



Recurso nº 040/2014 C.A. Valenciana 011/2014

Resolución nº 147/2014

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 21 de febrero de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. N.P.S, en representación de SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A., contra la resolución de la Directora General de la Ciudad de las Artes y de las Ciencias S.A. (CAC S.A.) por la que se adjudica el procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada para la contratación de los servicios de vigilancia y seguridad en la Ciudad de las Artes y las Ciencias (Expediente nº 8-13), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Ciudad de las Artes y de las Ciencias, S.A. convocó a pública licitación, mediante anuncio publicado en el Perfil del Contratante de la Generalidad Valenciana 14 de octubre de 2013, que fue igualmente publicado en el DOUE de 16 de octubre así como en el BOE de 30 de octubre, el procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada para la contratación de los servicios de vigilancia y seguridad en la Ciudad de las Artes y las Ciencias (Expediente nº 8-13), con un valor estimado de 1.166.285 euros, al que concurrió presentando oferta la ahora recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Tercero. Previo el análisis de la documentación administrativa presentada por los licitadores, la Mesa de Contratación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social procedió, en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2013, a la apertura de los sobres relativos a los criterios evaluables mediante juicios de valor, que fueron objeto de informe técnico fechado el 13 de diciembre de 2013 y cuyo resultado fue notificado a los licitadores el 16 de diciembre de 2013. Tras ello, el 17 de diciembre de 2013 la mesa procedió a la apertura de las ofertas económicas, emitiéndose el 18 de diciembre de 2013 propuesta de adjudicación del contrato a GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD S.A., dictándose a sus resultados el 2 de enero de 2014 resolución de adjudicación en su favor, previa la presentación por dicha mercantil de la documentación que le fue requerida al amparo del artículo 151.2 TRLCSP.

Cuarto. El 20 de enero de 2014, SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A. interpuso contra dicha resolución recurso especial en materia de contratación contra dicho Acuerdo, a cuyo recurso fue asignado el número 40/2014.

Quinto. El 5 de febrero de 2014 este Tribunal dictó resolución por la que acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP.

Sexto. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del meritado recurso a las mercantiles que habían concurrido a la citada licitación, a fin de que formularan las alegaciones que a su derecho asistieran. A sus resultados, el 7 de febrero de 2014 se recibieron en este Tribunal las alegaciones presentadas por la adjudicataria GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD S.A., por las que se oponía al recurso, interesando su desestimación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, TRLCSP) y en el

Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Valencia, que fue publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, atendido que la mercantil recurrente es uno de los licitadores concurrentes.

Tercero. También debe afirmarse que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, computado en los términos previstos en el artículo 44.2 TRLCSP.

Cuarto. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la determinación de si el acto recurrido es susceptible de impugnación por dicho cauce, extremo que no admite duda alguna, atendido lo dispuesto en el artículo 40 TRLCSP.

Quinto. Entrando en el examen del fondo, puede advertirse que la mercantil recurrente fundamenta su recurso en tres alegatos: a) la eventual falta de motivación de la resolución de adjudicación, particularmente en lo que atañe al criterio A.1 de los señalados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de aplicación, a saber, el relativo a la valoración del programa de trabajado en lo que atañe a los *“principios que informan el servicio: código de conducta, atención al cliente, riesgos laborales e imagen”*, al que se asignaba un máximo de 10 puntos; b) la pretendida omisión en la oferta de la adjudicataria de un jefe de seguridad en las instalaciones; c) el supuesto carácter desproporcionado o anormal de la oferta económica realizada por la adjudicataria, a la que, sin embargo, el órgano de contratación no habría dirigido el oportuno requerimiento previsto en el artículo 152.3 TRLCSP, a fin de que justificase debidamente la valoración de su oferta y precisase las condiciones de la misma.

