

Recurso 429/2019

Resolución 50/2020

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

Sevilla, 14 de febrero de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA (CGT-A)** contra los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de emergencias 112 Andalucía: operaciones, desarrollo y análisis en los centros regionales y provinciales e integración de organismos al sistema 112” (Expte.46/2019 CONTR 2019 273180), promovido por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de octubre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea nº2019/S 198-481513 el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. Asimismo, el citado anuncio fue publicado el 15 de octubre de 2019 en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 44.173.567,50 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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. El 28 de octubre de 2019, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, a través del registro electrónico de la Administración General del Estado, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA (CGT-A) (en adelante CGT) contra los pliegos. En su escrito de recurso, la confederación sindical recurrente no solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

Dicho escrito de recurso, junto con el informe al mismo y el expediente de contratación fue remitido a este Tribunal teniendo entrada en su registro el 6 de noviembre de 2019.

CUARTO. Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 8 de noviembre de 2019, se solicita a la confederación sindical recurrente que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso, en concreto, declaración responsable de la vigencia del poder de la persona firmante del mismo. Dicha documentación fue remitida por la citada recurrente teniendo entrada en este Tribunal en plazo el día 10 de noviembre de 2019.

QUINTO. Mediante comunicación de 8 de noviembre de 2019, la Secretaría de este Tribunal solicita al órgano de contratación que remita el listado de entidades licitadoras con los datos necesarios a efecto de notificaciones. La documentación solicitada fue aportada el 11 de noviembre de 2019.

SEXTO. Con fecha 26 de noviembre de 2019, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido.



SÉPTIMO. En la tramitación y resolución del presente recurso no se han podido cumplir ciertos plazos legales 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 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 confederación sindical 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), 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».*



En el supuesto examinado, la CGT al impugnar los pliegos, entre otras cuestiones, alega determinados aspectos relacionados, entre otros, con los salarios, falta de efectivos, retribución por localización, capacitación, horas operativas al año e igualdad en las retribuciones, aspectos que repercuten en la esfera jurídica de las personas trabajadoras que participen en la realización de la prestación a los que representa.

Queda justificado por tanto, a juicio de este Tribunal, el interés colectivo que representa la confederación sindical recurrente en defensa de los derechos de las personas trabajadoras afectadas por la contratación proyectada.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos 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 objeto de la licitación es un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso son los pliegos, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.b) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, disponen 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 el supuesto examinado, los pliegos se publicaron el 15 de octubre de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, poniéndose esos días a disposición de las entidades interesadas el contenido de los mismos y demás documentos contractuales, por lo que al haberse presentado el escrito de recurso el 28 de octubre de 2019 en el registro del órgano de contratación, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.



QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.

La confederación sindical recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando que, con estimación del mismo, sean tenidas en cuenta las alegaciones formuladas en el cuerpo del recurso.

Funda su pretensión en una serie de alegatos relacionados con salarios, falta de efectivos, retribución por localización, capacitación, horas operativas al año e igualdad en las retribuciones de las personas trabajadoras que participen en la realización de la prestación. En este sentido, denuncia cuestiones relacionadas con la memoria justificativa y con la económica, con el pliego de prescripciones técnicas y con el pliego de cláusulas administrativas particulares.

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

SEXTO. Como se ha expuesto, en el primer motivo del recurso, CGT denuncia determinada cuestión relacionada con la memoria justificativa. En este sentido, señala que en relación con la parte de la memoria justificativa en la que se afirma que *«La contratación del servicio de Operaciones se produce ante la inexistencia de la figura de “teleoperador o gestor telefónico” en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la Administración de la Junta de Andalucía. Dado que la Administración no cuenta con estos medios humanos para acometer el servicio de operaciones es necesario su contratación (...)»*, señala la recurrente que en el VI convenio colectivo de personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, en vigor, sí existe la categoría de teleoperador / gestor telefónico, lo cual facilita la incorporación de la actual plantilla especializada del 112 y se evita la subcontratación a una empresa privada con ánimo de lucro.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala en primer lugar que las funciones de este personal de la Administración de la Junta de Andalucía no son asimilables a las del personal gestor o coordinador telefónico del sistema 112, de tal forma que aquel personal realiza actuaciones que, en



