



Recurso nº 128/2019

Resolución nº 247/2019

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

En Madrid, a 15 de marzo de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.C.C., en representación de ACCENTURE S.L., contra el “*acuerdo de adjudicación*” de 4 de enero de 2019 del procedimiento “*Contratación de los servicios necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana (SIGO) de la Guardia Civil*” Expediente: I/0002/N/18/2, por procedimiento negociado sin publicidad, convocado por el Secretario de Estado de Seguridad, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Secretario de Estado de Seguridad acordó la licitación, por procedimiento negociado sin publicidad, del contrato de servicios denominado “*Contratación de los servicios necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana (SIGO) de la Guardia Civil*”, Expediente: I/0002/N/18/2.

En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se contienen como criterios de adjudicación (punto 12 del Cuadro de Características) los siguientes:

- Criterios dependientes de un juicio de valor (la oferta técnica), con una ponderación de 40 puntos: propuesta técnica (29 puntos), metodologías (6 puntos) y herramientas para la calidad del servicio (5 puntos).
- Criterios evaluables automáticamente, con una ponderación de 60 puntos: el precio (51 puntos) y la ampliación del tiempo de garantía del servicio (9 puntos).

Consta en el expediente administrativo (Documento 6 del apartado 8, “Actas e informes de valoración”) el informe técnico de 22 de octubre de 2018, en el que, una vez abiertos todos



los sobres y requeridos los tres licitadores admitidos para presentar ofertas mejoradas, se recoge la puntuación final de todos los criterios. En concreto, en lo que respecta a la oferta técnica, que aunaba todo lo relativo a los criterios susceptibles de juicio de valor, se motiva detalladamente la puntuación obtenida por cada licitador en todos los subcriterios y si ha habido algún cambio en las puntuaciones de los dos licitadores que presentaron ofertas mejoradas (Accenture, S.L. e Indra Sistemas, S.A.).

Las puntuaciones finales de los tres licitadores fueron las siguientes:

FIRMAS OFERTANTES	PUNTUACIÓN			PUNTUACIÓN FINAL
	TÉCNICA	PRECIO	GARANTÍA	
ACCENTURE, S.L.	23,35	39,67	9	72,02
APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A.	40	51	9	100
INDRA SISTEMAS, S.A.	20	50,88	9	79,88

Como consecuencia, la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el 23 de octubre, propuso al órgano de contratación la adjudicación a favor del licitador mejor clasificado: Aplicaciones y Tratamientos de Sistemas, S.A. El órgano aceptó la propuesta y requirió al licitador la documentación necesaria, antes de proceder a la adjudicación.

El acuerdo de adjudicación fue notificado al recurrente el 9 de enero de 2019. Accenture, S.L. presentó el 30 de enero de 2019 escrito interponiendo recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del contrato.

Tercero. Accenture funda su recurso en que la valoración técnica de su oferta es defectuosa y carece de la necesaria motivación.

Además, mediante otrosí, pide el acceso al expediente de contratación completo, dado que el órgano de contratación no ha permitido la consulta de las ofertas técnicas de los demás licitadores por razón de su confidencialidad.



Cuarto. El órgano de contratación ha remitido a este Tribunal informe sobre las alegaciones del recurrente. En cuanto a la petición de acceso al expediente, afirma que el acceso se ha permitido, salvo en lo que respecta a la documentación técnica que los licitadores han calificado como confidencial. Respecto de la valoración de las ofertas técnicas, el órgano se ratifica en la valoración que se ha hecho, con base en el informe técnico, y detalla con mayor profusión los argumentos que desvirtuarían las críticas de Accenture en relación con algunos de los subcriterios de adjudicación. En definitiva, el órgano de contratación considera que el recurso debe ser desestimado.

Quinto. El 8 de febrero de 2019, la Secretaria del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, habiendo evacuado dicho trámite los otros dos licitadores.

Indra Sistemas, S.A., por escrito presentado el 14 de febrero de 2019, pide la desestimación del recurso y la imposición de multa al recurrente por haber actuado de mala fe en la interposición del mismo. Además, alega que el acceso solicitado al expediente no está justificado, dado el carácter confidencial de las ofertas técnicas, y que, en cualquier caso, dicho acceso no debería incluir la oferta técnica de Indra, pues no ha sido la empresa adjudicataria del contrato.

Por su parte, Aplicaciones y Tratamientos de Sistemas, S.A. (en adelante “atSistemas”), mediante escrito presentado el 15 de febrero, alega, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso por no haberse acreditado la representación, subsidiariamente pide que se deniegue al recurrente el acceso a la oferta técnica y, por último, sostiene que en todo caso procede la desestimación del recurso en cuanto al fondo.

Sexto. La Secretaria General de este Tribunal, por delegación del mismo, en Resolución de 11 de febrero de 2019, ha confirmado el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación prevista en el artículo 53 LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial, interpuesto el 30 de enero de 2019, se tramita con arreglo a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante



LCSP), 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, por indicación expresa de este texto legal cuya entrada en vigor se produjo el 9 de marzo de 2018.

La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado de 5.913.600 euros, por lo que es admisible de conformidad con el artículo 44.1.a) –contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros-y el artículo 44.2.c) –acuerdo de adjudicación-, ambos de la LCSP.