Sexto. Abordando el primero de los alegatos así hechos valer, a saber, el relativo a la eventual falta de motivación de la resolución de adjudicación en lo que a la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor concierne, este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones (valga por todas la resolución 257/2011) que es de plena aplicación en dicho particular la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración, lo que comporta que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios

jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que dicho análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

En este sentido, se ha afirmado en la resolución 042/2013, haciéndose eco de la consolidada doctrina del Tribunal Supremo, que *"sólo en aquéllos casos en que la valoración efectuada por la Mesa de contratación deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental cabría entrar en su revisión, sin que se trate, a la hora de apreciar la posible existencia de error en la valoración, de realizar "un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos" (Resolución de este Tribunal núm. 93/2012)".*

Por otro lado, en lo que particularmente atañe al adecuado cumplimiento de la obligación de motivación este Tribunal ha declarado reiteradamente que es exigible que el acto de adjudicación contenga *"al menos (...) la información que permita al licitador interponer recurso en forma suficientemente fundado"*, pues, de lo contrario, se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar una reclamación eficaz y útil, generándole indefensión y provocando reclamaciones indebidamente. Y ello en el bien entendido de que dicho deber no comporta, necesariamente, la exigencia de *"un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses"* (resolución 260/2011, entre otras muchas).

En el caso analizado, puede concluirse que dicha exigencia de motivación ha sido debidamente observada, pues el informe técnico sobre los criterios dependientes de un juicio de valor, que ha sido asumido por el órgano de contratación en su resolución de

adjudicación, expresa detalladamente cuales son las razones que justifican la valoración dada a cada licitador en los distintos apartados reflejados en el pliego de aplicación. En particular, en lo que atañe al criterio A.1 de los señalados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de aplicación (a saber, el relativo a la valoración del programa de trabajo en lo que atañe a los *"principios que informan el servicio: código de conducta, atención al cliente, riesgos laborales e imagen"*), si bien es cierto que la actora obtiene 8 puntos, habiendo sido otorgados 10 a la final adjudicataria, el propio informe técnico aludido justifica dicha diferente valoración al señalar, tras el detallado análisis de la documentación presentada por cada una de ellas, que si bien la oferta de la recurrente *"reúne toda la información requerida y los principios que informan el servicio"*, no ofrece, sin embargo, *"una información tan detallada sobre la atención al cliente y sobre la imagen (aporta la formación que se da al personal de seguridad) que sí que detalla GARDA de forma exhaustiva"*. Sobre este particular, si bien la actora afirma que dichos extremos (atención al cliente e imagen) no pueden fundamentar la diferencia de puntuación advertida, toda vez que, por un lado, *"lleva 10 años prestando servicio en la Ciudad de las Artes y las Ciencias, con un trato excelente y habiendo sido felicitada en numerosas ocasiones"* y, por otro, *"definir nuevamente el uniforme del servicio no aporta nuevos datos al convocante que lo conoce de sobra"*, tales alegatos no pueden ser atendidos, toda vez que a ellos subyace la inasumible pretensión de que el órgano de contratación hubiera de subvenir a las insuficiencias u omisiones de su oferta con las eventuales inferencias que se desprendieran de su previa ejecutoria en la prestación del servicio, lo que sería de todo punto incompatible con el principio de igualdad consagrado por el artículo 1 TRLCSP.

La actora alega también que las muchas mejoras por ella ofrecidas se traducen, necesariamente, en un mayor coste y que, en rigor, a la adjudicataria le ha sido dable ofrecer un menor precio por ser su oferta cualitativamente peor. Este alegato, cuyo exacto alcance no llega a comprenderse, carece de toda virtualidad. En efecto, la oferta de la actora ha obtenido una mayor puntuación que la adjudicataria en todos los criterios dependientes de un juicio de valor (a salvo el A.1, en que centra, por ello, la controversia), con un total respectivo de 37 y 30 puntos. Y, ciertamente, ha sido la mayor puntuación obtenida por ésta última en la valoración de su oferta económica (34,2 puntos frente a 17,4 de la actora) la que ha determinado a la postre el resultado de la licitación.

Pero ello nada empece a la legalidad del acuerdo impugnado, asumido que el órgano de contratación se ha limitado a la estricta aplicación, con arreglo a derecho, del pliego que regía la contratación y que asignaba (en términos a los que no cabe oponer reproche alguno) un peso del 60% a la oferta económica y del 40% a los restantes criterios de adjudicación. Si la opción elegida por la actora (primar los aspectos cualitativos de su oferta a costa de sacrificar, por así decirlo, los meramente económicos) ha deparado la obtención de una menor puntuación final que la adjudicataria, ello ha obedecido exclusivamente a una decisión de estrategia empresarial que sólo a la propia actora es imputable y que, desde luego, no puede esgrimirse como fundamento de su impugnación.

En todo caso, incluso si se prescindiera de todo lo dicho, no puede perderse de vista que la diferencia entre ambas licitadoras en dicho criterio A.1 es, exclusivamente, de dos puntos, mientras que la diferencia entre sus puntuaciones finales asciende a 9,8 puntos, por lo que, incluso si se aceptase hipotéticamente, conforme a lo apuntado por la actora, que procede la modificación de la valoración de la oferta de la recurrente en dicho particular, equiparándola a la de la adjudicataria, ello no determinaría, en modo alguno, alteración del sentido de la adjudicación. Debe, por todo ello, desestimarse el alegato hecho valer.

Séptimo. La actora alega, en segundo lugar, que la adjudicataria no ha incluido en su oferta un Jefe de Seguridad, figura que, según afirma, es expresamente exigida por la legislación de seguridad privada, cuya infracción le habría permitido la realización de una oferta económicamente más ventajosa. Para advenir su aserto, acompaña una nota con membrete de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (sin fecha ni firma) que se pronuncia sobre los supuestos en que es obligatorio contar con un Director de Seguridad.

Sobre este particular, debe señalarse, primeramente, que el órgano de contratación, en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP, ha manifestado que la exigencia de contar con un Director de Seguridad se proyecta sobre el propio organismo o centro público en que se prestan los servicios (aserto que corrobora la citada nota aportada por la actora), siendo así que, como acredita con copia de su organigrama, la Ciudad de las Artes y de las Ciencias cuenta con un Departamento de Seguridad a cuyo frente se encuentra un Jefe de Seguridad propio, lo que daría cumplimiento a las obligaciones que,

en tal sentido, pudieran eventualmente resultar de los artículos 96 y 116 Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

A mayor abundamiento, puede comprobarse que el Pliego de Prescripciones Técnicas que regía la contratación detallaba. en su apartado 4, el personal que habría de prestar los servicios objeto de contratación, siendo así que, salvo error u omisión por nuestra parte, tales exigencias habrían sido adecuadamente contempladas en la oferta de la adjudicataria. Debe, por ello, desestimarse el alegato hecho valer por la actora.

Octavo. En lo que se refiere al supuesto carácter anormal o desproporcionado de la oferta de la adjudicataria, ha de recordarse que, como ha declarado este Tribunal en diversas ocasiones (verbigracia, en la resolución 314/2011), el artículo 152 TRLCSP, distingue, en lo que a este particular atañe, entre aquellos contratos en los que el único criterio valorable de forma objetiva para la adjudicación del contrato sea el de su precio (para los que señala que el carácter desproporcionado o anormal de las ofertas podrá apreciarse de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente, por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado) y aquellos otros contratos en que para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración (supuesto en que podrán expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, pudiendo fijar respecto del precio ofertado, si es uno de los criterios objetivos de adjudicación, los límites que permitan apreciar que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales).