ningún caso corresponden al personal de la empresa contratista, tales como: responsabilizarse del grupo humano y del material que se le haya asignado, seguimiento informativo y elaboración de informes relacionados con el ámbito de protección civil y comunicaciones, colaborar en la planificación de emergencias, crear y mantener bases de datos sobre protección civil siempre que se cuente con la preparación específica para ello y participar en instalaciones técnicas y supervisión de equipamiento o infraestructuras relacionadas con la protección civil.

Asimismo, señala el informe al recurso que de conformidad con lo establecido en el VI convenio colectivo vigente, para el acceso a la categoría profesional del “operador de protección civil y comunicaciones” entre otros requisitos, es preciso estar en posesión del título de Formación Profesional de Técnico Superior en Sistemas de Telecomunicaciones e Informáticos, formación con la que no cuenta la práctica totalidad de la plantilla actual.

Por último, señala el órgano de contratación que la recurrente se refiere exclusivamente al personal gestor telefónico, mientras que el personal afectado por el contrato que se examina es mucho más amplio, incluyendo otras categorías tales como coordinador, coordinadores de formación, técnicos y responsables de área.

Pues bien, vista las alegaciones no es posible dar la razón a la recurrente, y ello además de por las consideraciones expuestas por el órgano de contratación, por la finalidad del presente alegato en el que se afirma que la existencia de determinada categoría laboral en el convenio colectivo de aplicación facilitaría la incorporación de la actual plantilla especializada del 112 evitándose la “subcontratación” a una empresa privada con ánimo de lucro, de tal suerte que de poderse llevar a la realidad tal pretensión solo podría satisfacerse, bien a través de determinada política laboral o bien a través de pronunciamiento de la autoridad laboral, pero en modo alguno puede ser resuelta por este Tribunal que solo tiene competencias de revisión de determinados actos en materia de contratación.

Procede, pues, desestimar la presente pretensión del recurso.

SÉPTIMO. En relación con la parte de la memoria económica, la recurrente cuestiona los cuatro aspectos siguientes: salarios del personal actualmente en plantilla en el servicio de operaciones, estimación de la



subida de esos salarios en los años 2020 y 2021, atención multilingüe y localización, concluyendo que el presupuesto de licitación no se ajusta a la realidad. Asimismo, respecto a lo anterior, afirma que no alcanza a comprender que el valor estimado sea justo el doble que el importe neto del presupuesto base de licitación.

a) Respecto a los salarios del personal actualmente en plantilla en el servicio de operaciones, la recurrente indica que la tabla que aparece en el apartado 14 del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), denominado subrogación del personal, no se corresponde con el cálculo de los costes del servicio de operaciones que figura en la memoria económica. En este sentido, señala que existen diferencias no solo en las cuantías que percibe cada miembro de la plantilla, sino que el personal a subrogar tampoco coincide ni en número ni en categorías.

El órgano de contratación en el informe al recurso indica que el párrafo en el que se contiene el alegato de la recurrente no resulta comprensible, parece que es debido a un error de redacción o composición ya que mezcla párrafos con distintos formatos y contenido inconexo. En todo caso, señala que las retribuciones se han elaborado conforme a los datos de la actual empresa adjudicataria que son obligaciones que le corresponde a la misma, no pudiendo la Administración interferir en las relaciones jurídicas con sus personas trabajadoras.

Asimismo, afirma que el cuadro de subrogación del personal es aportado por la actual contratista del servicio, que es la responsable de su personal, y que la nueva licitación incluye una homogeneización de sueldos para el personal de plantilla que desarrolla su trabajo en sala (gestores y coordinadores de sala), lo que actualmente no ocurre, de tal forma que la nueva circunstancia debe recogerse en el cálculo del precio de la nueva licitación por lo que necesariamente los salarios no pueden coincidir con lo reflejado en los cuadros de subrogación, los cuales recogen las condiciones del pliego en vigor.

