

Recurso 61/2015

Resolución 271/2015

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

Sevilla, a 31 de julio de 2015

Visto el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEGUR IBÉRICA, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “*Servicio integral de vigilancia y seguridad, servicio de mantenimiento de los sistemas e instalaciones de seguridad, servicio de mantenimiento y conservación de los sistemas de protección contra incendios de los Centros adscritos a la PLS de Granada y arrendamiento con opción a compra de los sistemas e instalación de seguridad y servicio de mantenimiento de los sistemas e instalaciones de seguridad para el Hospital Campus de la Salud de Granada*” (Expte 419/2014), **Lote 1**, promovido por la Dirección Gerencia de los Hospitales Universitarios San Cecilio y Virgen de las Nieves adscritos al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente



RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El procedimiento de licitación se convocó mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 42 de 3 de marzo de 2015. Con esa misma fecha el anuncio fue objeto de publicación en el Perfil de Contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato es de 11.265.861,84 euros.

SEGUNDO. En el punto 25 del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares publicado en dicho anuncio, se anunciaba la celebración de una reunión informativa a la que podrán asistir todos aquellos licitadores que estén interesados, en la que la Administración informaría a los asistentes sobre elementos y aspectos relevantes de la licitación, y los licitadores podrían solicitar las aclaraciones que estimaran pertinentes sobre la licitación, reunión de la que se levantaría acta a la que se daría la adecuada publicidad.

A dicha reunión, que se celebró el 10 de marzo de 2015, no asistió la recurrente.

TERCERO. El 18 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por SEGUR IBÉRICA, S.A. contra los pliegos del citado contrato. La recurrente solicitaba en su escrito de recurso la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

CUARTO. Con fecha 19 de marzo de 2015, la Secretaría de este Tribunal remite oficio al órgano de contratación, solicitándole el expediente de contratación



completo, listado de licitadores participantes en el procedimiento, así como informe sobre el recurso y alegaciones a la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por el recurrente. El 27 de marzo de 2015 tiene entrada en el Registro de este Tribunal la documentación mencionada.

QUINTO. El 31 de marzo de 2015, este Tribunal dictó resolución acordando la suspensión del procedimiento de adjudicación.

SEXTO. Mediante oficios de la Secretaría del Tribunal enviados el 8 de abril de 2015, se concedió un plazo de 5 días a los licitadores para que formularan alegaciones, presentándolas en plazo la licitadora SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA, S.A.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, 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 la cuestión de fondo, procede



abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de adjudicación.

El artículo 42 del TRLCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”*

Por su parte, el artículo 31, apartados 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación al caso en virtud del apartado primero de la disposición final tercera del TRLCSP, señala que:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- (...)
- *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

Sobre la legitimación para recurrir, este Tribunal ha venido sosteniendo en sus resoluciones (113/2014, de 8 de mayo y 83/2015, de 3 de marzo, entre las más recientes), invocando doctrina consolidada del Tribunal Supremo en la materia, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.



En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente ponen de manifiesto que el pliego impugnado restringe sus posibilidades de acceder a la licitación o de concurrir en igualdad de condiciones con el resto de potenciales licitadores, lo que dificulta, a su juicio, la libre competencia. Por tanto, queda acreditada la legitimación de aquel para recurrir, pese a no haber concurrido a la licitación, pues precisamente las bases de ésta le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

Este criterio también ha sido adoptado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por todas la resolución 212/2013, de 5 de junio, en la que viene a señalar que en el caso de terceros no licitadores el interés propio debe ir más allá de la mera defensa de la legalidad, de modo que la recurrente ha de invocar un interés directo en la anulación de los pliegos objeto del recurso. Asimismo, como indica la citada resolución, el Tribunal Constitucional ha declarado en supuestos similares que la falta de participación en un concurso público no es motivo para denegar la legitimación de la recurrente que con la impugnación pretende conseguir la anulación del pliego para poder así participar en otra licitación sometida a un nuevo pliego ajustado a Derecho.

Por tanto hemos de reconocer la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Debe analizarse ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 40 del TRLCSP.

