

Recurso 234/2018**Resolución 271/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 28 de septiembre de 2018.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad contra la intrusión y riesgos derivados en las sedes de los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con perspectiva de género” (Expte. 2018/000008), convocado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 14 de junio de 2018, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho anuncio fue publicado el 15 de junio de 2018 en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 2018/S 113-258331.



El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 1.669.882,14 euros.

SEGUNDO. 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 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. Con fecha 2 de julio de 2018, se presenta en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (en adelante FES), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT) que rigen la licitación del contrato mencionado en el encabezamiento de esta resolución.

CUARTO. El 3 de julio de 2018, se da traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y se le solicita que remita el informe al mismo, el expediente de contratación, las alegaciones sobre la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente y el listado comprensivo de las entidades licitadoras participantes en el procedimiento con los datos necesarios a efecto de notificaciones. La documentación solicitada tuvo entrada en este Órgano el 6 de julio de 2018, salvo el informe al recurso que fue recibido el 25 de julio de 2018.

QUINTO. Por Resolución, de 11 de julio de 2018, este Tribunal acuerda la suspensión del procedimiento de licitación.

SEXTO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 12 de julio de 2018, se dio traslado del recurso a las entidades licitadoras que habían participado en la licitación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las



alegaciones que consideraran oportunas, no habiéndolas presentado ninguna en el plazo señalado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la federación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece 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 (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

Asimismo, el apartado 1 del artículo 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se*



impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones en general, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, en la que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la federación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que en ellos se incumplen determinados preceptos de la LCSP.

Al respecto, debemos indicar que conforme al artículo 5 de sus estatutos la FES tendrá como fines fundamentales, entre otros, los siguientes: *“La representación, defensa y promoción de los intereses económicos, sociales, jurídicos, profesionales y culturales de las Empresas de Seguridad Privada españolas”* y *“La defensa en todos los ámbitos de los legítimos intereses de los miembros. El ejercicio de cuantas acciones sean precisas, incluidas las de naturaleza administrativa y judicial, para la defensa de los intereses de sus miembros”*.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la federación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, puesto que al impugnar el pliego persigue la anulación de cláusulas que perjudican los intereses de aquellos, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos 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 recurso se dirige contra los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado asciende a 1.669.882,14 euros, que pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que resulta procedente el recurso especial interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 b) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*
b) 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 el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante (...).

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...).”

En el supuesto analizado, el plazo de interposición computa, de conformidad con el precepto legal transcrito, a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en el perfil, toda vez que las partes interesadas han podido acceder al contenido de los pliegos a través de aquel; en este sentido, la publicación en el perfil de contratante se llevó a cabo el 14 de junio de 2018. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; por lo que, al haberse



presentado el escrito de recurso el 2 de julio de 2018 en el Registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativa particulares y el de prescripciones técnicas, solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su nulidad y la del procedimiento de licitación, con iniciación de un nuevo procedimiento con unos pliegos ajustados a la legalidad o, subsidiariamente, se retrotraigan las actuaciones hasta la fase en la que se redactan los pliegos a fin de que sean modificados y se reinicie con unos pliegos ajustados a la legalidad.

Funda su pretensión en los siguientes alegatos que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho:

1. Incumplimiento de las obligaciones impuestas al órgano de contratación en el artículo 130 de la LCSP.
2. Incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.
3. Posible insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir todos los costes del contrato en caso de prórroga.
4. Incumplimiento implícito de la obligación de que el peso del criterio de adjudicación relativo al precio no supere el 49%.
5. Injustificada agrupación de prestaciones.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente en los términos que se expondrán a lo largo de la presente resolución.



SEXTO. Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar el primer motivo del recurso en el que la recurrente denuncia el incumplimiento de las obligaciones impuestas al órgano de contratación en el artículo 130 de la LCSP.

En este sentido, la recurrente afirma que la información aportada no es suficiente para que las posibles entidades licitadoras calculen sus ofertas, por lo que deben modificarse los pliegos al objeto de evitar efectos discriminatorios favorecedores del actual contratista facilitando así la concurrencia, debiéndose anular los pliegos por este motivo. En concreto afirma que:

- No se detalla la fecha en que se produjo la adscripción al contrato.
- No se detalla el salario bruto anual tal y como exige el artículo 130 de la LCSP.
- No se detalla la adscripción a un edificio o puesto en concreto.
- No se informa sobre las ausencias no justificadas o índices de absentismo, ni de si existen reclamaciones pendientes por impagos o de reconocimientos de derechos.

Asimismo, denuncia que se incumple la obligación recogida en el apartado 4 del artículo 130 de la LCSP de establecer en los pliegos penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de dicha ley para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación de atender las solicitudes de información que le haga el órgano de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que conforme a lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 130.1 de la LCSP, que transcribe, la información que recoge dicho párrafo ha sido calificada como mínima por el legislador, utilizando la expresión “en todo caso”, y por tanto necesaria y suficiente, cumpliendo sobradamente dicho mandato los pliegos examinados; en este sentido, que la recurrente incluya en su “tabla de requisitos sobre la subrogación” otros elementos informativos, aunque pueda incluso considerarse acertada su inclusión, no implica que se pueda calificar de insuficiente la información contenida en el pliego, porque el legislador la ha calificado como suficiente al establecer la expresión “en todo caso”.



Pues bien, en relación con la información que se ha de facilitar en el PCAP sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, ha de estarse -como alegan la federación recurrente y el órgano de contratación- al artículo 130.1 de la LCSP, que dispone en términos muy similares al derogado artículo 120 del TRLCSP -Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en lo que aquí interesa, que cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga a la entidad adjudicataria la obligación de subrogarse como empleadora en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, para lo cual la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este.

Los términos en que debe comprenderse esta obligación han sido ampliamente tratados por la doctrina de los distintos tribunales y órganos administrativos de recursos contractuales, así como por las juntas consultivas de contratación pública. En este sentido, este Tribunal se ha manifestado sobre el particular en varias de sus Resoluciones, entre otras, en la 384/2015, de 4 de noviembre, en la 15/2016, de 28 de enero, en la 251/2017, de 21 de noviembre y en la 138/2018, 10 de mayo. En ellas se hace referencia a su vez a los Informes 31/1999, de 30 de junio y 33/2002, de 23 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como al 6/2012, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, concluyéndose que la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando un contratista sucede a otro, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate, como expresamente se recoge en el primer párrafo del citado artículo 130.1 de la nueva LCSP.



Así pues, será la futura entidad adjudicataria la que tendrá la ocasión de comprobar la documentación relativa al personal a subrogar cuando el prestador actual le facilite la información relativa a las personas trabajadoras que están prestando el servicio y, si a la vista de la misma no resultase conforme, tendrá que abordar tal asunto de conformidad con la legislación laboral vigente y ante la jurisdicción competente en su caso, determinando si resulta o no aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores o los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En este sentido, el citado artículo 130 de la LCSP en su apartado quinto ha dispuesto expresamente que, en el caso de que una vez producida la subrogación, los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, la nueva adjudicataria tendrá acción directa contra la anterior entidad contratista.

En cuanto a la obligación de informar sobre las condiciones del personal a subrogar, corresponde al órgano de contratación, no pudiendo ampararse en la falta de información proporcionada por las actuales adjudicatarias (v.g. Resolución de este Tribunal 211/2018, de 6 de julio, entre otras muchas). Así, se infiere de lo preceptuado en el apartado primero del artículo 130 de la LCSP cuando dispone que los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, cuando la información relativa a los costes del personal no es correctamente suministrada por la actual adjudicataria, ello supone una vulneración del principio de transparencia, pero también del de no discriminación, pues, en tal caso, dicha adjudicataria estará en una clara situación de ventaja respecto de sus competidoras, pues ella sí tiene información puntual sobre la cuantía de tales costes, pudiendo tenerla en cuenta, a la hora de elaborar su oferta.



Es, por tanto, el órgano de contratación quien debe requerir a la adjudicataria para que la información suministrada sea completa y veraz, utilizando todos los instrumentos establecidos en el pliego y en la normativa de aplicación para exigir el correcto cumplimiento de dicha obligación. En efecto, el artículo 130.1 párrafo segundo de la LCSP preceptúa que la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este; y el apartado cuarto de dicho artículo exige al órgano de contratación que contemple necesariamente en el PCAP la imposición de penalidades al contratista -dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de la LCSP- para el supuesto que incumpla dicha obligación de información.

Por último, en cuanto al contenido y alcance de la información a facilitar, esta deberá ser toda la que fuese necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales, pudiendo remitirse a aquellos documentos o normas que permitan completar dicha información y que se encuentren a disposición de todas las entidades licitadoras. En concreto, el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 130.1 de la LCSP dispone que como parte de esta información [sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación] en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación.

En el sentido expuesto en los párrafos anteriores se ha manifestado recientemente este Tribunal en su Resolución 233/2018, de 2 de agosto.

En el supuesto examinado, en relación con la afirmación de la recurrente de que en la información sobre las condiciones de subrogación no se detalla la adscripción del personal a un edificio o puesto en concreto, ni la fecha en que se produjo la misma al contrato, este Tribunal, a la luz de lo manifestado anteriormente, considera que tales datos no tienen ninguna relevancia a efectos del cálculos de los



costes laborales y no aparecen en el artículo 130 de la LCSP como los que, en todo caso, deben aportarse.

