



**INF/DP/0009/14 INFORME SOBRE  
PLIEGOS DEL CONTRATO  
CENTRALIZADO DE SERVICIOS DE  
SEGURIDAD INTEGRAL Y DE  
AUXILIARES DE CONTROL EN  
EDIFICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN  
GENERAL DEL ESTADO Y SUS  
ORGANISMOS**

**14 de mayo de 2014**

## Índice

I. ANTECEDENTES .....	3
II. CONTENIDO .....	4
III. OBSERVACIONES .....	7
III.1 Valoración general .....	7
III.2 Observaciones particulares.....	7
III.2.1 Duración del contrato .....	7
III.2.2 Presupuesto de licitación: indemnización del 3% por reducción del servicio.....	8
III.2.3 Solvencia económica y financiera y técnica y profesional.....	8
III.2.4 Contenido y presentación de las proposiciones por los licitadores. ....	10
<i>III.2.4.1 Visitas a todos los edificios. ....</i>	10
<i>III.2.4.2 Limitación al número de ofertas a presentar por los licitadores .....</i>	11
III.2.5 Criterios de adjudicación del contrato. ....	11
III.2.6 Subrogación del personal .....	13
III.2.7 Publicidad.....	15

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 14 de mayo de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a los **Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen en el contrato de servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado y sus organismos (primera fase de la contratación centralizada)**, en el que se analizan las implicaciones de los mismos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 8 de mayo de 2014. La documentación recibida consiste en una versión de los mencionados Pliegos y una Memoria explicativa de esta primera fase de la contratación centralizada de los servicios de seguridad privada y de auxiliares de control.

Este informe se aprueba, a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en aplicación del artículo 5.2 de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

## **I. ANTECEDENTES**

Según señala la Memoria ofrecida por el Ministerio proponente, la mayoría de Ministerios y Organismos Públicos tienen contratados servicios de vigilancia y seguridad<sup>1</sup> para sus inmuebles con empresas de seguridad habilitadas conforme a lo establecido en la Ley de Seguridad Privada.

En la actualidad, la contratación de estos servicios se realiza de forma independiente dentro de los servicios centrales de cada ámbito ministerial, siendo incluso habitual que existan varios contratos en el ámbito de la Subsecretaría, normalmente derivados de reorganizaciones ministeriales.

Como en la mayoría de los procesos que se están abordando, según el Ministerio existen tres variables que permitirían una mejora en las condiciones de la contratación:

- Revisar los servicios requeridos, mediante criterios homogéneos y ajustados.
- Agrupar la demanda para favorecer economías de escala en la prestación del servicio.

---

<sup>1</sup>Con arreglo a los apuntes presupuestarios, en el año 2014 las dotaciones iniciales de este concepto son de 131 millones de euros (M€) en el ámbito de los Ministerios y de 87 M€ en el caso de organismos autónomos y agencias, lo que representa un total de 218 M€.

- Fomentar, mediante los precios de licitación y criterios de valoración, la presentación de ofertas a la baja.

Esta actuación encuentra amparo legal en el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)<sup>2</sup> en el ámbito estatal establece que: “1. *En el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Economía y Hacienda podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos*”.

Según el Ministerio, se trata de un contrato del sector público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1 y 3 del TRLCSP, además de ser calificado como **contrato administrativo de servicios**, con arreglo a los artículos 5, 10 y 19 del TRLCSP y **no sujeto a regulación armonizada**, al ser clasificado como de la categoría nº 23 (servicios de investigación y seguridad, excepto los servicios de furgones blindados).

## II. CONTENIDO

El PCAP contiene **19 cláusulas y 8 anexos**.