Esta necesidad (en los contratos en que, como es el caso, sean varios los criterios de adjudicación de aplicación) de la expresa mención en los pliegos de los criterios que deban servir de base para determinar si una oferta es o no desproporcionada o anormalmente baja ha sido también afirmada en diversas resoluciones de este Tribunal, como la 24/2011, de 9 de febrero, o la 1/2011, de 19 de enero de 2011, así como, entre otros, en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 28/2005, de 29 de junio, en los que se destaca que, en ausencia de tal previsión expresa, no son por sí aplicables las referencias objetivas que, para el supuesto de que el único criterio de adjudicación sea el precio, resultan de la disciplina reglamentaria de aplicación y, en

particular, del artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En el caso analizado, la recurrente parece fundamentar la apreciación del supuesto carácter desproporcionado de la oferta de la actora, por mucho que no lo afirme de forma explícita, en la dicción del artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, con arreglo al cual, cuando *“concurran tres licitadores”, se “considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas” que “sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas”*. En efecto, la actora afirma reiteradamente que la oferta de la adjudicataria es inferior, según sus cálculos, en un 10,96% al valor de licitación.

Tal alegato no puede prosperar, y ello por varias razones. En primer lugar, debe destacarse que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares expresa en su apartado 9.2 que son varios los criterios de adjudicación del contrato, por lo que, de acuerdo con la doctrina que se viene de referir, no serían sin más aplicables las referencias objetivas que, para el supuesto de que el único criterio de adjudicación será el precio, resultan de la disciplina reglamentaria de aplicación y, en particular, del artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sino que debería estarse a lo expresamente estipulado sobre dicho particular en los pliegos respectivos. En el caso analizado, la cláusula 9.2.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares indica, únicamente, que *“se considerará que existe una Baja anormal o desproporcionada de acuerdo con lo establecido en el TRLCSP”*, siendo así que, como ya se ha dicho, el artículo 152.2 del citado texto legal no incorpora, en rigor, una regla expresa que sea susceptible de directa aplicación, sino que se limita a señalar que *“podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados”*. No incorporando, por tanto, el pliego la exigible expresión de criterio alguno y resultando vacía de contenido su remisión a *“lo establecido en el TRLCSP”*, debería concluirse en la imposibilidad de atribuir carácter desproporcionado o anormal a ninguna de las ofertas presentadas.

Por lo demás, ha de destacarse que, partiendo de que el valor estimado del contrato era de 1.166.285 euros y habiendo indicado el órgano de contratación (en una aclaración hecha pública a todos los licitadores el 14 de noviembre de 2013) que, de dicho importe, 1.101.800 euros correspondían a los servicios ordinarios mientras que los 64.485 euros restantes correspondían al *“valor variable en función de los servicios extraordinarios puntuales que puedan ser requeridos”*, la oferta de la adjudicataria, tal y como resulta del anexo a la propuesta de adjudicación de la mesa de contratación, sería de 1.041.092,15 euros para los servicios ordinarios y 64.485 euros para los servicios extraordinarios, importes que en ningún caso serían inferiores en un 10% ni al citado valor estimado ni, en particular (por ser éste, en propiedad, el parámetro de referencia de dicho porcentaje, de acuerdo con el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, incluso si se tuviera por aplicable) a la media de las ofertas realizadas. En este sentido, cumple destacar que, si bien la actora refleja en su recurso otros valores para las tales ofertas (que no justifica y que, en todo caso, se verían desvirtuados por los cálculos obrantes en el citado anexo), debería concluirse igualmente, incluso si se aceptaran los valores de la recurrente, que la oferta de la adjudicataria no dista en modo alguno un 10% de la media aritmética de las presentadas ni tampoco es inferior en más de un 25% al valor estimado del contrato (umbral absoluto a que, como cláusula de cierre, alude el citado artículo 85 del Real Decreto 1098/2001).

Debe, por ello, desestimarse el alegato de la recurrente, en tanto no cabe apreciar, en modo alguno, que el órgano de contratación haya incurrido en infracción de lo dispuesto en el artículo 152.3 TRLCSP.

Por todo ello,

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. N.P.S., en representación de SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A., contra la resolución de la Directora General de la Ciudad de las Artes y de las Ciencias S.A. (CAC S.A.) por la que se adjudica el



procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada para la contratación de los servicios de vigilancia y seguridad en la Ciudad de las Artes y las Ciencias (Expediente nº 8-13)

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de recepción de esta 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.