En efecto, una de las exigencias es la fecha de antigüedad de la persona trabajadora, dato que consta en la información facilitada y ello con independencia de que aquella lo haya sido con anterioridad o no a la fecha en que se produjo la adscripción al contrato o a un edificio o puesto determinado.

En cuanto a la denuncia de que no se informa sobre las ausencias no justificadas o índices de absentismo, ni de si existen reclamaciones pendientes por impagos o de reconocimientos de derechos, no pueden ser admitidas pues ni son exigencias previstas en el citado artículo 130.1 de la LCSP, ni impiden realizar un adecuado cálculo de los costes laborales de la prestación del servicio.

Al respecto, se ha de tener en cuenta que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en el PPT; en este sentido, respecto a los índices de absentismo será la nueva adjudicataria la que tendrá que gestionarlos en función de su organización empresarial y de las personas trabajadoras que adscriba a la ejecución del contrato; por último, en cuanto a los posibles impagos, el apartado sexto del citado artículo 130 de la LCSP determina la obligación del contratista actual de responder de los salarios impagados a las personas trabajadoras afectadas por la subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas.

Respecto al alegato de la recurrente relativo a la información sobre las condiciones de subrogación en el que manifiesta que no se detalla el salario bruto anual tal y como exige el artículo 130 de la LCSP, ha de darse la razón a la recurrente. Efectivamente, como se ha expuesto anteriormente, el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 130.1 de la LCSP dispone que como parte de esta información [sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación] en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento



del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. En este sentido, se expresa el órgano de contratación en su informe al recurso cuando señala que dicha información ha sido calificada como mínima por el legislador, y por tanto necesaria y suficiente, utilizando para ello la expresión “en todo caso”.

Así pues, del precepto transcrito, puede extraerse como conclusión que dentro de la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación debe figurar necesariamente el “salario bruto anual de cada persona trabajadora”, de tal forma que su omisión supondría la vulneración del citado artículo 130.1 de la LCSP.

El órgano de contratación en su defensa afirma en el informe al recurso que cuando se realizaron los cálculos de los costes salariales se tuvieron en cuenta el número de fines de semanas y festivos que iban a comprenderse en las fechas de ejecución del contrato, por tener repercusión en dichos costes, por lo que se optó por no incluir en los pliegos el salario bruto anual de cada persona trabajadora, al ser un dato que podía inducir a error, toda vez -aclara el órgano de contratación- que la cantidad de festivos y fines de semana que cada persona trabajadora haya prestado servicio en el pasado puede no coincidir en el futuro; por esta razón -concluye el informe al recurso- se optó por proporcionar la información que toda persona empresaria del sector, diligente y conocedora de sus obligaciones como empleadora, necesitaría para hacer un cálculo exacto de los costes salariales.

Pues bien, dicho alegato en modo alguno puede admitirse pues como se ha expuesto, el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 130.1 de la LCSP, en cuanto a la necesidad de que dentro de la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación figure necesariamente el salario bruto anual de cada persona trabajadora, es claro preciso incondicionado e indisponible para el órgano de contratación, y necesariamente por ministerio de la ley debe figurar en los pliegos, con independencia de que dicha información, a juicio del órgano de contratación, pueda o no inducir a error a las entidades licitadoras.



Procede, pues, estimar el alegato de la recurrente en el que denuncia que no se detalla en los pliegos el salario bruto anual, tal y como exige el artículo 130 de la LCSP.

Asimismo, denuncia la recurrente que se incumple la obligación recogida en el apartado 4 del artículo 130 de la LCSP de establecer en los pliegos penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de dicha ley para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación de atender las solicitudes de información que le haga el órgano de contratación.

Pues bien, al respecto, el artículo 130.4 de la LCSP dispone que *«El pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación prevista en este artículo»*. Asimismo, los dos últimos párrafos de la cláusula 17 del PCAP establecen que *«Cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga a la persona adjudicataria la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, en el anexo I se establecerán las penalidades a las personas contratistas dentro de los límites establecidos en el artículo 192, para el supuesto de incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 130 de la LCSP.*

Para la imposición de este tipo de penalidades se sustanciará un procedimiento en el que necesariamente tendrá lugar trámite de audiencia a la persona contratista».

Sin embargo, a pesar de la obligación expresa establecida tanto en el citado artículo 130.4 de la LCSP como en la cláusula 17 del PCAP, de contemplar penalidades para los supuestos de incumplimiento, el anexo I de dicho pliego establece la no imposición de las mismas, con clara vulneración del citado artículo 130.4 y de la cláusula 17 del mencionado pliego.