Las cláusulas están referidas al objeto del contrato, el órgano de contratación, la naturaleza del contrato, régimen jurídico aplicable y documentos de carácter contractual, plazo de duración, presupuesto de licitación, modificaciones y valor estimado, condiciones de aptitud para contratar con el sector público, procedimiento de adjudicación del contrato, contenido y presentación de las proposiciones, criterios de adjudicación, calificación y valoración de las proposiciones, adjudicación del contrato, garantías, formalización del contrato, ejecución y órgano responsable y cesión y subcontratación, recepción y pago

---

<sup>2</sup> La contratación de estos suministros, obras o servicios deberá efectuarse a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que operará, respecto de ellos, como central de contratación única en el ámbito definido en el apartado primero. La financiación de los correspondientes contratos, correrá a cargo del organismo peticionario. *La contratación de obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse por la Dirección General del Patrimonio del Estado a través de los siguientes procedimientos: a) Mediante la conclusión del correspondiente contrato, que se adjudicará con arreglo a las normas procedimentales contenidas en el Capítulo I del Título I de este Libro. b) A través del procedimiento especial de adopción de tipo [..].*

El Sistema de Contratación Centralizada Estatal es un modelo de contratación específico de bienes, obras y servicios que, por sus especiales características, es susceptible de ser utilizado con carácter general por todos los departamentos (denominados bienes, obras y servicios de utilización común). Dichos bienes y servicios pueden ser contratados por todos los organismos incluidos en el sistema a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

del contrato, penalidades, resolución del contrato, derechos y obligaciones de las partes, prerrogativas de la Administración, régimen de invalidez, de recursos y jurisdicción competente.

Los anexos se refieren a la declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la administración, los criterios de valoración comunes a todos los lotes, la relación de edificios objeto del contrato, el modelo de oferta relativa a criterios no evaluables mediante fórmula, el modelo de oferta relativa a criterios evaluables mediante fórmula, la relación de personal, el modelo de certificado de realización de la visita y el modelo de autorización para obtención por parte de la administración de la información relativa a la inscripción en el correspondiente registro administrativo del Ministerio del Interior.

El **PPT** contiene dos apartados, referidos a aspectos generales y a las prestaciones objeto del contrato y seis anexos, que contienen el listado de las sedes incluidas en el contrato, el listado de servicios y horarios de vigilancia, el listado de equipos a mantener, las prescripciones específicas para determinados servicios de seguridad, el listado de servicios y horarios de auxiliares de control y los servicios de coordinadores e inspectores de seguridad.

Las **principales características** de la licitación son las siguientes:

En primer lugar, en su **ámbito objetivo** se incluyen tanto los servicios de vigilancia y protección de bienes como el mantenimiento de equipos e instalaciones de seguridad, conectados y no conectados a centrales receptoras de alarma, centros de control o video vigilancia. También se incluyen los servicios de auxiliares de control, que se refieren básicamente a funciones de conserjería y portería.

En segundo lugar, el **ámbito subjetivo** se ha acotado a edificios en la ciudad de Madrid que actualmente ocupan ciertos departamentos ministeriales y organismos públicos<sup>3</sup>.

En tercer lugar, el objeto del contrato **se desglosa en varios lotes** cuya adjudicación se realizará de forma independiente. La finalidad que justifica esta

---

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia (Subsecretaría), Centro de Estudios Jurídicos, Mutualidad General Judicial, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos del MECD, Agencia Estatal de Protección de la Salud en el Deporte, Programas Educativos Europeos, Consejo Superior de Deportes, Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Agencia de Información y Control Alimentarios, Entidad Estatal de Seguros Agrarios, Fondo Español de Garantía Agraria, Confederación Hidrográfica del Tajo, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Delegación de Gobierno de Madrid, Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, Comisionado para el Mercado de Tabacos y Parque Móvil del Estado.

división en lotes es la de garantizar el acceso de las pymes a la contratación pública. En el PPT se detallan las características técnicas de cada uno de los cuatro lotes en los que se divide el objeto del contrato, si bien la pertenencia a uno u otro deriva meramente de la dirección física de la sede de las oficinas<sup>4</sup>.

En cuarto lugar, respecto a los **criterios de valoración de las proposiciones**, se tiene en cuenta la Oferta económica, el Plan de trabajo para la elaboración del informe de mejora de servicios, el Plan de formación continua del personal asignado al contrato y el Plan de trabajo del servicio de mantenimiento de instalaciones de seguridad

Se asigna a la oferta económica un 70% de la puntuación total, que se valorará aplicando la siguiente fórmula:

$$VO_i = 70 \times \frac{Pl - O_i}{Pl - O_b} \times F_c$$

Pl= presupuesto de licitación  
O<sub>i</sub>= importe de la oferta que se valora  
O<sub>b</sub>= importe de la oferta más económica  
F<sub>c</sub>= factor corrector.

En el supuesto de que la oferta con el precio más bajo represente un porcentaje de baja inferior al 10%, sobre el presupuesto de licitación, se aplicará un factor corrector, cuyo valor será el siguiente: F<sub>c</sub>=P<sub>b</sub>/10

En quinto lugar, la **duración del contrato** es de 22 meses y se prevé la posibilidad de prórroga, voluntaria para la empresa, por un periodo máximo equivalente al contrato inicial. Los servicios se incorporan al contrato en fechas diferentes, en función de la finalización de los contratos en vigor que se integran, de modo que los primeros servicios se iniciarían el 1 de diciembre de 2014 y los últimos entrarían en julio de 2015. La finalización es fija para todo el contrato y se producirá el 30 de septiembre de 2016<sup>5</sup>.

Por último, por lo que se refiere al **valor estimado del contrato**, en la cláusula V del PCAP se especifica el presupuesto de cada lote (con IVA incluido), siendo el del lote 1 de 8.305.420,00 €; lote 2, 14.267.692,38 €; lote 3, 6.864.569,38 € y lote 4, 965.943,70 €.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el lote nº 1 está compuesto por diferentes sedes del M<sup>o</sup>HAC, del M<sup>o</sup>AGRAMA y del M<sup>o</sup>EDUCACIÓN

<sup>5</sup> Se dispone expresamente en el PCAP que “en caso de retraso en el inicio del contrato no se modificará la fecha final sino que se reajustará el plazo de ejecución y el importe de adjudicación, de forma proporcional, al número de días que se haya reducido el servicio”.

### III. OBSERVACIONES

#### III.1 Valoración general

La CNMC comparte y valora positivamente las iniciativas dirigidas a lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Las iniciativas puestas en marcha para la centralización de contratos presentan, no obstante, una problemática específica desde la óptica de competencia.

Es necesario encontrar un equilibrio entre el objetivo de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos que se logra con la centralización y el respeto a los principios garantizadores de una competencia efectiva<sup>6</sup>, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) reducir los riesgos de concentración del número de operadores y iv) contrarrestar el riesgo de comportamientos colusivos.

Por este motivo, se valora de forma especialmente positiva la remisión de los Pliegos analizados en este informe por parte del órgano proponente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y se recuerda nuevamente la idoneidad de este tipo de informes previos por parte de la autoridad de competencia de cara a poder pronunciarse sobre los posibles obstáculos a la competencia efectiva.

Atendiendo a lo anterior, del análisis de los Pliegos comentados y sin perjuicio de que **se consideran justificados los motivos de eficiencia alegados por el Ministerio** para centralizar la compra de servicios de seguridad integral y de auxiliares de control en edificios de la Administración General del Estado, **se desprenden una serie de cuestiones** que, sobre la base de la promoción de la competencia y de la aplicación de los principios propios de la regulación económica eficiente, suscitan las siguientes observaciones particulares.

#### III.2 Observaciones particulares

Teniendo en cuenta los razonamientos anteriores, la CNMC plantea las siguientes observaciones en relación con ciertos elementos:

##### III.2.1 Duración del contrato

La cláusula IV de los PCAP señala que el contrato se iniciaría el 1 de diciembre de 2014 y finalizaría el 30 de septiembre de 2016, de manera que la duración máxima del contrato es de 22 meses. No obstante, se prevé la posibilidad de prórroga por un periodo máximo equivalente al del contrato inicial.

---

<sup>6</sup> En parte estas consideraciones ya fueron recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la CNC, en especial las páginas 12 y 13.

El órgano proponente justifica este diseño en las dificultades de implantación que conlleva un servicio de seguridad integral así como en la complejidad en el proceso de tramitación del contrato (preparación, licitación y formalización) y en el incentivo que supone para la empresa un periodo más largo de prestación del servicio.

Se considera positivo que se establezca un periodo original de vigencia del contrato para aquellos servicios que se incorporen desde la primera fase, y menor para los que se incorporen en sucesivas fases, pues permite que los servicios que componen el objeto del contrato sean sometidos a concurrencia con más frecuencia.

Igualmente es positivo que la fecha final no se vea modificada por el retraso en el inicio del contrato, ajustándose el plazo de ejecución y el importe de adjudicación. No obstante, en el anexo III del PCAP deberían aparecer indicadas las fechas efectivas de entrada en vigor del contrato de los diferentes edificios que conforman cada lote.

En cuanto a la posibilidad de recurrir a la prórroga, se recomienda que sea siempre interpretado de forma restrictiva por el órgano de contratación, examinando su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en la medida en que supone el cierre absoluto del mercado durante su vigencia. Asimismo, no debería utilizarse como justificación para acudir a la misma el incentivo que supone dicha prolongación para los licitadores o el mero ahorro de los costes de tramitación, ya que la consecución de las mismas podría conseguirse por otras vías menos restrictivas para la competencia.

### **III.2.2 Presupuesto de licitación: indemnización del 3% por reducción del servicio**

La cláusula V de los PCAP señala que en caso de que la reducción del servicio supere el 10% de importe de adjudicación del contrato, el contratista tendrá derecho a una indemnización del 3% de los servicios contratados dejados de realizar.

Sin perjuicio del a veces exorbitante *ius variandi* del que en ocasiones disponen los órganos de contratación, no se considera adecuado restringir el principio de riesgo y ventura que debe asumir el contratista a través de esta figura indemnizatoria, sin que de la misma quepa aventurar además beneficio alguno para los usuarios del servicio, por lo que se recomienda su eliminación.

### **III.2.3 Solvencia económica y financiera y técnica y profesional**

#### *III.2.3.1 Licitadores españoles y extranjeros no nacionales de un Estado miembro de la UE*

Para estos licitadores el criterio consistente en la acreditación de las condiciones mínimas de solvencia económica, financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación será sustituido por el de la clasificación. Como es bien sabido, una clasificación excesivamente exigente puede suponer una barrera de entrada injustificada.

Se considera positivo que se permita a los licitadores del lote 4 tener una clasificación menor (una categoría inferior) a la requerida en los otros tres lotes, de manera que empresas de menor tamaño puedan concurrir a ese lote. No obstante, cabe plantearse si esta menor clasificación del lote 4 podría ser extendida para el resto de lotes realizando los ajustes precisos en los presupuestos contemplados, favoreciendo de esta forma la concurrencia competitiva.

### *III.2.3.2 Licitadores extranjeros, nacionales de un Estado miembro de la UE*

Para estos licitadores, en relación con la solvencia económica y financiera, se exige que el volumen de negocios anual durante los tres últimos años sea igual o superior al presupuesto base de licitación del lote o lotes a los que concorra anualizado.

Desde el punto de vista de competencia, sería preferible que este requisito de volumen de negocios se exigiera de manera acumulada en la medida en que las empresas de menor tamaño interesadas en licitar no se encuentren con una barrera excesiva o desproporcionada<sup>7</sup>.

Respecto a la solvencia técnica y profesional, se exige que el valor global de los servicios realizados durante los tres últimos años sea igual o superior al presupuesto base de la licitación del lote o lotes a los que se vaya a concurrir. Además, se deberá acreditar haber realizado algún contrato cuyo importe sea al menos la mitad del presupuesto del lote o lotes a los que concurren.

En todo caso, no deberían establecerse los requisitos de solvencia técnica en función de criterios económicos, como los presupuestos o volumen de negocios, pues conforme al art. 78 TRLCSP, la solvencia técnica y profesional, tiene por objeto valorar los conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad de los operadores, sin que entre los medios que se enumeran para su valoración se contenga referencia alguna al volumen de negocios. Por ello, se considera que, en este ámbito, no debería exigirse requisito alguno referido al volumen de negocios o al presupuesto del contrato. De igual modo, sería deseable que se produzca una equiparación de los requisitos de solvencia exigidos a todos los operadores, sean nacionales, extranjeros de Estados miembros de la UE o de fuera de ella.

---

<sup>7</sup> Informe INF/DP/003/14 sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la compra de espacios en medios comunicación y demás soportes publicitarios.

### *III.2.3.3 Concreción de las condiciones de solvencia*

Se exige a los licitadores que se comprometan a adscribir en todos los lotes un responsable que actúe como interlocutor para los aspectos técnicos del contrato con una experiencia de al menos tres años (Director de Seguridad) y, para la ejecución de los servicios de mantenimiento de las instalaciones, un número mínimo de técnicos (dependiendo del lote, entre 2 y 5) con al menos tres años de experiencia acreditada.

Sin perjuicio de valorarse positivamente que se pueda acreditar mediante una mera declaración responsable, al exigirse un número de trabajadores con formación profesional concreta, además de introducir una posible barrera de entrada a la prestación del servicio, se impone una limitación a la libertad de organización de recursos del adjudicatario que debería ser objeto de una mayor justificación.

Asimismo, el hecho de exigirse en todos y cada uno de los lotes estos requisitos de personal puede ser especialmente restrictivo, en la medida en que, para un licitador que pudiese obtener más de un lote, podrían generarse sinergias que permitiesen ganancias en eficiencia. Cabe pensar que, salvo justificación expresa en contra, pudiera compartirse personal entre los lotes de que pudiera ser adjudicatario un mismo licitador, de forma que su aportación en un lote habilitara también para el resto, al menos parcialmente, dada además la escasa dispersión geográfica del área en la que se prestarán los servicios.

## **III.2.4 Contenido y presentación de las proposiciones por los licitadores.**

### *III.2.4.1 Visitas a todos los edificios.*

De conformidad con la cláusula VIII de los PCAP *“El licitador deberá acreditar haber realizado visita a todos los edificios del lote/s a los que se presenta. La no realización de dichas visitas y su acreditación mediante certificado emitido por la Administración supondrá la exclusión del procedimiento”*.

Se requiere un certificado de visitas a todos los edificios del lote o lotes a los que presenten oferta. Dicho certificado es un requisito esencial, pues no contar con el mismo supone la exclusión del procedimiento. Cabe plantearse que dicho requisito puede suponer una barrera de entrada a operadores con establecimiento fuera del área geográfica en donde se encuentran las sedes de las oficinas, por lo que cabría replantearse su justificación bajo la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, sobre todo si cabe trasladar la información necesaria, con las debidas garantías de confidencialidad, vía telemática.

Por otro lado, corresponde al responsable del seguimiento del servicio señalar la fecha de la visita a cada empresa que lo demande. Si bien, en el mismo procedimiento se prevé que la empresa que tuviera alguna incidencia en el

régimen de vistas a los edificios, pueda ponerlo en conocimiento de la autoridad competente, debe tenerse en consideración que el retraso o una mala gestión en la concertación de las visitas puede suponer una desventaja para la empresa licitadora afectada a la hora de disponer de toda la información necesaria para la presentación de su oferta, pudiendo provocar una discriminación injustificada.

#### *III.2.4.2 Limitación al número de ofertas a presentar por los licitadores*

Según dispone la cláusula IX de los PCAP: *“Las licitadoras únicamente podrán presentar oferta, como máximo, para dos de los lotes objeto de licitación, pudiéndose adjudicar a un mismo licitador uno o dos lotes si la proposición presentada por éste resultara la económicamente más ventajosa en cada uno de los lotes”*

Sin perjuicio de su previsible objetivo de evitar el acaparamiento por una o varias entidades del conjunto de lotes ofertados, esta disposición limita la presentación de ofertas y obviamente también la adjudicación a los licitadores de un número máximo de lotes. Por ir en contra de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, de salvaguarda de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa (art. 1 TRLCSP), se recomienda su supresión.

#### **III.2.5 Criterios de adjudicación del contrato.**

En la cláusula X se recogen los criterios de adjudicación del contrato, que se complementan en el anexo II.

##### *III.2.5.1 Procedimiento de valoración de las proposiciones*

El procedimiento de adjudicación se articula en varias fases: una primera fase en la que se procederá a la ponderación de los criterios no evaluables mediante fórmulas y una segunda fase en la que se valorará el precio.

Se ha establecido un umbral mínimo de 15 puntos de los criterios no evaluables mediante fórmulas para que el licitador pueda acceder a la segunda fase de valoración. Las empresas que no alcancen esta puntuación quedarán excluidas de la licitación de ese lote.

