



Recurso nº 1326/2024

Resolución nº 1480/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 20 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.J.G., en nombre y representación de la empresa INNOVACIÓN GLOBAL DE SEGURIDAD, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del “Acuerdo Marco para el suministro de instalaciones de seguridad para ADIF y ADIF Alta Velocidad”, con expediente n.º 4.23/27510.0070, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 5 de febrero de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) y en el Diario Oficial de la Unión Europea anuncio de licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del Acuerdo Marco para el suministro de instalaciones de seguridad para ADIF y ADIF Alta Velocidad, cuyo valor estimado es de 5.950.379,18 euros.

A dicha licitación concurrieron ocho empresas, una de ellas, la ahora recurrente.

Los pliegos aplicables prevén, a efectos del artículo 221 de 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), que el acuerdo marco se concluiría con un máximo de tres adjudicatarios (apartado I.1 del cuadro de características del contrato.

Segundo. Previos los trámites procedimentales oportunos, el 15 de marzo de 2024 la Mesa de Contratación resolvió sobre la propuesta de clasificación de las ofertas presentadas y



admitidas a la licitación, quedando clasificada entre los tres primeros lugares la oferta de la empresa INNOVACIÓN GLOBAL DE SEGURIDAD, S.A.

A las tres empresas les fue requerida la documentación acreditativa de su aptitud para contratar.

Tercero. El 22 de abril de 2024 se requirió a la recurrente que subsanase, en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, aspectos de solvencia técnica particular relativa a algunos de los trabajadores adscritos en su oferta a la ejecución del acuerdo marco.

Dicho trámite fue evacuado en la forma que obra en el expediente de contratación remitido.

Cuarto. Valorada la documentación aportada en la subsanación del trámite del artículo 150.2 de la LCSP, el informe previo a la adjudicación emitido el 10 de junio de 2024 concluyó que la oferta de la empresa recurrente no cumplía con la solvencia exigida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), por lo que se acordó su exclusión de la licitación y se solicitó la documentación previa a la adjudicación a la siguiente empresa clasificada.

Quinto. La resolución de adjudicación, de 9 de septiembre de 2024, en la que la recurrente no figura entre los adjudicatarios del acuerdo marco, se notificó el 11 de septiembre de 2024.

Sexto. El 1 de octubre de 2024 D. J.J.G., en nombre y representación de la empresa INNOVACIÓN GLOBAL DE SEGURIDAD, S.A., (en adelante, INGLOBA) interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación, que recoge también la decisión de exclusión de dicha empresa de la licitación.

El recurso se fundamenta en un único motivo de impugnación, consistente en la correcta acreditación de la solvencia técnica exigida en el PCAP respecto del trabajador D. J.C.H.F., propuesto en la oferta de la empresa recurrente para el cargo de encargado de operativa centro. La empresa recurrente considera que aportó en la licitación la documentación requerida en los pliegos —*curriculum vitae* (C.V.) y título de Formación Profesional—, y que cumplimentó correctamente el trámite de subsanación conferido.



Señala la empresa recurrente que el informe que motivó su exclusión de la licitación indica lo siguiente:

“no se acredita con la documentación aportada experiencia en la ejecución de obras para el cargo de ENCARGADO DE OPERATIVA CENTRO, siendo condición exigida para esta figura que durante la ejecución de los trabajos que puedan serle asignados, posea la experiencia previa mínima de 2 años como encargado de instalación de sistemas de seguridad electrónicos amparados bajo la ley de seguridad privada, careciendo la persona propuesta de los requisitos solicitados”.

Frente a ello, la recurrente considera que el empleado propuesto se encuentra perfectamente cualificado para el puesto indicado, y ello por las siguientes razones:

1. Dispone de experiencia profesional como encargado de más de 20 años en el sector de sistemas de seguridad amparados bajo la Ley de Seguridad Privada, a cuyos efectos la recurrente aporta la siguiente documentación:

- Certificado de vida laboral, donde se indica la realización de trabajos de encargado de sistemas de seguridad en la empresa INGLOBA durante 3.030 días y en otra empresa del sector de sistemas de seguridad (CECOM) durante 2.951 días.
- Contrato de Trabajo. Fecha de alta en INGLOBA Seguridad de 05 de abril de 2016.
- Nóminas de mayo de 2016 y septiembre de 2024 con la categoría de Encargado.
- Correos electrónicos que recogen conversaciones con diferentes clientes que reflejan trabajos realizados desde el año 2018 como encargado.
- Partes de trabajo firmados por diferentes clientes donde se acredita el trabajo técnico realizado por este empleado.
- Certificados de fabricantes/proveedores de equipos utilizados por ADIF, que certifican la capacidad, experiencia y solvencia de J.C.H..