Pues bien, en cuanto al presente alegato en el que la confederación sindical recurrente afirma que existen diferencias en cuanto a las cuantías de los salarios, el número de personas trabajadoras y las categorías profesionales, entre la tabla donde aparece la información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo y el cálculo de los costes de la prestación del servicio que figura en la memoria económica, este Tribunal ha tenido ocasión de manifestarse al respecto, así entre otras en sus



Resoluciones 233/2018, de 2 de agosto, 271/2018, de 28 de septiembre y 397/2019, de 22 de noviembre, en las que dispone que para la elaboración del presupuesto base de licitación 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 los pliegos. De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En efecto, a la hora de fijarse el presupuesto base de licitación de un contrato el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores no estando obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

Procede, pues, desestimar la presente pretensión del recurso.

b) En relación con la estimación de la subida de los salarios en los años 2020 y 2021, la recurrente manifiesta que se incluye en la tabla de la memoria económica un aumento del 1,70% correspondiente a 2019, para el que la Administración ha dotado de un aumento presupuestario a la actual contratista, no siendo normal que se incluya el aumento de un ejercicio vencido al inicio de la nueva contratación, por lo que a su juicio se trata de un error.

Por su parte, el informe al recurso manifiesta que la tramitación de una nueva licitación comienza con la suficiente antelación para abordar su redacción y realizar los trámites administrativos necesarios, por lo que los cálculos se realizaron con los salarios de 2018 a los que se le aplicó el porcentaje de subida salarial correspondiente al año 2019 una vez que éste fue publicado. Con respecto a la afirmación de que la



Administración ha dotado de un aumento presupuestario, señala que el contrato actual se modificó conforme al PCAP con el objeto de aumentar únicamente el número de horas planificadas, no el precio.

Pues bien, al respecto, dispone el primer inciso del artículo 100.2 de la LCSP que *«En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado»*. Así las cosas, la adecuación a los precios del mercado del presupuesto base de licitación lo ha de ser en el momento de su elaboración. En el supuesto examinado con las tablas salariales del 2018.

En cuanto al alegato de que la Administración ha dotado de un aumento presupuestario a la actual contratista, el órgano de contratación manifiesta que en la contrata actualmente en vigor se produjo una modificación del contrato pero que no afectó al precio del mismo, por lo que no puede acogerse lo manifestado por la recurrente.

Procede, pues, desestimar la presente pretensión del recurso.

c) Respecto a la atención multilingüe, señala la recurrente que se evidencia que la mayor parte de la partida económica se destina al abono externo de minutos de traductor quedando patente la falta de personal para la atención de llamadas multilingüe en el 112 y el sobrecoste que supone esta carencia.

El informe al recurso señala que la cuantía recogida en el cálculo del precio referente a la atención multilingüe corresponde al sumatorio de los pluses que perciben las personas trabajadoras acreditadas en inglés, francés, alemán y árabe por el desempeño de esta labor y la disponibilidad de un servicio de teletraducción externo acreditado en la actualidad en 51 lenguas extranjeras.

Asimismo, indica que en el PCAP de la licitación en curso se indica que se valorará la formación en idiomas al personal de las salas, con el objetivo de que sean acreditados en atención multilingüe y con ello reducir, o eliminar si es posible, las conferencias a tres con un traductor externo al servicio que no esté en sala. En este sentido, aclara que la empresa ofertante deberá especificar de forma sistemática la formación, horas dedicadas y distribución por centros de la formación en inglés, francés alemán y árabe, debiendo especificar en qué nivel se hará la acreditación de idiomas, valorándose también la inclusión de un sistema



de guardias localizadas para el personal de sala acreditado en idiomas, ante la necesidad de realizar una conferencia a tres, ésta se realizará con una persona trabajadora del servicio.