En este sentido, no es posible admitir el alegato del órgano de contratación que en el informe al recurso señala que no se ha considerado que la empresa que actualmente presta el servicio no haya atendido a su obligación, puesto que, por un



lado, la exigencia de la imposición de penalidades en esos supuestos es clara precisa incondicionada e indisponible para el órgano de contratación, que necesariamente ha de imponerlas en el PCAP, como así lo recoge el propio clausulado del mismo, y por otro lado, porque el órgano de contratación en su alegato se está refiriendo a la entidad adjudicataria actual, que lo fue en un procedimiento de licitación sometido probablemente al TRLCSP, en el que no era exigible tal imposición de penalidades.

No obstante, el artículo 130.4 de la LCSP y los dos últimos párrafos de la cláusula 17 del PCAP se están refiriendo al futuro contratista, adjudicatario en un procedimiento de licitación sometido a dicha LCSP, para el supuesto que no cumpla con su obligación, lógicamente futura, de información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, prevista en el artículo 130 de la LCSP.

Procede, pues, estimar el alegato de la recurrente en el que denuncia que se incumple la obligación recogida en el apartado 4 del artículo 130 de la LCSP de establecer en los pliegos penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de dicha ley para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación de atender las solicitudes de información que le haga el órgano de contratación.

SÉPTIMO. En el segundo motivo del recurso, la recurrente denuncia el incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.

En este sentido, la recurrente para reforzar su alegato trae a colación, y en ese orden, el contenido de los artículos 101 apartados 2, 5 y 7, 100.2 y 102.3 de la LCSP así como la cláusula 3 y el apartado 2 del anexo I del PCAP, señalando que el método de cálculo del presupuesto base de licitación recogido en el citado apartado 2 del anexo I del PCAP no aporta información alguna, al no coincidir con el espíritu de la norma. Asimismo, señala que dicho presupuesto base de licitación no desglosa los costes directos e indirectos, ni indica de forma desglosada y con



desagregación de género y categoría profesional, o alguna otra, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Concluye la recurrente que dado que se incumplen los mandatos citados de la LCSP y que, con ello, se producen efectos discriminatorios favorecedores del actual contratista y se limita la concurrencia, los pliegos deben modificarse de forma que reflejen el desglose referido.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que con lo recogido en los pliegos considera cumplido los requisitos que exige la ley, por lo que a su juicio no se produce discriminación alguna a favor del contratista, al indicarse en los pliegos los parámetros requeridos por la norma.

Pues bien, para analizar la controversia se ha de partir de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP que dispone que *«En el momento de elaborarlo [el presupuesto base de licitación], los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.»*

Asimismo, por otra parte, el artículo 101.2 de la citada LCSP, al referirse al valor estimado, establece en su primer párrafo que *«En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial»*. Y, asimismo, en el último párrafo que *«En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior*



se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación».

Por su parte, la cláusula 3 del PCAP dispone en su párrafo segundo que *«El presupuesto base de licitación, que será adecuado a los precios de mercado, se desglosará en el anexo I, indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia»*, y en su párrafo octavo que *«El valor estimado del contrato, calculado conforme al artículo 101 de la LCSP, será el recogido en el anexo I (...)»*.

Así pues, de los preceptos transcritos y de lo dispuesto en la cláusula 3 del PCAP, puede extraerse como conclusión que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurre en el supuesto examinado-, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia; obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida.

En el sentido expuesto en el párrafo anterior se ha manifestado recientemente este Tribunal en su Resolución 233/2018, de 2 de agosto y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 632/2018, de 29 de junio.



En el supuesto examinado, en el anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación aparece el importe global (834.941,07 euros) así como el desglosado en los términos siguientes: costes salariales 666.813,88 euros, otros costes de ejecución material 12.000,00 euros, gastos generales y de estructura (17 %) 115.398,36 euros y beneficio industrial (6%) 40.728,83 euros; en ambos casos se recoge además el IVA correspondiente. Asimismo, respecto del valor estimado del contrato aparece el importe global como resultado de adicionar al presupuesto base de licitación la consideración de una prórroga de la misma duración que el contrato inicial, señalándose que su cálculo se ha realizado conforme a lo previsto en el artículo 101 de la LCSP, tomando como referencia para el mismo el convenio colectivo estatal de empresas de seguridad 2017-2020, de 8 de noviembre.

Sin embargo, para el supuesto del presupuesto base de licitación, no aparecen algunas de las exigencias previstas en el PCAP y en la LCSP, tales como la indicación en dicho pliego o en el documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, si los hubiere, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional; y ello a pesar de las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP.

En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que se cita de manera expresa el convenio laboral de referencia que se ha tenido en cuenta, se indica, mediante remisión al anexo II del PPT, la categoría profesional y el género del personal subrogable, y se desglosan los costes salariales y otros costes de ejecución material (donde se comprenden los costes indirectos) y se incluyen los gastos generales y de estructura y el beneficio industrial, en los porcentajes máximos que establece el RGLCAP.

