



**Recurso nº 1355/2021**  
**Resolución nº1869/2021**  
**Sesión 1ª**

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A. A. O. en representación de ASOCIACION DE EMPRESAS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE LA PROVINCIA DE LAS PALMAS (APEMES) integrada en la CONFEDERACIÓN CANARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CECAPYME) contra los pliegos del procedimiento “*Servicios de vigilancia de los CAISS dependientes de la Dirección Provincial del INSS en Las Palmas para el año 2022*”, con expediente 35/VC-52/22, convocado por la Dirección Provincial de las Palmas del INSS; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Dirección Provincial de las Palmas del Instituto Nacional de la Seguridad Social anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público de 4 de agosto de 2021 la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 188.483,53 euros y cuyo objeto no está dividido en Lotes.

**Segundo.** El día 25 de agosto de 2021 tiene entrada en el Registro General del Ministerio de Hacienda recurso especial en materia de contratación presentado por APEMES contra la cláusula 14.2.21 del PCAP, que regula uno de los criterios cualitativos por los que se valoran las ofertas de los licitadores. Critica el recurso que el exigir un número de horas, o tiempo de servicio, a prestar con carácter gratuito se superan las necesidades de interés público a satisfacer. Se indica también que suponen una alteración grave del precio del contrato, infringiéndose la exigencia de precio cierto, y hace que este no se ajuste a mercado, pues la bolsa de horas supone un decremento encubierto del precio de licitación.

Y, que la bolsa de horas no puede ser para otro fin que emergencias e imprevistos que no puede exceder del 5% del total.

**Tercero.** Se ha recibido por el Tribunal el expediente administrativo, y el correspondiente informe del órgano de contratación en el que se defiende la legalidad del PCAP, señalando que el criterio de bolsa de horas extraordinarias está orientado al refuerzo en la atención al público que accede a los inmuebles objeto del contrato durante algunos periodos de máxima afluencia a los distintos puntos de asistencia al ciudadano, y en evitar así, o disminuir, las incidencias que se originan entre los propios ciudadanos que están pendiente de ser atendidos y la confrontación con los empleados públicos, cuando no se sienten correspondidos en sus expectativas en la solución a las cuestiones planteadas, o en momento puntuales producidos por imprevistos u otras circunstancias, que necesitan una capacidad de respuesta cercana para garantizar los niveles de seguridad adecuados, tanto al público como a los propios funcionarios y empleados del INSS.

Se añade, además, que otro aspecto que deriva del empleo de este criterio son las percepciones que se tiene tanto desde el punto de vista de los ciudadanos como de las personas empleadas por la Administración, cuando ven reforzado estos servicios con la presencia de vigilantes de seguridad privada dentro de los inmuebles, así como, el efecto disuasorio que tiene su presencia ante posibles amenazas externas, con lo que con este criterio se persigue también la seguridad en el trabajo, lo que se incluye dentro del concepto amplio de calidad que exige el art 145 LCSP. Además, desde el punto de vista social, el empleo de la bolsa de horas extraordinarias deriva en la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato, favoreciendo además la posibilidad de la inserción socio-laboral de los colectivos que pudieran realizar las funciones propias del Servicio de Seguridad, sin olvidar la posibilidad que la empresa adjudicataria tendría, en su caso, para completar la jornada laboral de otros trabajadores propios.

**Cuarto.** Por la Secretaria del Tribunal se dio traslado del recurso interpuesto a los interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho ninguna empresa.

**Quinto.** Mediante resolución de la Secretaría de este Tribunal de 9 de septiembre de 2021, se acordó la suspensión del procedimiento de contratación, con la excepción del plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 LCSP. Suspensión que se mantendrá hasta su levantamiento al dictado de la resolución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Segundo.** Resultan de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC)

**Tercero.** Se impugnan los Pliegos que ha de regir la adjudicación de un contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los cien mil euros, por lo que el contrato y el acto impugnado son susceptibles de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 LCSP.

**Cuarto.** La entidad reclamante ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala que:

*“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se*

*hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

**Quinto.** La resolución del presente recurso pasa por el examen de la cláusula que ha sido específicamente impugnada y que establece un criterio cualitativo. Dice la cláusula 14.2.2.1:

**“14.2.2.1 Bolsa de 1500 horas de trabajo gratuitas: 15 puntos**

*Por ofertar un número de horas extras durante la vigencia del contrato, y el mismo número de horas durante la posible prórroga, fuera del horario establecido, destinadas a realizar trabajos incluidos en el objeto del contrato fuera del horario de trabajo del personal con carácter totalmente gratuito, incluso fin de semana, se puntuará hasta un máximo de 15 **puntos** con el siguiente desglose:*

- **Puntuación máxima: 1500 horas / 15 puntos**
- **Ponderación:** 15 por 100 sobre la puntuación total.
- **Atribución de puntos:** Se otorgarán un máximo de 15 puntos si el licitador ofrece una bolsa de horas, según el siguiente baremo:

*- 500 horas **5 puntos***

*- 1000 horas **10 puntos***

*- 1500 horas **15 puntos***

*La oferta de la bolsa de horas deberá estar cuantificada económicamente. La oferta que no esté cuantificada ni valorada se entenderá como no presentada.”*

Examinada la cláusula, se observa que la bolsa de horas no se requiere ni exige, en contra de lo que se afirma por la recurrente; su ofrecimiento es totalmente voluntario para los licitadores, que decidirán si ofrecen la bolsa de horas o no y el número de horas. Y la finalidad de la bolsa de horas gratuita es completar la prestación del servicio que se contrata fuera del horario del trabajo del personal, incluso los fines de semana, además de reforzar la percepción de seguridad en el desarrollo de la prestación del servicio público que tiene encomendado el órgano de contratación, tanto por los empleados públicos como por los usuarios del servicio. Lo dicho redundará indudablemente en una mejor calidad en la prestación del servicio.