El recurso especial se ha interpuesto contra los pliegos que rigen la licitación de un contrato mixto de servicios y de arrendamiento con opción de compra, que a



los efectos que aquí nos interesa tendrá la consideración de contrato de servicios de acuerdo con el artículo 12 del TRLCSP. Estamos por tanto ante un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada por no estar incluido en las categorías 1 a 16 del Anexo II del TRLCSP, pero cuyo valor estimado es superior a 207.000 euros y ha sido convocado por una Administración Pública. Por tanto, es procedente el recurso especial de conformidad con lo establecido en los artículos 40.1 b) y 40.2 a) del TRLCSP.

CUARTO. Antes de entrar en la cuestión de fondo planteada, procede analizar si el recurso ha sido interpuesto en plazo.

El artículo 44.2 del TRLCSP, en su primer párrafo, dispone lo siguiente: *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

a) 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 los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley (...).”

En el presente caso, el anuncio de licitación se publicó el 3 de marzo de 2015 tanto en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía como en el perfil de contratante, por lo que el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación se ha de computar a partir del día 4 de marzo de 2015, que es cuando se completa la publicidad de la licitación en los términos exigidos por el



artículo 142 del TRLCSP y se ponen los pliegos a disposición de los licitadores en los términos indicados en el artículo 44.2.a) del mismo texto legal. Habiéndose presentado el escrito de recurso en el Registro de este Tribunal el 18 de marzo de 2015, el mismo ha sido interpuesto en plazo.

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

Según se desprende del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), nos encontramos ante un contrato mixto de servicios de seguridad, mantenimiento de instalaciones de seguridad, y arrendamiento con opción de compra de sistemas e instalaciones de seguridad, así como servicio de mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios. El lote impugnado se refiere en concreto al servicio de seguridad y vigilancia de los Hospitales Universitarios Virgen de las Nieves, San Cecilio y Campus de la Salud.

En el procedimiento han presentado oferta cuatro entidades.

Como ya hemos dicho, la recurrente combate los pliegos que rigen la presente licitación en relación con el lote 1, el cual junto con el lote 5, se refiere a servicios integrales de vigilancia y seguridad mediante vigilantes sin armas. Indica el recurrente que el pliego de prescripciones técnicas establece un número de horas de prestación del servicio al año, por cada centro y por cada lote; así, para el lote número uno se establecen 50.283 horas/año para el Hospital Universitario Virgen de las Nieves y 35.954 horas/año para el Hospital Universitario San Cecilio, y para el lote número 5, se establecen 8.760 horas/año para el Hospital de Baza, 11.592 horas/año para el Área de Gestión



Sanitaria Sur y 16.084 horas/año para el distrito Sanitario Granada-Metropolitano.

A la vista de las horas establecidas, el recurrente alega que el tope de licitación de estos lotes (4.273.300,09 euros para el lote 1, y 2.372.724,35 euros para el lote 5, IVA excluido en ambos) dividido entre el número de horas, da como resultado distintos precios/hora para la misma prestación (12,39 euros para el lote 1, y 16,28 euros para el lote 2), considerando que el precio de licitación del lote 1 incumple el artículo 87.1 del TRLCSP que obliga a los órganos de contratación a cuidar 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. Fundamenta esta afirmación en que, aunque existen otros convenios del sector, el convenio Colectivo Nacional de Empresas de Seguridad vincula al órgano de contratación. Entiende el recurrente que aunque la doctrina de las Juntas Consultivas y Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales vienen pronunciándose en el sentido de que lo pactado en convenios colectivos del sector correspondiente le es ajeno a la contratación administrativa por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, en la presente licitación el PPT indica expresamente en su punto 1.3 que la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad por personas físicas o jurídicas, y los requisitos que deben cumplir las empresas licitadoras, deberán ajustarse a lo previsto en el presente PPT y al Convenio Colectivo Nacional de Empresas de Seguridad. De esta regulación entiende el recurrente que se desprende que el órgano de contratación ha tomado parte por un convenio colectivo concreto, siendo razonable entonces que si el órgano de contratación obliga a los licitadores a someterse a dicho Convenio, también se obligue dicho órgano a establecer un precio de licitación conforme a los costes del servicio regulados en aquél.



Pero a juicio del recurrente los precios fijados por el órgano de contratación no cumplen con el Convenio Colectivo Nacional de Empresas de Seguridad. En concreto, el coste real del Lote 1 entiende que sobrepasa el precio máximo de licitación en 1.075.932,55 euros para los cuatro años de duración del contrato.

