



Recurso nº 261/2012

Resolución nº 272/2012

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de noviembre de 2012.

VISTO el recurso interpuesto por D. E. C. U., en representación de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER), contra los pliegos que establecen las condiciones que han de regir la contratación del “Servicio de seguridad en los edificios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Canarias para los años 2013, 2014 y 2015”, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Delegación Especial AEAT de Canarias anunció la licitación pública de la referida contratación en el Boletín Oficial del Estado de 20 de octubre de 2012.

Segundo. Contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato en cuestión, APROSER ha interpuesto recurso especial dirigido a este Tribunal mediante escrito con fecha de entrada en su registro el 8 de noviembre de 2012.

Tercero. Con fecha 15 de noviembre de 2012, previo requerimiento de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo acompañado del oportuno informe.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal, en fecha 15 de noviembre de 2012, dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo formulado sus alegaciones en el plazo establecido D. A. A. M., actuando en nombre y representación de la UTE VIGCAN/MACSEGUR y D. H. J. de A. T., en nombre y representación de SEGURIDAD INTEGRAL CANARIA, S.A.



Quinto. Interpuesto el recurso, con fecha 21 de noviembre de 2012, este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) que han de regir la contratación del servicio de seguridad en los edificios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de Canarias, para los años 2013, 2014 y 2015, correspondiendo a este Tribunal su resolución de conformidad con el artículo 41.1 del TRLCSP.

Segundo. Se recurren los pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que se ha impugnado un acto recurrible, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.a) y 2.a) del TRLCSP.

Tercero. La legitimación activa de la parte recurrente viene otorgada por aplicación del artículo 42 del TRLCSP.

Cuarto. La recurrente ha cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Quinto. La cuestión de fondo planteada en el recurso se refiere a la determinación del precio de licitación del contrato, cuestionando la asociación recurrente que el precio establecido en los pliegos sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, tal y como exige el artículo 87 del TRLCSP. Considera la recurrente las previsiones sobre remuneración del personal operativo habilitado asignado a estos servicios de acuerdo con lo establecido en el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad Privada 2012-2014. Afirma, además, la existencia de contradicciones, con incidencia en la determinación del precio del contrato, entre el número de horas señalado en el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas. Considera APROSER una serie de costes (seguridad social, pluses en función de circunstancias personales, seguros, prevención de riesgos, prestación del servicio con armas, servicio de “acuda”, costes estructurales, gastos de publicidad, costes de presentación de ofertas, bolsas de



horas para actuaciones extraordinarias, elaboración de planes específicos seguridad y asistencia, etc) y de determinadas exigencias del PPT (un teléfono móvil por puesto, un detector de metales por puesto, un equipo de transmisión portátil, un centro de control de servicios, etc) que llevan a la recurrente a afirmar que no resulta desacertado considerar que el presupuesto total anual fijado no es suficiente para garantizar el efectivo cumplimiento del contrato. En el escrito del recurso se incluye doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana sobre la inclusión de cláusulas sociales que impidan bajas desproporcionadas que estén amparadas en el incumplimiento de normas sociales; se trae también a colación la Guía de la Comisión Europea para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas, del año 2010.

Por su parte, el órgano de contratación, en el informe remitido a este Tribunal, pone en conocimiento del mismo que el precio de licitación se ha fijado teniendo en cuenta el precio por hora de los servicios de vigilancia de acuerdo con la estructura salarial contemplada en el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad vigente para el período 2009-2012, publicado en el BOE de 16 de febrero de 2011, último publicado a la fecha de inicio del expediente de contratación. Se ha previsto la actualización del precio por hora del servicio para los años 2012 y 2013 (2,4% del IPC para 2012 y 2,0% del IPC para 2013). Se explica, asimismo, en el informe que el número de horas establecido responde a los criterios de seguridad establecidos por el servicio de gestión económica de la AEAT. A continuación, el órgano de contratación explica la fijación del precio por hora realizada teniendo en cuenta los siguientes factores: costes salariales cuantificados en el Convenio Colectivo, costes de difícil cuantificación derivados del convenio, costes de seguridad social, gastos generales de la empresa, beneficio industrial, repercusión del 7% del Impuesto General Indirecto Canario, revisión de precios prevista en el pliego y comparación con los precios abonados hasta la fecha por la Agencia Tributaria en Canarias para este servicio. Por lo que se refiere al número de horas, y la discrepancia apuntada por la recurrente, se explica que se configura como mejora la bolsa de horas para servicios extraordinarios, por lo tanto, se trata de una prestación voluntaria para el licitador. Por último, se informa de la previsión expresa en el PCAP sobre ofertas desproporcionadas o anormales.