Por último, señala el órgano de contratación que en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) también se recoge esta cuestión, indicando que debido a las necesidades de atención multilingüe es preciso que la oferta incluya soluciones que garanticen la atención, además de en español, en otras lenguas comunitarias, al menos inglés, francés y alemán durante todo el año, y árabe durante la operación paso del Estrecho, de tal forma que este servicio de atención multilingüe debe estar disponible al menos en los dos centros regionales y realizado en su mayor parte con personal presente en los mismos.

Así las cosas, la controversia radica en síntesis en que a juicio de la recurrente en la atención multilingüe la mayor parte de la partida económica se destina al abono externo de minutos de traductor, lo que evidencia la patente falta de personal para este servicio y el sobrecoste que ello supone, mientras que según el órgano de contratación con el objetivo de reducir, o eliminar si es posible, las conferencias a tres con un traductor externo al servicio que no esté en sala, ha establecido como criterio de valoración la formación en idiomas al personal de las salas con la finalidad de que sean acreditados en atención multilingüe.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP, de tal suerte que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él (v.g. Resoluciones 207/2015, de 2 de junio, entre otras muchas, y 346/2019, de 24 de octubre, entre las más recientes).

Procede, pues, desestimar la presente pretensión del recurso.

d) Respecto a la partida económica para localización, manifiesta la recurrente que dicha actuación no está regulada actualmente, lo que pone en cuestión su necesidad.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe al servicio señala que la retribución por localización es una cuestión a fijar por las entidades licitadoras, si así lo estiman, en sus ofertas, no correspondiendo a la Administración fijar ese coste.

En este sentido, se ha de poner de manifiesto al igual, que el supuesto anterior, que como facultad discrecional corresponde al órgano de contratación apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, que debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, con las limitaciones antes expuestas.

Procede, pues, desestimar la presente pretensión del recurso.

En definitiva, en base a la consideraciones realizadas en el presente fundamento, no queda acreditado como afirma la recurrente que el presupuesto de licitación no se ajusta a la realidad.

Asimismo, respecto al alegato de la recurrente de que no alcanza a comprender que el valor estimado sea justo el doble que el importe neto del presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta que la duración del contrato es de 24 meses prorrogable por otros 24, una simple lectura del artículo 101.2.a) de la LCSP le ayudaría a disipar tales dudas, pues el mismo dispone entre otras cuestiones que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta las eventuales prórrogas del contrato.

OCTAVO. En relación con el PPT, la recurrente cuestiona los aspectos siguientes:

a) Llama poderosamente la atención que en la capacitación de los perfiles para las distintas categorías profesionales en el 112 no se requiera la evaluación y acreditación de las competencias profesionales de teleoperadores de atención, gestión y coordinación de emergencias, por lo que se solicita su inclusión.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que la no exigencia del requisito de estar en posesión de la cualificación profesional SEA647_3 “Teleoperaciones de Atención, Gestión y Coordinación de Emergencias”, obedece a que el contrato, por lo que a personal se refiere, abarca distintas categorías, lógicamente, con perfiles profesionales distintos (gestor telefónico, coordinador de formación, coordinador, técnicos y responsables de área) por lo que no parece lógico exigir tal requisito, ni aporta



ningún plus a la capacitación del resto de profesionales cuyas funciones van más allá de la atención telefónica a las demandas de asistencia.

En este sentido, indica el informe al recurso que es necesario destacar el esfuerzo realizado por la mayor parte del personal en obtener la cualificación profesional indicada, pero se da la circunstancia que hay personal que aún no la ha obtenido, por lo que quedarían al margen de la subrogación; requisito que actualmente no es exigible en ninguna de las Comunidades Autónomas para el personal de sus centros 112.

b) En cuanto al personal de coordinación y gestión de llamadas, se debe eliminar la discrecionalidad de horas de servicio diario en cada centro, fijando un mínimo de personas trabajadoras por categoría y turno en cada centro regional y provincial. En este sentido, indica que la discrecionalidad prevista en el pliego podría llevar al eventual cierre de cualquier centro por decisión de la empresa contratista. A su juicio, habrá que aplicar el mismo requisito de mínimos exigido para el coordinador de formación en cada centro o número de responsables de proyecto, etc.