Esto se debe a que, según los cálculos realizados por el recurrente, a la hora de calcular el presupuesto de licitación el órgano de contratación no ha tenido en cuenta determinados pluses y costes derivados del mencionado Convenio, como la uniformidad o la formación obligatoria del personal.

Asimismo entiende que la no adecuación del Lote 1 al precio de mercado se ve claramente reforzada por la simple comparación con los precios actuales de los centros del Lote 1, los cuales sobrepasan ampliamente el precio de licitación.

Por otro lado alega el recurrente que el PCAP ha establecido en su cuadro resumen que no se admiten variantes.

Por último indica que de acuerdo con el punto 4.1 del Cuadro Resumen, solo se establece la valoración como mejoras en estos lotes una bolsa de horas adicionales.

Por todo lo anterior, solicita la nulidad de los pliegos de condiciones y en particular, la cuantía del presupuesto del Lote 1.

Por su parte, el órgano de contratación indica que, como no puede ser de otra manera, las empresas del sector deberán cumplir todas las obligaciones que les impone su normativa de aplicación, pero eso no significa que el órgano de contratación deba tener en cuenta exclusivamente el precio hora del vigilante al determinar el presupuesto de licitación.



Además, el número de horas que se toman en consideración para el cálculo no son las que tendrá que emplear cada licitador para prestar el servicio, pues éstas dependerán del plan de prestación y de los medios materiales con los que cada licitador cuente. Por tanto, será el licitador el que determine los medios humanos y materiales con los que prestará el servicio. Así se deduce del apartado 2.1.1. del PPT cuando indica que la estructura de horarios y turnos de trabajo en cada edificio que establece el pliego es una propuesta inicial, pero que se admitirán variaciones que sirvan de mayor eficacia al servicio y que legalmente sean admitidas. La presencia física exigible se cubrirá con el número de vigilantes de seguridad sin armas que determine la adjudicataria en cumplimiento de la normativa vigente, con el apoyo de los medios humanos y materiales de la propia empresa.

Concluye, por tanto, el órgano de contratación que el PPT no exige un número determinado de horas para la prestación del servicio, sino que las que se indican son a título meramente orientativo, dejando la puerta abierta a que los licitadores en sus propuestas introduzcan las variaciones que consideren pertinentes siempre que estas se hagan en aras de la eficacia del servicio y que sean legalmente admisibles. No obstante esta regulación, la recurrente se empeña en equipar el número de horas de vigilancia con el número de vigilantes de presencia física, cuando lo que se exige es que los centros estén vigilados pero no necesariamente de forma presencial.

Afirma asimismo el órgano de contratación que para la determinación del precio de licitación no ha tenido en consideración ningún convenio colectivo en concreto, puesto que la Administración está al margen de los acuerdos entre empresarios y trabajadores, postura que refrenda en la Resolución 20/2014, de 29 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, las Resoluciones 83/2014, de 9 de abril, y 80/2014, de 8



de abril, de este Tribunal, y en el Informe 34/99, de 12 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Alega asimismo el órgano de contratación que los cálculos de costes de personal que acompaña el recurrente no pueden compartirse, pues se olvida de que es un contrato plurianual y por tanto sus costes pueden evolucionar en distintos sentidos durante su duración (volumen de incapacidades temporales, jubilaciones, nuevos contratos con menor antigüedad, bonificaciones, etc...), de forma impredecible a priori por el órgano de contratación y entrando dichas cuestiones en el riesgo y ventura que asume el contratista.

Como conclusión contra esta alegación de incumplimiento del artículo 87, recuerda el órgano de contratación que este Tribunal, en su Resolución 85/2014, de 14 de abril, indicó que *“El principio del control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP. Por tanto, tal y como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 'no se impone a la Administración un suelo consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no deba 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.”*

En cuanto a la comparación que el recurrente hace del precio/hora entre los lotes 1 y 5, recuerda el órgano de contratación que esta comparación deja de tener sentido si consideramos que el servicio no consta exclusivamente de los medios humanos con los que se presta, debiéndose tener en cuenta también las características estructurales de los distintos edificios que posibilitan soluciones técnicas distintas para la prestación del servicio, la dispersión geográfica, etc...