Pues bien, aun cuando el órgano de contratación manifiesta que se desglosan los costes salariales, dicha afirmación no es del todo cierta pues en los pliegos se determina el coste salarial global pero no de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional. En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que en el anexo II del PPT se indica la categoría



profesional y el género del personal subrogable; sin embargo, lo que se requiere, de conformidad con las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP, es que se relacionen las distintas categorías profesionales con desagregación de género, acompañadas del correspondiente coste salarial debidamente desglosado del personal necesario para ejecutar la prestación que se licita conforme a lo exigido en el PPT.

Asimismo, no puede admitirse el alegato del órgano de contratación en el que manifiesta que los costes indirectos resultan muy complicados de calcular dado que cada empresa, con su propia estructura organizativa genera costes indirectos que resultan distintos de una entidad licitadora a otra, dado que unas empresas al ser más eficientes que otras soportan menores costes, pues la exigencia de indicar en el PCAP -o en el documento regulador de la licitación- los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, si los hubiere, es clara precisa incondicionada e indisponible para el órgano de contratación, que necesariamente ha recogerlos en dicho pliego.

En definitiva, el problema se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y, consecuentemente, del valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados conforme a lo anteriormente expuesto. Con ello se vulnera lo dispuesto en los artículos 100.2 de la LCSP, así como lo establecido en la cláusula 3 del PCAP, y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato.

Procede, pues, la estimación del segundo motivo del recurso interpuesto al no contemplarse en el PCAP los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, si los hubiere, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional.



OCTAVO. En el tercer motivo del recurso, la recurrente denuncia la posible insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir todos los costes del contrato en caso de prórroga.

En este sentido, afirma que en el PCAP (cláusula 5 y anexo I) se prevé una prórroga de 24 meses con características inalterables, a elección del órgano de contratación pero obligatoria para el contratista. Al respecto, el contrato tiene una vigencia inicial que finaliza el 31 de julio de 2020, su prórroga abarcaría hasta el 31 de julio de 2022 y el vigente convenio colectivo finaliza el 31 de diciembre de 2020, lo que supone que no existen tablas salariales para la mayor parte de la prórroga.

Concluye la recurrente que por lo expuesto, la posibilidad de prórroga debe eliminarse.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que conforme al artículo 29.2 de la LCSP, el PCAP contempla la posibilidad, que no la imposición, de una eventual prórroga. En este sentido, el informe al recurso señala que si, cuando se haya de tomar la decisión de prorrogar o no, el convenio colectivo que en su día se firme supone un incremento salarial tal que el presupuesto resulte insuficiente, dicha contingencia será tomada en cuenta a la hora de decidir si prorrogar el contrato o acudir a una nueva licitación.

Pues bien, el citado artículo 29.2 de la LCSP dispone que *«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.*

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.



La prórroga del contrato establecida en este apartado no será obligatoria para el contratista en los casos en que en el contrato se dé la causa de resolución establecida en el artículo 198.6 por haberse demorado la Administración en el abono del precio más de seis meses.»

Por su parte, el PCAP en su cláusula 5 establece en lo que aquí interesa que «*En el anexo I se indicará igualmente la posibilidad o no de prórroga del contrato; se podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la LCSP.*

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para la persona contratista, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el anexo I se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.»; y en su anexo I dispone en su apartado 3 la posibilidad de prórroga por un plazo máximo de 24 meses.

Así las cosas, no es posible estimar la pretensión de la recurrente relativa a que la posibilidad de prórroga debe eliminarse pues tanto la normativa expuesta como el PCAP establecen la posibilidad de que el órgano de contratación pueda acordar una o varias prórrogas -en el supuesto examinado por un plazo máximo de 24 meses- siempre y cuando las características del contrato permanezcan inalterables durante el período de duración de las prórrogas, sin perjuicio de las modificaciones que se pueden producir. Así pues, llegado el momento será el órgano de contratación quien habrá de determinar si acuerda la prórroga del contrato, en el supuesto que se cumplan los requisitos expuestos de inalterabilidad de las características del contrato o, por el contrario, decidir en su caso iniciar una nueva licitación.

Procede pues desestimar el alegato de la recurrente en el que pretende que se elimine de los pliegos la posibilidad de prórroga del contrato.



Asimismo, de soslayo, la recurrente cuestiona el que el presupuesto de licitación pueda no ser suficiente para la ejecución de las prestaciones.

Al respecto, se ha de tener en cuenta que la estimación de determinados alegatos del primer y segundo motivo del recurso, y con ello la anulación de los pliegos para que en su caso se proceda por el órgano de contratación a dar cumplimiento, entre otras cuestiones, a lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP, supone que en los nuevos pliegos que se aprueban se deberán reflejar para el presupuesto base de licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, y para el valor estimado se han de tener en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

En ese sentido, una vez aprobados en su caso los nuevos pliegos será cuando se pueda apreciar si el presupuesto base de licitación cubre los costes salariales así como el resto de gastos en los términos que demanda la federación recurrente. En efecto, una vez que el órgano de contratación proceda a dar cumplimiento a lo establecido en la LCSP es posible que el presupuesto base de licitación y, en consecuencia, el valor estimado puedan variar ya sea al alza o a la baja, lo que unido al preceptivo desglose de aquellos, permitirán verificar en su caso, en un potencial recurso, lo ahora denunciado en el escrito de interposición.