El informe al recurso afirma que, tal y como figura de forma pormenorizada en la memoria justificativa, para optimizar aún mas el servicio prestado desde emergencias 112 en Andalucía se ha potenciado el sistema de trabajo en red para así conseguir que el tiempo de respuesta a la ciudadanía que llama al 112 sea el mínimo posible. En este sentido, señala que este servicio en red viene avalado con la disminución en los meses transcurridos del 2019 en un 26% del tiempo medio de respuesta a la ciudadanía que llama a dicho servicio, estableciéndose el mismo en los últimos meses en 2,46 segundos, de tal suerte que esta importante disminución se consigue haciendo que en todos los centros se trabaje de manera colaborativa, en red, para lo que se establece una cantidad de horas únicamente en función de las categorías profesionales sin diferenciación por centros, las cuales se distribuirán entre todos los centros según las necesidades.

En definitiva, a juicio del órgano de contratación, se trata de una manera de optimizar el servicio ya que puede darse el caso en que haya que reforzar los centros regionales más que los provinciales o a la inversa, con esta medida se evita que las horas queden supeditadas a su aplicación en un centro regional o provincial. Señala el informe al recurso que es por esta razón que no existe la discrecionalidad de horas que



alega la recurrente, sino mas bien una optimización de los recursos para así ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

c) El personal que desarrolle su trabajo en las mismas categorías debe tener las mismas condiciones laborales que correspondan (jornada y salario) condición que la recurrente manifiesta estar de acuerdo, como sucede en la actualidad y ha reconocido la actual contratista en distintas instancias judiciales y ante la inspección de trabajo.

d) Respecto a las horas operativas de cada uno de los coordinadores, enlaces y gestores telefónicos, existe a su entender un error que debe ser subsanado, pues los festivos a disfrutar por cada uno de los miembros de la plantilla es de 14 días (Estatuto de los Trabajadores), mientras que en el PPT solo se toman 10 festivos de referencia.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que en el PPT, en su apartado B3, el cálculo de las horas operativas anuales del personal que desempeña su trabajo en sala, se realiza deduciendo de las establecidas por el convenio colectivo que regula el sector aquellas correspondientes a las compensaciones por festivos trabajados, por lo que no procede descontar horas por festivos descansados tal y como se indica en el escrito de recurso.

e) En cuanto a la distribución de horas para dos anualidades, sin pormenorizar en el personal técnico, se observa que no se corresponde con el número de horas previstas para coordinación y enlace con la realización de los tres turnos diarios durante los 365 días del año en esas categorías y centros afectados, lo que asimismo sucede en los servicios provinciales para la categoría de coordinador y para los coordinadores de formación, resultando para estos últimos, con los datos que figuran, una jornada anual inferior al resto de la plantilla.

También en relación a las horas año de los gestores telefónicos, se insiste en que es necesario fijar un mínimo de gestores por cada turno, día del año y centro de trabajo, para evitar arbitrariedades de la contratista y tener elementos de control de cumplimiento de las horas efectivas realizadas y del PPT.

El informe al recurso afirma que las horas que se establecen para coordinación y enlace cubren las 24 horas de servicio diario necesarias, a realizar por la empresa adjudicataria durante el periodo de duración



del futuro contrato, de tal forma que la jornada anual de la categoría de coordinación de formación no es inferior al resto, ya que una parte está computada como técnicos de operación provincial.