En relación con la afirmación del recurrente de que el PCAP no admite variantes, indica el órgano de contratación que el recurrente no ha desarrollado este punto, pero que en cualquier caso, entiende que no es incompatible con que en las ofertas se presenten “las variaciones que sirvan de una mayor eficacia al servicio objeto de contratación” a que hace referencia el punto 2.1.1. del PPT antes mencionado.

Por último, indica el órgano de contratación en relación a la alegación del recurrente de que el pliego “solo establece la valoración como mejoras, para los lotes 1 y 5, de una bolsa de horas adicionales”, que este aspecto no es objeto de desarrollo en el escrito de recurso por lo que no cabe formular alegaciones al respecto.

En cuanto a las alegaciones presentadas por la empresa SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA, S.A., que concurre a la licitación en UTE con PRS PROYECTOS E INSTALACIONES DE SEGURIDAD, S.L., éstas se realizan en la misma línea de argumentación seguida por el órgano de contratación.

SEXTO. Una vez expuestos los argumentos de las partes procede analizar la cuestión de fondo del recurso.

Sobre el primer motivo resulta conveniente traer a colación el contenido del artículo 87 del TRLCSP que el recurrente entiende conculcado: *“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”.*



En el presente caso, la memoria justificativa de la Dirección Económico Administrativa de 1 de diciembre de 2014, que figura en el expediente de contratación, expone que hasta la constitución de las Plataformas Provinciales de Contratación Administrativa el 28 de diciembre de 2010, el servicio que ahora se licita era contratado por cada uno de los Centros Gestores. No obstante, a partir de entonces y de conformidad con la Instrucción 229/2013, de 3 de mayo, de la Dirección General de Gestión Económica y Servicios del Servicio Andaluz de Salud, en los expedientes de contratación administrativa se deberán incorporar todos los órganos gestores de la provincia siempre que el objeto del contrato sea posible y técnica y funcionalmente viable. Ahora se considera conveniente incluirlos en un único expediente de contratación administrativa a fin de conseguir un mayor grado de eficiencia en su contratación. Asimismo, indica que el precio de licitación del servicio de vigilancia y seguridad y del mantenimiento de instalaciones contra incendios es un 10,27% inferior a los adjudicados en expedientes anteriores.

De lo anterior se extrae que el órgano de contratación procede a la contratación conjunta de los servicios mencionados con el objetivo de conseguir un mayor grado de eficiencia. En concordancia con lo anterior, el presupuesto de licitación se ha calculado *a tanto alzado*.

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas regula la cuestión debatida en su punto 2.1.1 “Composición, horario y turnos de trabajo”, indicando que *“para realizar el servicio objeto de esta contratación, se considerará de inicio la siguiente estructura de horario y turnos de trabajo en cada trabajo en cada uno de los edificios objeto de contratación que se han descrito en el punto 1.1 del PPT, admitiendo variaciones que sirvan de una mayor eficacia al servicio objeto de contratación y que legalmente sean admitidos. La presencia física exigible, se cubrirá con el número de vigilantes de seguridad (sin armas) que*



determine la adjudicataria en cumplimiento de la normativa vigente, con el apoyo de los medios humanos y materiales de la propia empresa, a fin de prestar en las mejores condiciones el servicio de vigilancia y seguridad que se contrata.

El servicio se prestará en los edificios objeto de contrato, para cada centro gestor, y para cada uno de los puestos requeridos para el correcto funcionamiento del servicio, conforme a la distribución que a continuación se describe como propuesta inicial”

Por otro lado, el punto 2.1.5.1., “Lugar de prestación del servicio” especifica que *“La prestación del servicio se desarrollará en las dependencias indicadas en el objeto del contrato, punto 1.1 del este PPT. La vigilancia en estas dependencias podrá desarrollarse mediante presencia física de vigilantes o por medios electrónicos controlados a distancia. Los licitadores deberán describir detalladamente su oferta de prestación de servicios para estas dependencias.”*

De lo anteriormente expuesto, hemos de concluir con el órgano de contratación, en primer lugar, que en los pliegos cuyo estudio ahora nos ocupa no se han establecido un número de horas de prestación del servicio mediante la presencia física de vigilantes de seguridad con armas, premisa de la que parten todas las argumentaciones realizadas por el recurrente. Es claro, como ha indicado el órgano de contratación, que lo que se exige son un número de horas de vigilancia de los centros, pero dejando abierta la posibilidad de que dicha vigilancia tenga lugar presencialmente o mediante medios electrónicos controlados a distancia. Por tanto será cada licitador el que determine en su oferta la plantilla que necesitará para la prestación del servicio.