Por último, la recurrente cuestiona la redacción del segundo párrafo de la cláusula 7.3 del PPT, que tiene el siguiente tenor: *«El servicio de vigilancia se prestará en los edificios sitios en Avda. Manuel Siurot n.º 50, Avda de la Guardia Civil n.º 1 y calle Marqués de Nervión n.º 40, durante el plazo comprendido entre el 1 de agosto de 2018 y el 31 de julio de 2020, conforme a la distribución de horas que se especifican en el Anexo I de este Pliego. Dicho Anexo se facilitará a las empresas interesadas en la licitación una vez hayan remitido debidamente cumplimentado el compromiso de confidencialidad que se proporciona en el Anexo IV a la dirección de correo electrónico sgtcontratacion.cmaot@juntadeandalucia.es.»*.



En este sentido, la recurrente afirma que no ha tenido acceso a la composición y descripción del servicio en lo que a distribución de horas se refiere, dado lo referido en dicha cláusula respecto a los destinatarios de dicha información -las empresas interesadas en la licitación- que, con una falta de transparencia injustificada, impide dicho acceso a las organizaciones empresariales y sindicales.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que la decisión de declarar la confidencialidad de dicha información se tomó con el fin de salvaguardar la seguridad que el objeto del contrato persigue.

Pues bien, este Tribunal nada tiene que objetar respecto de la confidencialidad de los citados datos. No obstante, la redacción de la mencionada cláusula limitando la posibilidad de solicitar la información solo a las “empresas interesadas en la licitación” puede cercenar el derecho a conocer dicha información que tienen determinadas personas legitimadas para la interposición de un potencial recurso especial en materia de contratación, ex artículo 48 de la LCSP, como pueden ser entre otras las organizaciones empresariales sectoriales representativas de los intereses afectados.

NOVENO. En el cuarto motivo del recurso, la recurrente denuncia incumplimiento implícito de la obligación de que el peso del criterio de adjudicación relativo al precio no supere el 49%.

En este sentido, afirma la recurrente que los criterios de adjudicación que figuran en el PCAP vulneran el principio fundamental de mejor relación calidad-precio exigido en el artículo 145 de la LCSP. Al respecto, señala que el criterio económico tiene una ponderación del 49% y los criterios de carácter técnico del 51%); sin embargo, la aplicación de la fórmula elegida para el criterio económico contraviene dicho objetivo de mejor relación calidad-precio, ya que con una mínima diferencia económica se consigue una gran diferencia de puntos.

Concluye la recurrente señalando que si bien formalmente los criterios se ajustan a la legalidad vigente, la aplicación real del criterio económico invierte las ponderaciones ganando importancia, incluso de manera decisoria, la parte



cuantitativa (baja económica) frente a la parte cualitativa, lo que supone ir contra el espíritu de la LCSP.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que del análisis de la fórmula para la valoración de la oferta económica elegida se advierte su proporcionalidad lineal, aspecto que los operadores económicos y expertos en la materia aconsejan que cumpla dicha fórmula.

Vistas las alegaciones de la partes procede el análisis de la controversia. Al respecto, no debemos olvidar que la finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la entidad adjudicadora, gozando el órgano de contratación de discrecionalidad para la fijación de los criterios de adjudicación y para atribuir a cada uno de ellos la ponderación que considere más adecuada en cada caso, dentro del marco legal y de respeto a los principios de la contratación; discrecionalidad sobre la que este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 113/2017, de 25 de mayo.

Pues bien, del examen de los criterios de adjudicación alegados por la recurrente se deduce que formalmente cumplen lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, como la propia recurrente reconoce en su escrito de recurso, donde el único límite que se establece es que en los contratos de servicios del Anexo IV así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual (circunstancia -la relativa al Anexo IV- que concurre en el supuesto examinado), los criterios relacionados con la calidad deban representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146 de la propia LCSP -exigencia de un comité de expertos para la valoración de las ofertas-.

Así las cosas, procede examinar si la fórmula para la valoración de la oferta económica vulnera, como denuncia la recurrente, el espíritu de la LCSP al invertir las ponderaciones ganando importancia la parte cuantitativa frente a la cualitativa, en contra de lo previsto en el PCAP.