f) A juicio de la recurrente, no debe quedar al arbitrio de la empresa el sistema de localización ni los recursos destinados al mismo. En este sentido, considera que la Administración debe exigir en el PPT los mínimos recursos en cada centro para el sistema de localización y evitar situaciones tan graves como las sucedidas en 2018 con el incendio de Doñana y otras muchas, por la falta de personal en situación de localizado y la falta de regulación laboral de esa situación.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que la recurrente hace alusión al incendio de Doñana, acontecido hace 28 meses. En este sentido, afirma que resulta más que evidente que la experiencia obtenida y la revisión de los procedimientos de gestión, posibilita ofrecer una respuesta actual que no es como hace casi tres años, para ello se ha modificado el contrato, entre otros aspectos, para incrementar el número de horas de servicio y se ha establecido un sistema en red que, entre otras ventajas, aporta un sistema de localización.

g) -por error apartado a en el recurso- Entiende la recurrente que hay que eliminar del PPT que la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior está además facultada para exigir a dicha empresa la sustitución de cualquier persona trabajadora cuya actuación considere negligente, notoriamente descuidada o de trato personal, incorrecto o inadecuado e igualmente que la Consejería se reserva el derecho de determinar incompatibilidades con relación al personal adscrito a los servicios objeto del presente contrato, si como también manifiesta el pliego, la citada Consejería no asumirá vinculación alguna con este personal, ni le será exigible, por causa alguna, responsabilidad de ninguna clase como consecuencia de las relaciones laborales existentes entre la empresa adjudicataria y sus personas empleadas, aunque éstas se deriven de la prestación de los servicios exigidos en el presente pliego y su consiguiente interpretación. Entiende la recurrente que *«la Consejería no debe arrogarse en el PPT facultades sobre el personal y no responsabilidades»*.

El informe al recurso señala que la citada Consejería, como titular del servicio, ha de quedar facultada para establecer las normas de régimen interior de los centros de coordinación de emergencias del sistema, para garantizar el adecuado desempeño de las actuaciones que tiene encomendadas el conjunto del personal. A



su juicio, actuaciones y conductas como las que se describen en el recurso inciden negativamente en la calidad del servicio prestado, llegando incluso a vulnerar el derecho de la ciudadanía a una atención rápida y eficaz de sus demandas de asistencia en situaciones de urgencia y emergencia en las que, en muchos casos, la vida e integridad física de las personas está en grave riesgo.

Asimismo, a juicio del órgano de contratación, resulta necesario establecer una relación armónica y un clima de trabajo adecuado entre el conjunto de profesionales que muchas veces deben afrontar situaciones de estrés o tensión consecuencia de las particularidades de su trabajo, atención permanente, veinticuatro horas, y la naturaleza de los sucesos que han de gestionar.

En este sentido, señala que siendo cierto que esta Administración es respetuosa con el ámbito de relación laboral entre el empleador y personal empleado, no es menor la responsabilidad que tiene respecto de la buena marcha del servicio, y la necesidad de contar con mecanismos que puedan hacer frente a aquéllas situaciones en las que ésta se haya gravemente perturbada, no se trata pues de sancionar a la persona trabajadora, aspecto éste que corresponde en todo caso al empleador, sino, en situaciones excepcionales, que se garantice el cumplimiento de las actuaciones encomendadas.

h) -por error apartado g en el recurso- A criterio de la recurrente se echan en falta en el PPT medidas que premien a las empresas para la adjudicación del servicio por contar con mejores planes de igualdad para las plantillas que sus competidoras.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que además de considerar la normativa de aplicación, que no tiene por qué ser expresamente citada, hay que tener en cuenta que en el PCAP se hace alusión hasta en treinta y tres ocasiones al término “igualdad”. En este sentido, aclara que precisamente la plantilla actual del personal es un modelo de integración de la mujer en el ámbito laboral, compuesta en un 69% por mujeres y en un 31% por hombres.

Vista las alegaciones de las partes, procede su análisis. En este sentido, se van a examinar de manera conjunta pues en general respecto al PPT, la recurrente pretende que la configuración del objeto del contrato se realice por el órgano de contratación teniendo en cuenta sus propuestas y argumentaciones.



En todo caso, y como se ha expuesto anteriormente, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP, de tal suerte que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él.

Asimismo, se ha de poner de manifiesto, que en concreto, en relación al alegato contenido en el apartado d), respecto a las horas operativas de cada uno de los coordinadores, enlaces y gestores telefónicos -existe a su entender un error que debe ser subsanado, pues los festivos a disfrutar por cada uno de los miembros de la plantilla es de 14 días, mientras que en el PPT solo se toman 10 festivos de referencia-, ha de estarse a lo indicado por el órgano de contratación pues esos 10 festivos son una estimación de necesidades que realiza el órgano de contratación, relativa a los citados perfiles profesionales, dentro de los 14 días previstos en la normativa laboral, que los mismos van a desempeñar como festivos trabajados.

También, en relación con el alegato contenido en el apartado g), en el que la recurrente lo sintetiza en la siguiente expresión *«la Consejería no debe arrogarse en el PPT facultades sobre el personal y no responsabilidades»*, además de lo señalado con carácter general, se ha de indicar que la recurrente parece pretender, a través de este alegato, poner de manifiesto su malestar como confederación sindical por la actuación del órgano de contratación, pretensión que nada tiene que ver con el recurso especial en materia de contratación, no siendo esta sede la apropiada para ese tipo de pretensiones.

Por último, respecto al alegato recogido en el apartado h), la recurrente señala que echa en falta en el PPT medidas que premien a las empresas para la adjudicación del servicio por contar con mejores planes de igualdad para las plantillas que sus competidoras. En este sentido, la confederación sindical recurrente parece volver a poner de manifiesto su desacuerdo con el planteamiento social, en este caso relativo a los planes de igualdad, que el órgano de contratación realiza en la presente licitación, sin indicar si se refiere a su establecimiento como requisito de selección, de adjudicación o como condición de ejecución, aun cuando de su tenor parece desprenderse que lo sería como criterio de adjudicación, debiendo figurar en cualquier caso en el PCAP y no en el de prescripciones técnicas como pretende la recurrente.



Asimismo, no aclara la recurrente si solo se aplicaría a aquellas entidades que están obligadas legalmente a establecer planes de igualdad, lo que lo haría inviable por vulnerar el principio de igualdad, o a todas las entidades licitadores lo que supondría que deberían de tenerlo implantado incluso aquellas empresas que no están obligadas a ello, lo que impediría en muchos casos el acceso a la licitación a pequeñas y medianas empresas.

En todo caso, el presente alegato -apartado h)- carece de la fundamentación necesaria para provocar un pronunciamiento del Tribunal, pues no puede hacerse recaer sobre este Órgano la carga de solventar la cuestión litigiosa construyendo la argumentación fáctica y jurídica que compete inicialmente a la recurrente, quién, como se ha expuesto, se ha limitado a expresar un deseo sin más fundamentación.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar la presente pretensión del recurso.

NOVENO. Por último, en relación con el PCAP, la recurrente centra su pretensión en el apartado 14 «Subrogación de personal» del anexo I, en el que cuestiona los aspectos siguientes:

a) Se comprueba que no todos los gestores o coordinadores, conforme figura en el PCAP informado por el gabinete jurídico, cobran lo mismo y en consecuencia tampoco tienen los mismos derechos laborales y económicos aunque si las mismas obligaciones.

b) Se comprueba la existencia de personal con contrato temporal presumiblemente en fraude de ley.

c) Se comprueba que no se referencia para subrogar al personal que se encuentra formado y en expectativas de trabajo formando parte de las bolsas de trabajo y que no existe orden alguno de llamamiento en las mismas.

d) Se incluyen determinados acuerdos referidos a un solo centro de trabajo cuya vigencia es 2019 alguno de los cuales se encuentran pendientes de resolución judicial por estar formalmente impugnados y no se incluyen los que afectan a otros centros de trabajo.



e) No se hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 2014, recurso de casación 155/2013, que afecta a los centros de trabajo orientales del 112.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que el cuadro de subrogación es aportado por la actual contratista que es la responsable de su personal. En este sentido, indica que la nueva licitación incluye una homogeneización de sueldos para el personal de plantilla que desarrolla su trabajo en sala (gestores y coordinadores de sala), circunstancia ésta que ha podido provocar hasta la fecha cierta desigualdad en las condiciones laborales y cuya corrección constituye uno de los principales objetivos del presente pliego, de tal forma que la nueva circunstancia se ha recogido en el cálculo del precio de la nueva licitación por lo que necesariamente los salarios no pueden coincidir con lo reflejado en los cuadros de subrogación, los cuales reflejan las condiciones del pliego en vigor.

Respecto de la alegación b), relativa a la existencia de personal con contrato temporal, manifiesta el informe al recurso que la modalidad de contratación es un aspecto que afecta a las relaciones laborales entre empleador y empleado, sin que competa al órgano de contratación establecer en los pliegos, con carácter general, la modalidad de la misma; y ello sin perjuicio de los cauces a disposición del personal para la defensa de sus derechos, ante la autoridad laboral y los tribunales de justicia.

Sobre la alegación c), afirma que la relación del personal a considerar en el pliego se refiere exclusivamente a las personas trabajadoras incluidas en las plantillas de los centros de coordinación, sin que esté referida en ningún caso al denominado “personal de bolsa”. En este sentido, declara que el procedimiento para seleccionar al personal de bolsa está definido de forma clara en el pliego.

En cuanto al resto de alegatos, entiende el órgano de contratación que si bien no se hace una referencia explícita al conjunto de normas, disposiciones y acuerdos de aplicación, no por ello deja de considerarse su aplicación en cada caso. En este sentido, el contenido de la Sentencia citada será aplicado convenientemente por ser de carácter general, tratándose en definitiva de una omisión que no exime de su aplicación por parte de la empresa adjudicataria.



Vista las alegaciones de las partes, procede su análisis. En este sentido, como se ha expuesto, en el presente alegato, el recurso centra sus pretensiones en el contenido del apartado 14 del anexo I del PCAP «Subrogación del personal».

Al respecto, la cuestión sobre la información que ha de facilitarse sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo prevista en el artículo 130 de la LCSP, ha sido abordada por este Tribunal, entre otras, en las Resoluciones 233/2018, de 2 de agosto, 271/2018, de 28 de septiembre y 203/2019, de 25 de junio, ellas se dispuso lo siguiente:

«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.».

Pues bien, examinado el contenido del citado apartado 14 del anexo I del PCAP «Subrogación del personal» y lo alegado por la recurrente en su escrito de recurso y el órgano de contratación en su informe al mismo, a juicio de este Tribunal, en el supuesto examinado se han cumplido las exigencias previstas en el citado artículo 130 de la LCSP.

Asimismo, en relación con el alegato a), relativo a que no todos los gestores o coordinadores cobran lo mismo aunque sí tienen las mismas obligaciones, ha de ponerse de manifiesto de nuevo que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva necesariamente de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos.

También, con respecto al alegato de que no se incluyen determinados acuerdos ni se hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 2014, es preciso indicar que la mera referencia a dicha sentencia o la inclusión o no de ciertos acuerdos, sin mayor argumentación impide conocer al Tribunal de qué modo afectan a la contratación proyectada, alegato que ante su falta de fundamentación impide todo pronunciamiento al respecto.

En ese sentido ha de manifestarse también este Tribunal en cuanto a la referencia al acuerdo del Parlamento andaluz alegado a mayor abundamiento por la confederación sindical recurrente.



Procede, pues, desestimar el presente alegato y con él el recurso interpuesto.

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DE ANDALUCÍA, CEUTA Y MELILLA (CGT-A)** contra los pliegos que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de emergencias 112 Andalucía: operaciones, desarrollo y análisis en los centros regionales y provinciales e integración de organismos al sistema 112” (Expte.46/2019 CONTR 2019 273180), promovido por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

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 58.2 de la LCSP.

TERCERO. 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.