Esta medida puede tener claros efectos anticompetitivos, en la medida en que excluyen de la licitación a operadores sin que se haya podido valorar de forma completa su oferta, y, en este caso, preponderando excesivamente, mediante filtro ineludible, parámetros sujetos a una valoración subjetiva que, tal y como se acaba de precisar más arriba, presentan un diseño con una excesiva discrecionalidad.

Por otro lado, si lo que se pretende es asegurar unos estándares de calidad determinados de la empresa oferente, dichas circunstancias bien podrían reconducirse a criterios de solvencia técnica o profesional, eliminando de esta forma elementos subjetivos fuertemente discrecionales. Por ello, se solicita la supresión de este filtro y su reconducción, si se considera necesario, a criterios de solvencia.

#### *III.2.5.2 Fórmula de aplicación en el criterio precio*

La fórmula para la valoración de la oferta económica permite la valoración de las ofertas económicas en dos tramos.

Se valora positivamente que se considere el precio como criterio de valoración con mayor peso, el 70% de la puntuación total, y ello por dos motivos: por un lado, se trata de un parámetro económico objetivo, con lo que se evita que preponderen los criterios que los que es necesario un juicio de valor; y, por otro, es el parámetro paradigmático respecto del que se predica que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores.

Se recoge una fórmula para la valoración de la oferta económica, que muestra que la puntuación se distribuye en dos tramos, a partir del descuento ofrecido sobre el precio que sirve de base a la licitación.

La referida fórmula (recogida en el apartado II. CONTENIDO, página 6), parte de una puntuación igual a cero para la oferta que iguale el presupuesto de licitación del lote correspondiente, mejorando la puntuación obtenida por cada rebaja en precio de forma lineal.

No obstante, se incluye un factor corrector que penaliza las bajas inferiores al 10% (es decir, las que ofrezcan descuentos sobre el presupuesto base de licitación de entre el 0% y el 10%) y, por tanto, estimula la formalización de ofertas que incluya bajas superiores a dicho porcentaje.

Desde el punto de vista de competencia, sería recomendable que, dada la trascendencia del criterio precio (70% de la puntuación) en esta licitación, se realice una justificación de por qué, frente a otros posibles porcentajes, se ha considerado que el 10% ha de ser el umbral adecuado que justifique esta diferencia en la asignación de puntuación en las ofertas.

#### *III.2.5.3 Criterios de adjudicación no evaluables mediante fórmulas*

Los restantes criterios de adjudicación se refieren a *un plan de mejora* de los servicios de seguridad y propuesta de inversión, con un máximo de 20 puntos; al *servicio de mantenimiento* de instalaciones de seguridad, con un máximo de 5 puntos y al *plan de formación continua del personal* asignado al contrato, con un máximo de 5 puntos.

El conjunto de criterios requeridos presenta diversa problemática, fundamentalmente de excesiva indefinición y discrecionalidad.

Por lo que se refiere al plan de mejora, la Memoria señala que no es necesario definirlo en el momento de presentar la oferta, sino que se indique cómo se va a elaborar y qué aspectos van a primar. Sin embargo, el órgano proponente de esta licitación debería concretar los aspectos generales sobre los que dichas mejoras van a incidir, so pena de desvirtuar el concurso con una excesiva subjetividad. El hecho de que los PPT establezcan simplemente un umbral económico (2% del presupuesto de licitación) no desvirtúa esta apreciación.

En lo que respecta al resto de criterios, se utiliza recurrentemente la figura de la adecuación o idoneidad<sup>8</sup> de las ofertas presentadas (grado de planificación, equipos, canales de comunicación...), circunstancias que debieran solventarse en la fase previa inicial y que realmente no cualifican la oferta presentada, cuya adecuación a los parámetros definidos debe ser sobrentendida.

Así mismo los subcriterios vienen enunciados sin asignación de ponderación en cuanto a la importancia relativa ni en cuanto a concreción de puntuación. Tampoco se indica si se trata de una asignación de puntos concreta por el hecho de verificar una determinada característica o si se hará de forma lineal, asignando la máxima puntuación a la mejor oferta y, de forma escalonada al resto, circunstancias que se recomienda aclarar<sup>9</sup>.