Decíamos recientemente en Resolución nº 435/2021, de 14 de mayo, que:

*“En relación con las bolsas adicionales de horas, existe ya reiterada doctrina por este Tribunal en cuanto a cuál es su naturaleza y así por todas la Resolución 934/2018 pone de relieve que: “Respecto del criterio de adjudicación consistente en una bolsa de horas extraordinarias, criterio que habitualmente se utiliza como criterio cuantitativo de mejora, no puede sin embargo negarse que repercute también en la calidad de la prestación del servicio, sobre todo cuando, como argumenta el órgano de contratación, se utilizan este mayor número de horas para reforzar el servicio en momentos de aglomeraciones o cuando circunstancias especiales exigen una mayor presencia de elementos de seguridad, lo que facilita una mayor atención a las personas que esperan a ser atendidas en las Oficinas de la AEAT, así como una mayor seguridad de las mismas. Por otro lado, el mismo art. 145, 2, 1º se refiere entre los posibles criterios cualitativos, a la “contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato” o a la seguridad en el trabajo, circunstancias que sin duda contribuyen también a la calidad del servicio prestado, por lo que deben considerarse comprendidas dentro del amplio concepto de criterios cualitativos que enumera el art. 145 de la LCSP y por lo tanto ajustados a la Ley”. Tal fundamentación jurídica es reproducida en la Resolución nº993/2019, de 6 de septiembre (Recurso nº 711/2019) en la que se desestimó*

*ese motivo del recurso en la medida que el criterio de adjudicación consistente en una bolsa de horas de libre disposición se encuentra vinculado con la calidad de la prestación.*

Y en Resolución nº 1280/2020, de 5 de febrero nos pronunciamos sobre el gratuidad de la bolsa de horas, confirmando que su inclusión en los Pliegos es ajustada a Derecho: “Estimamos igualmente que la onerosidad del contrato no quiebra por la inclusión de un criterio de adjudicación que valore “horas de limpieza gratuitas”, ya que la onerosidad reside precisamente en la existencia de precio cierto a cambio de un servicio, sin que el hecho de poder ofertar alguna hora gratis implique, ni mucho menos, que todo el servicio se va a realizar de manera gratuita, no existiendo a juicio de este Tribunal vulneración –como entiende el recurrente- del artículo 87 del TRLCSP respecto del carácter oneroso de los contratos públicos. En este sentido, en nuestra Resolución 159/2016 admitimos la posibilidad de valorar como mejoras “horas de limpieza gratuitas” sin que las mismas deban formar parte del precio de licitación; así señalamos que “debe rechazarse, pese a lo alegado por la actora, la pretendida adición a dicho coste laboral del correspondiente al número máximo de horas extraordinarias admitidas como mejora, toda vez que, en rigor, por su propia condición de mejora, esa no es una obligación contractual ineludible y que, por tanto, en cuanto a la posibilidad de recoger como mejora el ofertar horas gratuitas, y que como tal debe tenerse en cuenta en el cálculo del presupuesto. Siguiendo el criterio de la Junta Consultiva de Contratación, hemos de concluir que no por ello se conculca el principio de onerosidad del contrato. En efecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, se ha pronunciado favorablemente a la posibilidad de admitir mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación, siempre que se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato”.

La empresa recurrente alega que esas horas adicionales, o bien son superfluas por innecesarias, o bien son reflejo de una incorrecta plasmación en el pliego de las necesidades a satisfacer.

El Tribunal considera admisible establecer un número de horas obligatorias, y un número adicional a valorar para mejorar la oferta, y que ello no supone una incorrecta plasmación en el pliego de las necesidades a satisfacer. Por otro lado, tampoco considera desproporcionado establecer aproximadamente un 10% adicional de horas para obtener la máxima puntuación en este criterio.

Por todo ello, el recurso deber ser desestimado al ser ajustada a Derecho la cláusula que ha sido expresamente impugnada.

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. A. O. en representación de ASOCIACION DE EMPRESAS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE LA PROVINCIA DE LAS PALMAS (APEMES) integrada en la CONFEDERACIÓN CANARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CECAPYME) contra los pliegos del procedimiento “*Servicios de vigilancia de los CAISS dependientes de la Dirección Provincial del INSS en Las Palmas para el año 2022*”, con expediente 35/VC-52/22, convocado por la Dirección Provincial de las Palmas del INSS.

**Segundo.** Levantar la suspensión del acuerdo de adjudicación con arreglo al artículo 57.3 LCSP.

**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 58 de la LCSP.

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, 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.