Tres licitadores se han presentado al procedimiento abierto para la contratación que nos ocupa, habiendo dos de ellos presentado alegaciones al recurso especial planteado por APROSER. El representante de la UTE VIGCAN/MACSEGUR afirma en su escrito que en el procedimiento de licitación se ha producido respuesta suficiente del sector, concretada en la presentación de varias proposiciones, considerando que el precio fijado en el mismo es suficiente para la asunción con garantías del servicio, respondiendo a los precios de mercado habituales en la Comunidad Autónoma de Canarias. Observa que la bolsa de horas extraordinarias es una mejora, luego no pueden incluirse en el presupuesto de licitación, considerando que determinados costes son implícitos a la actividad o derivados del cumplimiento de la normativa de seguridad privada. Por su parte, el representante de Seguridad Integral Canaria S.A., frente a la postura del recurrente sobre la insuficiencia del precio para atender la remuneración del personal operativo según convenio, alega que la Administración contratante no queda sometida a las normas sectoriales aplicables a los licitadores y que el convenio colectivo estatal no es la única norma que regula los derechos salariales de los trabajadores de la seguridad privada. Cita a estos efectos el informe 34/01 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que concluye que la circunstancia de que una proposición económica sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste por hora fijado en el convenio colectivo del sector, no impide la adjudicación del contrato a favor de dicha proposición, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias. Seguridad Integral Canaria señala, asimismo, que la recurrente obvia que en la actualidad existen otros instrumentos igualmente válidos y eficaces para la fijación del marco salarial, como pudiera ser un convenio colectivo de empresa, destacando, además, que tras la reforma laboral operada en 2012, se permite la posibilidad de pactos, acuerdos, convenios de empresa, descuelgues de convenio de ámbito superior.

Sexto. Examinados los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, este Tribunal debe desestimar la alegación del recurrente sobre la discrepancia entre los mismos en cuanto al número de horas en el PCAP y en el PPT, en cuanto que no cabe considerar exigibles el número de horas que integrará, en su caso, la llamada “bolsa para servicios extraordinarios”, en cuanto que la prestación de las mismas constituye una mejora, y por lo tanto, la oferta de las mismas se somete a la voluntad discrecional de los licitadores.



Séptimo. En cuanto a la cuestión de fondo sobre el cumplimiento de las exigencias legales sobre la fijación de un precio adecuado, debe indicarse lo siguiente: El artículo 87.1 del TRLCSP, segundo inciso, prescribe que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*. Examinados los pliegos impugnados, así como la motivación del informe remitido por el órgano de contratación, se comprueba que se ha atendido al precio general de mercado al fijar el presupuesto de licitación: se han considerado tanto los costes salariales cuantificados en el convenio del sector vigente a la fecha de fijar el presupuesto, como a otros costes y conceptos cuya valoración es oportuna (los difícilmente cuantificables, partiendo de la experiencia de licitaciones anteriores, seguridad social, gastos generales y su distribución según las distintos componentes de la prestación, beneficio industrial). Debe destacarse la previsión expresa de revisión de precios en el pliego, así como la fijación como oferta desproporcionada o anormal aquélla que se encuentre 10 puntos por debajo de la media de la baja.

Son los enumerados, los criterios que se han tenido en cuenta por el órgano de contratación al fijar el precio. Cuestión distinta es si los licitadores, a la vista de las prescripciones técnicas a cumplir en el caso de ser adjudicatarios, considerando los gastos generales de la empresa y el beneficio industrial, están o no interesados en licitar. Debe observarse que, iniciado el procedimiento abierto para la contratación regulada por los pliegos impugnados, han concurrido tres empresas a la licitación, lo cual puede considerarse como un indicio de la adecuación del precio de licitación para la prestación efectiva del servicio.

Pero, independientemente de las valoraciones subjetivas de los posibles interesados en las licitaciones sobre la suficiencia del precio de licitación, debe partirse de una correcta interpretación de los preceptos legales aplicables. Así, este Tribunal, en su resolución nº 66/2012, de 14 marzo, ha afirmado 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 principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP de manera tal que, cuando se indica que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”,* no se impone a la Administración un “suelo” consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que, lejos de encontrarnos con un “suelo”, nos encontramos con un “techo” indicativo.

A su vez, el artículo 88 del TRLCSP se refiere a la forma de calcular el valor estimado de los contratos y en su apartado 2 dispone que *“La estimación debe hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación, o en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.*

En el apartado 5 se dispone que, para los contratos de suministros y los de servicios que tengan carácter de periodicidad o que deban renovarse en período de tiempo determinado, como es el que nos ocupa, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato: *“El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.”*



Teniendo presentes las citadas normas, debe afirmarse que, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado, tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa.

Octavo. 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 Públicas, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, 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: *“(...) 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 del contrato.

Por otra parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 34/2001, de 13 de noviembre, refiriéndose a un contrato de servicios de seguridad como el que nos ocupa, 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



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 *“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 y resolución 66/2012, de 14 de marzo.

Noveno. En el caso que se analiza, no sólo se han considerado por el órgano de contratación para la fijación del presupuesto máximo de licitación los diversos costes que deben asumir las empresas para prestar el servicio, tal y como hemos indicado más arriba, sino que se ha partido del precio por hora de los servicios de vigilancia conforme a la estructura salarial contemplada en el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad vigente para el período 2009-2012, publicado en el BOE de 16 de febrero de 2011, a la sazón último convenio colectivo estatal publicado a la fecha del inicio del expediente de contratación.

En cualquier caso, se reitera que la Administración es ajena a los efectos derivados de los convenios colectivos del sector, debiendo fijar el precio del contrato de acuerdo con las exigencias del artículo 87 del TRLCSP. Por ello, en el presente recurso, no procede admitir las alegaciones del recurrente, en cuanto que se halla en el expediente fundamentación suficiente para comprobar que el precio es adecuado al mercado.

Las argumentaciones anteriores llevan a este Tribunal a desestimar la pretensión anulatoria de los pliegos de la recurrente, confirmando su legalidad.

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. E. C. U. en representación de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER) contra los pliegos que establecen las condiciones que han de regir la contratación del “Servicio de seguridad en los edificios de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Canarias para los años 2013, 2014 y 2015”, confirmando la legalidad de los pliegos.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del TRLCSP.

Tercero. 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.