Aceptado lo anterior, resulta también inadecuado comparar el precio de licitación/hora entre los Lotes 1 y 5, puesto que el presupuesto de licitación no



se ha fijado en función del número de horas de presencia física de los vigilantes (en cuyo caso se hubiera establecido por tarifa o componentes de la prestación), sino teniendo en cuenta otras circunstancias que precisamente han llevado al órgano de contratación redactor de los pliegos a fijarlo a tanto alzado, dejando abierta la posibilidad de organización de la presencia de los vigilantes al criterio de los licitadores en función de los medios materiales de que dispongan para la prestación del servicio, y pretendiendo con ello un ahorro de los costes de al menos el 10,27 % respecto de los contratos anteriores.

Pero además, con carácter general, hemos de recordar que sobre la vinculación de la Administración a los Convenios Colectivos del sector correspondiente a la hora de determinar el presupuesto de licitación, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal, entre otras en las Resolución 52/2015 de 17 de febrero, Resolución 134/2015 de 7 de abril y Resolución 228/2015, de 17 de junio; las mismas recogen la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que sobre esta cuestión en la reciente Resolución 336/2015 de 17 de abril expone *“Es muy reiterada la doctrina del Tribunal que sostiene (Resoluciones 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 112/2013, de 21 de marzo, 251/2013, de 4 de julio, 341/2013, de 2 de septiembre, 143/2014, de 21 de febrero, 313/2014, de 11 de abril, 629/2014, de 8 de septiembre, 794/2014, de 24 de octubre, 891/2014, de 5 de diciembre, 264/2013, de 4 de julio, 185/2012, de 6 de septiembre, y 88/2015, de 30 de enero, entre otras muchas) que, a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, el órgano de contratación debe partir siempre del principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 del TRLCSP. Partiendo de la anterior premisa, el Tribunal ya ha tenido la oportunidad de analizar en varias resoluciones el problema de si la entidad contratante está ligada por los convenios colectivos a la hora de diseñar las prestaciones, concretamente el presupuesto, que van a*



definir el nuevo contrato. Siguiendo, por todas, la Resolución 281/2012, de 5 de diciembre, cabe señalar que 'el criterio que hemos venido manteniendo de manera reiterada es que no es así, que la entidad contratante debe tener plena libertad para definir el objeto del contrato conforme a las disponibilidades presupuestarias y a las circunstancias concurrentes. Este problema se ha planteado en relación con la posible existencia de bajas temerarias en las ofertas de determinados licitadores que no respetarían presuntamente las condiciones mínimas establecidas en el convenio colectivo y también en relación con la indebida determinación de los precios del contrato que se iba a licitar extrayendo siempre una misma conclusión como es que la entidad contratante no debe quedar vinculada por esta circunstancia y que las posibles reclamaciones que se pudieran presentar en este punto serían siempre competencia de la jurisdicción laboral'.

Así en nuestra Resolución 251/2013, de 4 de julio (y, en igual sentido, Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, ó 185/2012, de 6 de septiembre), se afirma lo siguiente: “En este sentido, interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que ‘La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa’. El 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. En cuanto a la forma de determinar el precio, el apartado 2 del artículo citado dispone que el precio ‘podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entregue o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. En todo caso se indicará, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre Valor Añadido que deba soportar la Administración’.

El TRLCSP en el artículo 87 establece las pautas para determinar el precio del contrato pero no contiene una norma expresa en la que se establezcan los conceptos que deba contener el presupuesto base de licitación de estos contratos. No obstante, si bien es cierto que el presupuesto de licitación no está definido en el TRLCSP, del contenido del artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante) referido al presupuesto en el contrato de obras, y de otros preceptos concordantes, se deduce que es el importe base de la licitación, IVA excluido, sin incluir las eventuales opciones, prórrogas y modificaciones. Es la referencia básica para



que los licitadores realicen su oferta económica y debe de aparecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares tal y como dispone el artículo 67 del RGLCAP. El presupuesto base de licitación puede fijarse de forma global, o bien, en consideración a unidades de la prestación.