- Certificados de clientes que recogen que el referido empleado ha desempeñado labores de encargado en obras de instalaciones de sistemas de seguridad, similares al objeto del contrato.

Añade la recurrente que es, desde octubre de 2023, la actual adjudicataria del contrato de “*Servicios de Mantenimiento de Instalaciones de Seguridad de ADIF*” (expediente 4.23/28520.0012), habiéndose presentado en dicha licitación al mismo encargado, D. J.C.H., siendo así que en aquella ocasión se exigía la misma experiencia y formación que en la actual licitación.

Por lo expuesto, la empresa recurrente concluye que no deben existir dudas sobre su solvencia, al ser la actual adjudicataria del contrato de mantenimiento de sistemas de seguridad de ADIF a nivel nacional, destinando para dicho contrato a 30 técnicos sobradamente cualificados. Y que, a su juicio, resulta desproporcionado que en un acuerdo marco como el presente, donde no se adjudica ningún contrato en concreto, sino que se decide la oportunidad de licitar para futuros contratos con el resto de las empresas adjudicatarias, se resuelva apartar a la recurrente de la licitación por la pretendida falta de capacidad de uno de los 37 técnicos propuestos que, por otra parte, considera que se encuentra plenamente cualificado.

Séptimo. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que solicita la desestimación del recurso con base en los siguientes argumentos:

- El PCAP que rige la licitación regula en su cláusula II.3.2 la concreción de las condiciones de solvencia técnica particular y, en su apartado 1, la solvencia relativa a los medios humanos, exigiéndose un equipo que, como mínimo, estará formado por los siguientes perfiles:

- Un gestor de empresa adjudicataria con actuación a nivel nacional.

- Seis jefes de operativa de zona

- Treinta encargados de operativa de los pedidos.



La exclusión de la recurrente deriva del estricto cumplimiento de los pliegos aplicables a la licitación, que son, conforme a reiterada doctrina y jurisprudencia, la *lex contractus*, siendo así que, conforme al artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de la oferta *“supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”*.

En el trámite del artículo 150.2 de la LCSP se exigió a la recurrente, con carácter previo a la adjudicación, la acreditación de la solvencia exigida en el PCAP y, detectándose su insuficiencia, se le confirió trámite de subsanación, resultando que la persona propuesta como *“encargado de operativa de centro”* no acredita poseer la experiencia mínima de 2 años como encargado de la instalación de sistemas de seguridad electrónicos amparados en la Ley de Seguridad Privada.

Añade el órgano de contratación que la documentación que la empresa recurrente aporta en sede de recurso no fue facilitada en su día, ni en la licitación, ni en el trámite de subsanación del artículo 150.2 de la LCSP concedido, en el que la recurrente indicó que el trabajador cuya adscripción ofertó es responsable del seguimiento de la norma ISO 27001 de seguridad en la información, y que operativamente es el encargado del área de instalaciones de la zona Centro y responsable de cliente de Red Eléctrica Española, donde realiza el presupuesto y seguimiento de obra para el cliente.

Considera ADIF que la empresa recurrente incurre en error al comparar la presente licitación con la que cita en su recurso, pues en el contrato que cita el referido empleado desempeña el puesto de técnico de sistemas, cuando lo que se requiere en la licitación del presente acuerdo marco es un encargado de operativa, y el empleado cuya adscripción se oferta no cumple con la experiencia exigida para este puesto. El PCAP exige un encargado de operativa de centro con experiencia en el ámbito del mantenimiento de instalaciones de seguridad en el ámbito de la Ley de Seguridad Privada, requisito no exigido en el puesto de técnico de sistemas.

El órgano de contratación aporta un informe técnico complementario en el que se reitera la falta de acreditación de la solvencia exigida tanto en la documentación aportada por la empresa recurrente en su oferta como en la fase de subsanación (habiendo sido el C.V. y el informe de vida laboral aportados *ex novo* en sede de recurso), como la improcedencia



de comparar la actual licitación con el contrato citado por la recurrente, pues el puesto exigido en el presente acuerdo marco (encargado de operativa de centro) es distinto del de dicho contrato (técnico de sistemas), y la experiencia exigida en uno y otro caso son diferentes.

Octavo. El día 1 de octubre de 2024 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida conforme al artículo 43 de la LCSP.

Noveno. Con fecha de 7 de octubre de 2024 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, trámite que no ha sido evacuado por ningún licitador.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la ya citada LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP, por ser el órgano de contratación un poder adjudicador del sector público estatal.

Tercero. Se impugna un acuerdo marco de servicios que, por su valor estimado, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.b) de la LCSP.