La fórmula para la valoración de la oferta económica se encuentra recogida en el anexo XI “criterios de adjudicación y baremos de valoración” del PCAP con el siguiente tenor:

«Valoración de la proposición económica: La máxima puntuación (49 puntos) la obtendrá la oferta económica más baja de las admitidas, y la mínima puntuación (0 puntos) la obtendrá la oferta económica que coincida con el presupuesto de licitación. Las ofertas intermedias tendrán la puntuación que les corresponda de acuerdo con un criterio de proporcionalidad lineal entre los valores máximos (máxima puntuación), y mínimos (mínima puntuación) indicados anteriormente.

Se aplicará la siguiente fórmula para la obtención de la puntuación (X) de cada oferta económica (Of) admitida:

$$X = \frac{\text{Max X}(PL - Of)}{PL - OMB}$$

siendo,

PL = Presupuesto de Licitación (en euros)

Max = Puntuación máxima de la proposición económica

OMB = Oferta Más Baja (en euros)

Of = Oferta económica de la empresa (en euros)».

Expuesto lo anterior, la conclusión que puede extraerse es que mediante la fórmula de valoración de la oferta económica contenida en el PCAP, se está aplicando una regla de proporcionalidad lineal que garantiza el principio de igualdad, pues la máxima puntuación por este criterio se atribuirá a la entidad licitadora que oferte el precio más bajo y cero puntos a la que licite al tipo, de modo que los precios ofertados y las correlativas puntuaciones varían en proporción lineal y constante (v.g. Resolución de este Tribunal 217/2018, de 17 de julio).

Procede, pues, desestimar el cuarto motivo del recurso en el que la recurrente denunciaba que se incumplía implícitamente la obligación de que el peso del criterio de valoración precio no supere el 49%.

DÉCIMO. En el quinto y último de los motivos del recurso, la recurrente denuncia lo que a su juicio supone una injustificada agrupación de prestaciones.

Al respecto, a juicio de la recurrente se han agrupado de manera injustificada prestaciones de vigilancia con las de mantenimiento de sistemas. En este sentido,



señala que la decisión de reunir las en un único contrato deberá ser adoptada en su caso justificadamente por el órgano de contratación y establecerse así en el PCAP, considerando en su caso no solo razones de eficiencia que sean ciertas o estén comprobadas, sino también las circunstancias que concurren en las empresas de los sectores correspondientes a las actividades objeto del contrato, concretamente, las que afectan a su normativa y a la competencia en el sector, y se refieran a sus posibilidades de realizar simultánea y eficazmente prestaciones de diferente naturaleza.

Afirma la recurrente que con las últimas directivas, la Unión Europea ha dado por concluido un proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, que permitan incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes. En este sentido, señala que incluyendo una mayor concreción de la posibilidad de fusionar prestaciones en un mismo objeto contractual y una promoción de la división en lotes de los objetos contractuales se estará facilitando, además de la concurrencia en beneficio de las arcas públicas, el acceso directo a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas sin la mediación de contratistas de mayor tamaño, especialmente para las localizadas en un entorno cercano al de la entidad contratante cuando ésta es de ámbito local o provincial.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que estamos ante un contrato de resultado, en el que se espera conseguir la protección contra intrusión y riesgos derivados tanto de los edificios administrativos como de las personas que los ocupan; a su juicio, la correcta coordinación, e incluso relación jerárquica entre las personas encargadas de la seguridad del edificio y aquellas que, mediante la conexión a una central de alarmas, activan los protocolos de seguridad en caso de situaciones de peligro es de vital importancia de cara a conseguir el fin último del contrato.

En este sentido, manifiesta el informe al recurso que por motivos de seguridad, se ha considerado que el objeto del contrato contiene prestaciones directamente



relacionadas que se configuran como una unidad funcional, cuya correcta ejecución se vería imposibilitada desde un punto de vista técnico si se hubiera optado por la división en lotes del contrato o dos licitaciones independientes, como la recurrente pretende. Al respecto, indica que ante eventuales situaciones de riesgo inminente o peligro, por motivos de seguridad, la máxima coordinación de las actuaciones por parte de la empresa contratista, así como la existencia de un interlocutor único con la persona responsable del contrato, puede llegar a ser esencial para la obtención del fin, que es la protección frente a peligros.

No obstante, aclara el órgano de contratación que, conocedor de que algunas de las empresas del sector ofrecen el servicio de manera integral al cliente final, subcontratando la conexión a la central receptora de alarmas, decidió admitir la subcontratación de esta parte del contrato, tal y como aparece reflejado en el apartado 10 del anexo I del PCAP.

Concluye el órgano de contratación que la prestación propuesta es la que considera más adecuada para alcanzar un doble fin, por un lado, evitar limitar la concurrencia de manera injustificada, dejando fuera de la licitación a empresas capaces de llevar a buen término el objeto del contrato, y por otro lado, salvaguardar la necesaria unidad de la prestación licitada, dada la absoluta necesidad de coordinación total entre los agentes implicados en la consecución de la seguridad óptima de personas y edificios, respetando el uso habitual de los mismos.