(...)

En concreto, y sobre la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, la Junta Consultiva de las Islas Baleares, en el informe 4/2001, de 22 de febrero, sobre el artículo 14.1, último párrafo de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (LCAP), relativo a la adecuación del precio de los contratos al mercado, considera que es ajeno a la contratación administrativa y, por tanto, no puede incidir sobre ella de forma directa, lo pactado en un convenio colectivo laboral. No obstante, añade '(...) se pueden considerar como momentos en los que el órgano de contratación puede tener en cuenta, de alguna manera, el contenido de los convenios colectivos, por una parte, cuando ha de fijar el presupuesto base de licitación, a la hora de cumplir con el mandato de que éste sea adecuado al precio de mercado (art.14 LCAP), fijando y justificando en la memoria correspondiente un precio que contemple, entre otros factores, el coste establecido en el Convenio Colectivo'.

En consecuencia, se considera que, si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato.

(...)

(...)



Como indica el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Acuerdo de 29 de enero de 2014, “la negociación colectiva en lo que respecta a la Administración licitante es una ‘res inter alios acta’ que no vincula a la Administración sino a los trabajadores y empresarios implicados en el ámbito del convenio y las condiciones económicas pactadas en convenio sobre los precios de los servicios no pueden ser trasladadas al ente titular del servicio, pues no ha intervenido en su gestación. No sólo la Administración no está vinculada por lo establecido en un convenio colectivo para fijar el precio de un contrato sino tampoco los licitadores a la hora de realizar su proposición económica.’

A tenor de lo expuesto, los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una f fuente de conocimiento (aunque no la única), a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87 del TRLCSP). Lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 292/2012, de 5 de diciembre), siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración (Resolución 420/2013, de 26 de septiembre).”

En el caso que nos ocupa el órgano de contratación ha considerado que la contratación conjunta de todos los servicios de la provincia, sumada a la posibilidad de introducir medios electrónicos remotos para resolver la vigilancia de determinadas dependencias, merece una rebaja en el presupuesto de licitación de los contratos hasta ahora vigentes del 10,27%, lo cual parece razonable y no tiene porqué considerarse en principio no ajustado a los precios



de mercado, sino más bien consecuencia de la aplicación de lo previsto en el artículo 1 del TRLCSP de una eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de servicios.

Por último, en cuanto a las alegaciones del recurrente referentes a que el PCAP no admite variantes, y que las únicas mejoras que se valorarán en este lote son las referentes a la bolsa de horas, hemos de estar con el órgano de contratación en que el recurrente no desarrolla estas alegaciones, por lo que no es posible saber en qué modo le afectan o le impiden formular una oferta.

Como recuerda el órgano de contratación en su informe, la no aceptación de variantes no impide dejar abiertas a la proposición de los licitadores determinadas cuestiones de organización de la ejecución del contrato. En este caso, las ofertas deben cumplir con el horario de vigilancia que el PPT ha establecido para cada centro, pero deja libertad para que dentro de la legalidad vigente, cada licitador decida el modo en que va a realizar dicha vigilancia, no suponiendo las distintas soluciones que puedan proponerse una variante sobre la solución que el órgano de contratación ha definido en los pliegos.

Visto todo lo anterior, este Tribunal considera que deben desestimarse los motivos en los que el recurrente ha basado su recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEGUR IBÉRICA, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que



rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “*Servicio integral de vigilancia y seguridad, servicio de mantenimiento de los sistemas e instalaciones de seguridad, servicio de mantenimiento y conservación de los sistemas de protección contra incendios de los Centros adscritos a la PLS de Granada y arrendamiento con opción a compra de los sistemas e instalación de seguridad y servicio de mantenimiento de los sistemas e instalaciones de seguridad para el Hospital Campus de la Salud de Granada*” (Expte 419/2014), Lote 1, promovido por la Dirección Gerencia de los Hospitales Universitarios San Cecilio y Virgen de las Nieves adscritos al Servicio Andaluz de Salud.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

TERCERO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento, acordada por este Tribunal en Resolución de 31 de marzo de 2015.

CUARTO. Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