El acto recurrido (el acuerdo de adjudicación) es también susceptible de recurso, conforme al artículo 44.2.c) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, resulta acreditado el cumplimiento del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.



Quinto. Concorre en la empresa recurrente la legitimación prevista en el artículo 48 de la LCSP, pues ha concurrido a la licitación y, habiendo quedado su oferta clasificada en la primera posición, ha resultado excluida de la licitación al apreciarse falta de acreditación de la solvencia exigida en los pliegos.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, procede examinar si la decisión de exclusión de la empresa recurrente, notificada junto al acuerdo de adjudicación del acuerdo marco, es ajustada a Derecho.

El PCAP aplicable a la licitación del acuerdo marco (documento n.º 5 del expediente de contratación remitido) exige a los licitadores en su apartado 1.II.3.2 (*“Concreción de las condiciones de solvencia técnica particular”*) disponer de los medios humanos siguientes:

- Un gestor de empresa adjudicataria. Con actuación a nivel nacional
- Seis jefes de operativa de zona. Deberá existir al menos 1 jefe de operativa de zona para cada una de las 6 Zonas Territoriales vigentes en las que se distribuye geográficamente ADIF. El jefe de operativa de zona deberá de desarrollar sus funciones de forma presencial, en la zona correspondiente que tenga asignada.
- Treinta encargados de operativa de los pedidos. Deberán existir al menos 5 encargados de operativa del pedido para cada una de las 6 zonas territoriales vigentes en las que se distribuye geográficamente ADIF. Esta figura estará siempre presente en el emplazamiento donde se desarrollen el suministro del sistema de seguridad del correspondiente Pedido contra el Acuerdo Marco y durante todo el periodo de ejecución.

El PCAP concreta las 6 zonas a las que se aplican los anteriores perfiles. Centrándonos en el último de ellos, el PCAP exige una *“Experiencia mínima del puesto: 2 años como encargado en la ejecución de instalaciones de Sistemas de Seguridad Electrónicos amparados bajo la Ley de Seguridad Privada”*. Y se indica expresamente que:

“No será admitido el personal que no presente como currículum haber realizado trabajos del mismo nivel técnico en obras similares a la del objeto de la licitación, durante los periodos indicados en el párrafo anterior”.



De acuerdo con la citada cláusula del PCAP, la solvencia exigida solo debían acreditarla los licitadores propuestos como adjudicatarios, bastando con la presentación del DEUC en la fase de licitación:

“En FASE DE LICITACIÓN, tal y como se especifica en la Cláusula 8 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares es suficiente con que se presente el Documento Europeo Único de Contratación.

(...)

La adscripción al contrato de los medios humanos especificados en el apartado II.3.2.1 anterior, habrá de ser acreditada por el licitador mejor clasificado tal y como se señala en dicho apartado”.

Además, el PCAP atribuye a esta solvencia exigida la condición de obligación esencial:

“Los medios humanos explicitados en el apartado II.3.2.1 anterior tienen el carácter de obligación esencial del contrato por lo que su incumplimiento tendrá como consecuencia la resolución del contrato”.

Habiendo sido seleccionada la recurrente como posible adjudicataria del acuerdo marco, ADIF le solicitó (documento n.º 35 del expediente) la acreditación de los requisitos exigidos con carácter previo a la formalización de la adjudicación, entre ellos, *“Documentación acreditativa de los requisitos de solvencia económico-financiera y técnica o profesional tal y como se requiere en el punto II.3. del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares”.*

Al evacuar dicho trámite, la empresa INGLOBA adjuntó (documento n.º 38 del expediente), un C.V de D. C.H.F. que, efectivamente, no acredita la experiencia expresamente exigida en la cláusula 1.II.3.2 del LCAP.

El día 22 de abril de 2024 el órgano de contratación, en el trámite previo a la adjudicación del artículo 150.2 de la LCSP (documento n.º 41 del expediente), solicitó a la empresa recurrente subsanar la *“solvencia técnica particular-medios humanos”* respecto de 7 empleados, entre ellos, y en lo que aquí interesa:



“2. J.C.J.H.F., DNI: (...)

- Argumentar experiencia en el cargo propuesto y según requisitos; el perfil reflejado en el CV no parece que este enfocado a Instalación de Sistemas de Seguridad ni para el cargo propuesto”.

En contestación a dicho requerimiento de subsanación, la empresa recurrente aportó un documento (n.º 44 del expediente de contratación remitido), en cuya página 5 se exponen las funciones realizadas por el referido empleado, pero sin hacer referencia a lo exigido en el requerimiento de subsanación. En concreto, en el trámite de subsanación la recurrente indicó en este punto únicamente lo siguiente:

“Actualmente J.C.H., dada su experiencia previa, es la persona responsable del seguimiento de la ISO 27001 seguridad de la información y operativamente es el Encargado del área de instalaciones de la zona Centro y a su vez, responsable del cliente Red Eléctrica donde realiza tanto presupuestos como seguimiento de obras para dicho cliente”.