### **III.2.6 Subrogación del personal**

Se prevé que en el anexo VI se facilite información relativa a las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que podría afectar la obligación de subrogación prevista en el convenio colectivo del sector<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, los 7 puntos de *“contenido indicativo del plan de mejora”* se indica que se valorará la adecuación de los aspectos relacionados por el licitador con las características y necesidades de seguridad de los edificios.

<sup>9</sup> En este sentido, el anexo IV tiene por rúbrica *“Modelo de oferta relativa a criterios no evaluables mediante fórmula”* pero aparece sin contenido, por lo que no es posible evaluarlo.

<sup>10</sup> Según artículo 120 del TRLCSP (Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo): En aquellos contratos que impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará tal medida. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de éste.

Sobre la contratación pública de los servicios de seguridad privada ya tuvo ocasión de pronunciarse esta autoridad de competencia (Informe IPN 95/13, Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada). Entre otros aspectos, se valoró lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de dicho Anteproyecto<sup>11</sup> relativa a la contratación de servicios de seguridad privada por las Administraciones Públicas, que establece que debido a la relevancia para la seguridad pública de los servicios de seguridad privada, de acuerdo con el art. 118 TRLCSP, los órganos de contratación de las Administraciones Públicas **podrán establecer condiciones especiales de ejecución de los contratos de servicios de seguridad** relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas de seguridad privada contratistas.

En el citado IPN 95/13 se señalaba que el hecho de introducir esta especificidad en este APL, en relación con el sector de seguridad privada, parece robustecer lo que, de acuerdo con el TRLCSP, no es más que una opción. Además lo hace bajo la justificación de la relevancia para la seguridad pública de las actividades de seguridad privada, razón que a entender de esta Comisión no puede servir de justificación a tal efecto.

Por lo tanto, sin perjuicio de que esta posibilidad traiga causa del TRLCSP, se señaló que sería conveniente que se replanteara recogerlo como especificidad para el ámbito de la seguridad privada, en particular en el contexto de la contratación pública de una actividad como la seguridad privada. Es ésta una actividad en la que tiene especial relevancia la estructura y coste de personal. **Con medidas como ésta, se corre el riesgo de perder gran parte de la posibilidad de competencia en la licitación, si se impide o limita a los potenciales licitadores concurrir, en lo que respecta a este input fundamental, con estructuras organizativas alternativas a la del incumbente.**

Por otro lado, también la Guía sobre Contratación Pública y Competencia elaborada por esta autoridad alerta contra el excesivo peso de criterios escasamente relevantes para la ejecución de la prestación o que imponen costes adicionales a los licitadores en relación con el vigente titular del contrato. En este sentido, la Guía indica que:

*“en los contratos de gestión de servicios públicos, en particular, la exigencia a los licitadores de garantizar la continuidad de determinadas condiciones laborales o de organización asociadas a la gestión del contrato por el vigente contratista, reducen el margen de autoorganización de los nuevos entrantes y dificultan la realización de posibles ahorros de costes, además de imponerles una carga adicional que no afecta al vigente titular del contrato reducen el margen de autoorganización de los nuevos entrantes y dificultan la realización de posibles ahorros de costes, además de imponerles una carga adicional que no afecta al vigente titular del contrato”.*

---

<sup>11</sup> Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, publicada en el BOE 5 de abril de 2014.

Por todos estos motivos, se recomienda que la exigencia de subrogación debiera, si no eliminarse, cuanto menos interpretarse restrictivamente por parte de los órganos de contratación.

### **III.2.7 Publicidad**

Sin perjuicio de que el contrato sea calificado como no sujeto a regulación armonizada y que por tanto las obligaciones de publicidad en el DOUE pudieran obviarse, dadas la cuantía, duración y trascendencia de la relación contractual planificada en los Pliegos, atendiendo a las posibilidades que ofrece la normativa<sup>12</sup>, se recomienda extender al máximo la vías de publicidad, acudiendo no solo al DOUE y al BOE sino también a todos aquellos medios complementarios (revistas nacionales e internacionales especializadas, por ejemplo) que favorezcan su difusión.

---

<sup>12</sup> Así el artículo 142.2 del TRLCSP y la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho Comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública<sup>12</sup>, en el apartado referente a la publicidad.