Expuestas, pues, las alegaciones de las partes, procede el examen de la cuestión suscitada donde se denuncia, en definitiva, que el objeto del contrato es susceptible de división en dos lotes o licitaciones independientes, sin que se halle justificada la decisión de no dividir y produciendo la configuración del objeto una vulneración de los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia, en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas.

Al respecto, el objeto del contrato es la prestación del servicio de vigilancia y el de mantenimiento de sistemas. En este sentido, la recurrente sostiene que la decisión de reunir las en un único servicio debería ser adoptada, en su caso,



justificadamente por el órgano de contratación y establecerse así en el PCAP, exponiendo las razones por las que a su juicio ambas prestaciones deberían adjudicarse de forma independiente.

No obstante, el órgano de contratación expresa las razones de índole técnica y de seguridad que desaconsejan la división en lotes o en licitaciones independientes, afirmando la necesidad de salvaguardar la unidad de la prestación licitada dada la absoluta necesidad de coordinación total entre los agentes implicados en la consecución de la seguridad óptima de personas y edificios, respetando el uso habitual de los mismos, tal y como expone en su informe al recurso, que antes se ha transcrito en el cuerpo de esta resolución.

Pues bien, este Tribunal ha tenido ocasión de manifestarse recientemente sobre el particular, en concreto en su Resolución 162/2018, de 1 de junio, en ella se indicaba que la regla general en nuestra normativa contractual ha sido la unidad del objeto, debiendo justificarse en el expediente el fraccionamiento en lotes (artículo 86 del TRLCSP). No obstante, la nueva Directiva 2014/24/UE señala en su considerando 78 que la contratación pública debe adaptarse a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y a tal efecto, para favorecer la concurrencia, procede animar a los poderes adjudicadores a dividir grandes contratos en lotes.

De este modo, el artículo 46.1 de la citada Directiva establece que los poderes adjudicadores, en caso de que no dividan el objeto del contrato en lotes, deberán justificar su decisión, bien en los pliegos de la contratación, bien en el informe específico a que se refiere el artículo 84 (informe específico sobre los procedimientos de adjudicación en el que se documentará el desarrollo de los mismos y la justificación de las decisiones adoptadas).

Esta previsión ha sido recogida en el artículo 99 de la nueva LCSP. Así las cosas, los órganos de contratación vienen obligados a justificar la no división en lotes si deciden mantener la unidad del objeto contractual, pues la regla general debe ser la división.



En el supuesto examinado, el objeto del contrato es susceptible de división en dos lotes diferenciados, si bien existen causas de índole técnica y seguridad que desaconsejan el fraccionamiento y justifican razonablemente la unidad. No obstante, se advierte que la motivación determinante de la unidad contractual no se expresa por el órgano de contratación en los pliegos o en el expediente de contratación como establece el artículo 46 de la citada Directiva y el vigente artículo 99 de la LCSP, sino en el informe al recurso, lo que nos lleva a analizar las consecuencias que esta falta de motivación previa tiene sobre la licitación en curso.

En la citada Resolución 162/2018, de 1 de junio, de este Tribunal se afirmaba que *«(...) una vez que el órgano ha justificado la unidad del objeto y su no división en lotes en el informe al recurso, la anulación de los pliegos para que tal justificación se incorpore al expediente en nada favorecería ya la concurrencia de las PYMES, puesto que la configuración del objeto del contrato seguiría siendo la misma, y en cambio, sí se perjudicaría a aquellos licitadores que hubieran presentado oferta, toda vez que se verían obligados a concurrir de nuevo pese a no haberse producido cambio alguno en las bases de la licitación (...).»*, por lo que se desestimó la pretensión de la recurrente sobre nulidad de los pliegos por falta injustificada de división del objeto del contrato en lotes, si bien se acordó que el órgano de contratación debería incorporar al expediente la motivación expuesta en el informe al recurso para justificar la no división.

Sin embargo, en el supuesto examinado, la estimación de determinados alegatos del recurso, y con ello la anulación de los pliegos para que en su caso se proceda por el órgano de contratación a dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente resolución, supone la necesidad de que el órgano de contratación, de continuar con la decisión de no dividir la prestación en dos lotes o licitaciones independientes, deba justificar dicha decisión en el expediente o en el PCAP, conforme al último párrafo de la cláusula 2 del mismo.

Procede, pues, estimar el quinto y último de los motivos del recurso, en el sentido expuesto en el presente fundamento de derecho.



La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad contra la intrusión y riesgos derivados en las sedes de los servicios centrales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con perspectiva de género” (Expte. 2018/000008), convocado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y, en consecuencia, anular ambos pliegos en el sentido expuesto en la presente resolución, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 11 de julio de 2018.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.



CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes 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.