Como señala el órgano de contratación en su informe al recurso y en el informe técnico adjunto, dicha subsanación no da respuesta al requerimiento formulado, ni acredita de manera suficiente que el candidato propuesto cumpla con los requisitos exigidos en el PCAP respecto a la experiencia en instalaciones de seguridad bajo el ámbito objetivo de la Ley 5/2014, de 14 de abril, de Seguridad Privada.

Por ello, el informe de valoración de la solvencia técnica de 10 de junio de 2024 (documento n.º 47 del expediente) concluyó que la persona propuesta por la empresa recurrente para desempeñar el cargo de encargado de operativa centro carece de la experiencia necesaria como encargado de la instalación de sistemas de seguridad electrónicos al amparo de la Ley de Seguridad Privada:

“Se comprueba que la empresa NO ACREDITA y NO CUMPLE lo requerido.

No se acredita con la documentación aportada experiencia en ejecución de obras para el cargo de ENCARGADO DE OPERATIVA CENTRO. Es condición exigida para esta figura, que durante la ejecución de los trabajos que puedan serles asignados, posea la experiencia

previa mínima de 2 años como encargado de la instalación de sistemas de seguridad electrónicos amparados bajo la Ley de Seguridad Privada, careciendo la persona propuesta de los requisitos solicitados.”

De lo expuesto se desprende que la redacción del PCAP aplicable a la licitación del acuerdo marco es clara al establecer los requisitos de solvencia aplicables al perfil que se considera; que el requerimiento de subsanación conferido por el órgano de contratación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP fue igualmente claro e indubitado, y que la empresa recurrente no acreditó, ni inicialmente ni en fase de subsanación, que el trabajador de continua referencia tuviese la solvencia exigida en la cláusula 1.II.3.2 del PCAP; lo que determina que la exclusión de la empresa de la licitación fue correcta, y que proceda, consecuentemente, acordar la desestimación del presente recurso especial.

Como indica el órgano de contratación en su informe al recurso, conforme a reiteradísima doctrina y jurisprudencia, los pliegos son la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración como a los licitadores, que han de dar adecuado cumplimiento a los mismos de forma espontánea o al ser requeridos de subsanación. El incumplimiento, si quiera parcial, de los requisitos de solvencia exigidos en el PCAP (configurados con carácter de obligación esencial) determina la necesaria exclusión de la licitación, sin que el cumplimiento de lo dispuesto en los pliegos pueda reputarse desproporcionado, sino ajustado a Derecho y al principio de igualdad de trato entre los licitadores.

Por lo demás, el carácter revisor que caracteriza a la función de este Tribunal exige resolver sobre la adecuación a Derecho de la actuación administrativa impugnada, tomando en consideración los documentos y elementos probatorios que en su día fueron aportados por los licitadores y examinados por el órgano de contratación al tiempo de dictarse el acto recurrido, sin que sea dable a los licitadores aportar, ni a este Tribunal valorar, documentos que no se aportaron entonces y que se pretenden hacer valer *ex novo*, en vía de recurso.

En fin, comparte también este Tribunal la improcedente comparación —efectuada por la recurrente— entre la presente licitación y la que corresponde al contrato de “*Servicio de Mantenimiento de Instalaciones de Seguridad de ADIF*” (expediente 4.23/28520.0012), pues en ejecución de este último el empleado de continua referencia desempeña el puesto de “*Técnico de Sistema*”, exigiéndose en el acuerdo marco que ahora se licita la categoría



de encargado de operativa centro. En aquel contrato la experiencia exigida para el puesto de Técnico de Sistemas es una *“Experiencia superior a 4 años en servicios relacionados con la Seguridad de la Información”* (páginas 8 y 9 del PCAP del expediente 4.23/28520.0012), mientras que para el puesto de *“Encargado de Operativa Centro”* del presente acuerdo marco se requiere experiencia en el ámbito del mantenimiento de instalaciones de seguridad bajo el amparo de la Ley de Seguridad Privada, requisito no exigido en el puesto de Técnico de Sistemas, y cuya concurrencia la empresa recurrente no acreditó en el momento procedimental oportuno.

Por todo lo expuesto,

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.J.G., en nombre y representación de la empresa INNOVACIÓN GLOBAL DE SEGURIDAD, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del *“Acuerdo Marco para el suministro de instalaciones de seguridad para ADIF y ADIF Alta Velocidad”*, con expediente n.º 4.23/27510.0070.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra ella 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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES