



Recurso nº 419/2020

Resolución nº 699/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de junio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.C.G.B., en representación de GRESPRO, S.L., contra los pliegos de la licitación convocada por Fraternidad Muprespa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275 (en adelante, el “Órgano de Contratación”), para contratar el “*Servicio de vigilancia en diversos centros de trabajo de Fraternidad Muprespa*”, expediente. PIC2020_25863; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, Fraternidad Muprespa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275, se convocó mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28 de abril de 2020, licitación para adjudicar mediante procedimiento abierto el contrato “*Servicio de vigilancia en diversos centros de trabajo de FRATERNIDAD-MUPRESPA*”, expediente PIC2020_25863, con un valor estimado del contrato de 660.240,00 €.

El contrato se encuentra dividido en dos lotes, Lote 1, relativo a los servicios centrales en Madrid, y el Lote 2, relativo al centro asistencial de Barcelona.

Segundo. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”), aprobada por 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, y en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las



Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y por lo previsto en cualesquiera otras disposiciones complementarias de tales normas.

Tercero. Contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, “PCAP”) y de Prescripciones Técnicas (en adelante, “PPT”) el representante de la sociedad GRESPRO, S.L. (en adelante, la “Recurrente”) ha interpuesto recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, mediante escrito de fecha de entrada 18 de mayo de 2020, por el que se solicita se declare la anulación del *“contenido de los citados pliegos y, por ello, el procedimiento de licitación, procediéndose a dejar cautelarmente en suspenso la tramitación del expediente de contratación en tanto el presente recurso no sea resuelto.”*

Cuarto. En fecha 25 de mayo de 2020 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 30 de mayo de 2020 se presentan alegaciones por la entidad GRUPO ALFA VIGILANCIA, PROTECCION Y SEGURIDAD, S.L.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de junio de 2020 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Concorre en la empresa recurrente la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP, tal y como ha reconocido este Tribunal a partir de la interpretación amplia que el



Tribunal Constitucional ha deparado en relación con el concepto de legitimación activa (Sentencias núm. 119/2008, de 13 octubre y número 38/2010, de 19 de junio).

Tercero. En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la notificación al interesado del acto o acuerdo recurrido, o desde su publicación, de acuerdo con el artículo 50.1 de la LCSP. En el mismo sentido cabe citar el artículo 19 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. El recurso ha sido interpuesto en plazo.

Cuarto. De acuerdo con el artículo 44.2.a) de la LCSP, los pliegos del contrato son un acto susceptible de impugnación.

Quinto. El recurso sostiene la falta de adecuación a Derecho de los pliegos al introducir la experiencia del equipo técnico propuesto por los licitadores para la ejecución del contrato como criterio de adjudicación del contrato, así como su necesaria subrogación. Considera la Recurrente que en los Pliegos rectores del procedimiento se realiza una errónea configuración de los requisitos relativos a los trabajadores, y, en concreto, considera que son contrarios a Derecho tanto (i) la obligación de subrogación que establece el PCAP, que no respeta lo preceptuado en la LCSP, como (ii) la configuración de los criterios de adjudicación, en función de un juicio de valor, específicamente, cuando aquellos se basan en cuestiones relativas a la formación y experiencia exigible al personal asignado al servicio.

Respecto a la obligación de subrogación, la Recurrente considera que el apartado 23 del Anexo 1 del PCAP, que contiene la ficha particular en relación con la contratación y subrogación de trabajadores existentes, se extralimita en el contenido y mandato del artículo 130 de la LCSP, afirmando que la subrogación de los cinco trabajadores a los que se refiere el PCAP, y que actualmente prestan sus servicios en MUPRESA, afirmando que la cuestión relativa a si los trabajadores deben o no ser subrogados *“es una cuestión que queda al margen del órgano de contratación que debe limitarse a informar si el convenio colectivo aplicable prevé la subrogación [...] es decir, no procede*



establecer en los pliegos esa obligación incondicionada de subrogar en tanto que la empresa “entrante” puede decidir, pese a la previsión del convenio aplicable, no subrogar a los trabajadores que vienen prestando el servicio por entender que no se dan los requisitos exigidos por la norma convencional [...].”

Este Tribunal no comparte el criterio de la Recurrente. El apartado 23 del Anexo 1 “*Ficha Particular de la Contratación*” del PCAP por el que se rige la licitación dispone:

“Los licitadores se obligan, en caso de resultar adjudicatarios, a ofrecer al 100% de los trabajadores que la empresa saliente tuviera adscritos al servicio objeto de contratación, la subrogación en todos los derechos y condiciones que tuvieran contraídos con la misma.”

A tal efecto, los pliegos cumplen con lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP relativo a la Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo:

“1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. (...)”

Consultado el convenio colectivo de aplicación, esto es, el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, publicado el 1 de febrero de 2018 en el BOE, concretamente, su artículo 14, efectivamente, se constata la imposición de la obligación de subrogación al nuevo adjudicatario de los trabajadores existentes, y lo hace en los siguientes términos:

“La subrogación se produce cuando una empresa sustituye de forma total o parcial a otra en la prestación de los servicios contratados por un cliente, público o



privado, cualquiera que fuera la causa, en los supuestos y términos establecidos en este Convenio.

Dadas las especiales características y circunstancias de la actividad, que exigen la movilidad de los trabajadores de unos a otros puestos de trabajo, este artículo tiene como finalidad garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de este sector, aunque no la estabilidad en el puesto de trabajo.

En virtud de la subrogación de personal, la nueva adjudicataria está obligada a integrar en su plantilla, subrogándose en sus contratos de trabajo, a los trabajadores de la empresa cesante en el servicio, cualquiera que sea la modalidad de contratación y/o nivel funcional de los trabajadores, siempre que se acredite el requisito de antigüedad establecido en los artículos 15 y 16 de este Convenio para cada colectivo, incluyéndose en el período de permanencia exigido las ausencias del trabajador del servicio subrogado establecidas en los artículos 56, 57, 63 y 65 de este Convenio Colectivo, las situaciones de Incapacidad Temporal y suspensiones disciplinarias, cualquiera que sea su causa, excluyéndose expresamente las excedencias reguladas en el artículo 62, salvo los trabajadores que hayan sido contratados por obra o servicio determinado, de acuerdo con las especificaciones y normas que se pactan en los artículos siguientes. (...)

En este sentido, y como bien indica el Órgano de Contratación en su informe ante el recurso especial que aquí se analiza, aun con una dicción distinta a la utilizada por el convenio, el apartado 14 del pliego pretende alertar a los licitadores de la existencia de la obligación impuesta a los adjudicatarios por el artículo 14 de dicho convenio:

“(...) En virtud de la subrogación de personal, la nueva adjudicataria está obligada a integrar en su plantilla, subrogándose en sus contratos de trabajo, a los trabajadores de la empresa cesante en el servicio, cualquiera que sea la modalidad de contratación y/o nivel funcional de los trabajadores, siempre que se acredite el requisito de antigüedad.(...)”



Por tanto, con base en todo lo anterior, de esta forma y contrariamente a lo manifestado por la recurrente, el Órgano de Contratación se ha limitado a recoger en el PCAP una obligación de naturaleza convencional que queda correctamente articulada ex. artículo 130 de la LCSP.

Sexto. Sobre el segundo de los motivos de impugnación de los pliegos en este recurso especial, con carácter preliminar, resulta necesario recordar los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, con base en el artículo 145.2.2º de la LCSP que dispone que:

“La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad –precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros los siguientes: (...) 2º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.”

Basa la Recurrente el segundo motivo de impugnación en atención, según su criterio, a la errónea e incoherente configuración del PCAP en relación con los criterios de adjudicación del Contrato, concretamente en lo referido a aquellos sujetos a un juicio valor y que otorgan 13 puntos en función de *“la formación y experiencia del personal asignado al contrato, teniendo en cuenta la formación relacionada con primeros auxilios o similar, y la experiencia en centros similares a los del objeto de contrato, todo ello por encima de los mínimos exigidos en el pliego de Prescripciones Técnicas”*, dado que el personal sería subrogado, y no sería *“personal nuevo”* que el adjudicatario pudiera aportar en su oferta, por lo que sería imposible cumplir este precepto.

Este Tribunal tampoco comparte la visión de la Recurrente. En efecto, si se acude al convenio colectivo de aplicación, concretamente, a su artículo 14, además de establecer la obligación de subrogación, se indica con nitidez que:



“(...) Dadas las especiales características y circunstancias de la actividad, que exigen la movilidad de los trabajadores de unos a otros puestos de trabajo, este artículo tiene como finalidad garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de este sector, aunque no la estabilidad en el puesto de trabajo. (...)”.

Por tanto, la obligación de subrogación que impone el convenio colectivo a los adjudicatarios supone que éstos tienen el deber de integrar en su plantilla a los trabajadores de la empresa cesante en el servicio, pero en ningún caso, a mantenerlos en el mismo puesto de trabajo, tal y como indica el Órgano de Contratación en su informe, pudiendo, así, concurrir a la licitación -se entiende, los eventuales empresarios licitados-, (y con interés en ofertar el criterio de adjudicación cuestionado) mediante la adscripción a la ejecución del contrato de un personal que de ninguna manera tiene que ser necesariamente el que presta actualmente el servicio que deberá integrarse en la plantilla del adjudicatario (siempre y cuando el contratista saliente decida no mantenerlo en su plantilla), realizando así las reasignaciones de puestos de trabajo que fueren necesarias y bajo la voluntad del nuevo adjudicatario-empresario.

En lo que atañe, finalmente, a la configuración de la formación y experiencia como criterios de adjudicación, tal y como indica el Órgano de Contratación, lo que se pretende es conseguir empleo de “*alta calidad*”. En efecto, esta posibilidad queda amparada con base en el artículo 145.2 de la LCSP cuando dispone que:

“La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes: (...) 2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución. (...)”



En este sentido, cabe resaltar en este punto que la experiencia se alza como un elemento necesario para tener en cuenta en el sector de la seguridad, pues así la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada establece en su artículo 26 *“Profesiones de seguridad privada”* que:

“(…) 4. Reglamentariamente se regulará la obtención por el personal de seguridad privada de habilitaciones adicionales a las ya adquiridas. El desarrollo reglamentario contemplará la exclusión de los requisitos de formación ya acreditados y valorará para la adquisición de dicha habilitación adicional la experiencia acreditada en el desarrollo de funciones de seguridad privada.”

En igual sentido, el artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, en su redacción dada por el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre, establece que:

“Al objeto de mantener al día el nivel de aptitud y conocimientos necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas al personal de seguridad privada, las empresas de seguridad, a través de los centros de formación autorizados, garantizarán la organización y asistencia de su personal de seguridad privada a cursos, adaptados a las distintas modalidades de personal, de actualización en las materias que hayan experimentado modificación o evolución sustancial, o en aquellos que resulte conveniente una mayor especialización”.

Por su parte, en desarrollo de lo previsto por dicho Reglamento, la Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada, dispone, en su artículo 7 que:

“El personal de seguridad privada, al que se refiere dicho artículo, participará en cursos de actualización o especialización impartidos en centros de formación autorizados, que tendrán una duración, como mínimo, de veinte horas lectivas anuales, con un porcentaje de, al menos, el cincuenta por ciento de formación presencial” y en su artículo 8 *“los servicios de seguridad que se citan en el anexo IV de esta Orden, por ser necesaria una mayor especialización del personal que los presta, se requerirá una formación específica, ajustada a los requisitos que se*



recogen en dicho anexo, computable como horas lectivas a efectos de la formación permanente del artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada.”

Es decir, que con independencia de la formación que el personal actual pueda tener, el nuevo adjudicatario está obligado a formar de manera específica al personal que tenga destinado en el centro, no porque así lo exijan el PCAP o el PPT, sino porque lo exige la legislación específica en materia de seguridad privada, lo que casa, adecuadamente con lo preceptuado en el artículo 145 de la LCSP, apartados segundo y cuarto. Y todo lo anterior, sin perjuicio del criterio general fijado por este Tribunal, en relación con la configuración de la experiencia y la formación de personal como criterio evaluador de ofertas y su importancia, lo que ha sido analizado por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 494/2019, de 9 de mayo, citada por el Órgano de Contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.C.G.B., en representación de GRESPRO, S.L., contra los pliegos de la licitación convocada por Fraternidad Muprespa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 275 (en adelante, el “Órgano de Contratación”), para contratar el “*Servicio de vigilancia en diversos centros de trabajo de Fraternidad Muprespa*”, expediente. PIC2020_25863.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la



Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.