el recurrente se limita a realizar dicha afirmación pero sin aportar o solicitar la práctica de las pruebas necesarias para la acreditación de este extremo, por lo que a falta de una prueba, aportada o suscitada en su práctica por aquel en quien recae la carga probatoria, y dado la falta de conocimiento "ad hoc" del Tribunal, ha de resolverse a favor de la Administración por la presunción de imparcialidad y validez de su actuación proclamada por el artículo 57 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D^a Isabel María Rojas Rodríguez, en nombre y representación de SISTEMAS DE SEGURIDAD SH LANZAROTE, S.L. contra el acuerdo de adjudicación, dictado por el órgano de contratación del Instituto Social de la Marina, del contrato de "Servicio de seguridad de la Casa del Mar de Las Palmas de Gran Canaria", (Expte 2014PA1006 (2510) 88/14), confirmándola en todos sus extremos.

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.

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 al de

recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