Tercero. En cuanto a los requisitos de forma y lugar de interposición, en contra de lo alegado por atSistemas, el recurrente ha aportado los documentos que acreditan la representación del compareciente (documento 1 anexo al escrito de interposición). Por lo demás, se han cumplido todos los requisitos previstos en los apartados 1 y 3 del artículo 51 LCSP.

Cuarto. La recurrente denuncia que la falta de acceso al expediente completo ha conllevado su indefensión. Critica que no se le haya permitido el acceso a determinada documentación, las “ofertas técnicas”, por lo que solicita nuevo acceso al expediente administrativo, con base en el artículo 29.3 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

El vigente artículo 52 LCSP afirma:

“Artículo 52. Acceso al expediente.

1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.



2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.”

Evidentemente, resulta necesario que esta cuestión sea resuelta en primer lugar, porque su eventual estimación supondría automáticamente declarar la posibilidad de acceso al expediente y la apertura de un nuevo plazo para completar recurso, sin posibilidad de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión.

El trámite de los artículos 52.3 LCSP y 29.3 RD 814/2015 tiene como presupuesto el incumplimiento por parte del órgano de contratación de la obligación de facilitar el acceso al expediente de contratación. En el caso que nos ocupa, como admite el recurrente y se relata en el escrito de 21 de enero, de contestación a la última solicitud de acceso de Accenture (documento 2 anexo al escrito de interposición), el órgano de contratación ha permitido el acceso al expediente el 16 de noviembre de 2018, con la única excepción de las ofertas técnicas que todos los licitadores habían calificado como confidenciales.

Por lo tanto, lo que se debe analizar es si el acceso permitido ha sido conforme con los principios de publicidad y confidencialidad que rigen el procedimiento, de modo que, en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se haya garantizado el necesario equilibrio, de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente



necesario. Así lo ha entendido este Tribunal en resoluciones como la 927/2018, de 11 de octubre.

Tratándose de un procedimiento negociado, hay que reparar en el artículo 169.7 LCSP, que reza:

“7. En el curso del procedimiento las mesas de contratación y los órganos de contratación cumplirán con su obligación de confidencialidad en los términos establecidos en esta Ley, por lo que no revelarán a los demás participantes los datos designados como confidenciales que les haya comunicado un candidato o licitador sin el previo consentimiento de este. Este consentimiento no podrá tener carácter general, sino que deberá especificar a qué información se refiere.”

Como se observa en el expediente administrativo, los tres licitadores, incluido el recurrente, designaron como confidencial la totalidad de sus ofertas técnicas. Por este motivo, ante nueva solicitud de acceso de 21 de noviembre, el órgano de contratación pidió a los dos licitadores afectados su consentimiento. Tras la oposición de ambos, consideró justificada la excepción a la publicidad de esa parte del expediente por razón de su carácter confidencial.

Un caso similar al que nos ocupa fue analizado en la resolución de este Tribunal 927/2018, de 11 de octubre. En ella decíamos lo siguiente: *“Ahora bien, aunque fuera cierto que por los adjudicatarios de los distintos lotes se haya declarado confidencial la totalidad de su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor, también lo es que ello no afectaría a toda la proposición sino solo a dicha oferta técnica sujeta a juicios de valor, y que la recurrente ha hecho lo mismo al amparo del artículo 140 del TRLCSP, es decir, ha declarado confidencial íntegramente su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor. Tal y como alega el órgano de contratación “Por lo tanto no hay una ventaja de unos licitadores respecto a otros, no vulnerándose el principio igualdad de trato entre licitadores, puesto que todos los licitadores pueden hacerlo y de hecho el licitador que presenta este recurso su propia oferta técnica la ha calificado de confidencial, sin aludir a que partes son confidenciales y cuáles no, sino calificando la oferta en su conjunto de confidencial; lo que no puede hacer la licitadora recurrente es ir contra su propios actos, es un principio general del derecho - la doctrina de los actos propios -, es decir declaro confidencial toda mi oferta y luego recurro que otros*



licitadores hagan lo mismo y exijo que no sea confidencial todas las ofertas de los demás licitadores”, pero la mía sí.

Pues bien, a la luz de todo lo expuesto, si bien es cierto que el órgano de contratación debió al menos motivar la extensión de la confidencialidad a la totalidad de las ofertas de algunos licitadores, en particular de la empresa adjudicataria, también lo es que la recurrente ha hecho lo mismo, por lo que no puede pretender que constituya infracción legal lo que el mismo ha hecho, así como que la información puesta a disposición de la entidad reclamante en la notificación de la adjudicación en la que se incorpora la totalidad del informe técnico de valoración y la extensión del informe que este Tribunal ha podido comprobar en el que se detallan cada uno de los criterios objeto de valoración en cada una de las ofertas, es suficiente para concluir que no se ha producido a la empresa recurrente indefensión; si bien denuncia las limitaciones impuestas por la entidad contratante para acceder en su integridad al expediente, no concreta aquellos aspectos de la información denegada que pudieran haberle impedido la formulación una reclamación eficaz y útil. En conclusión, la recurrente no puede pretender que sea legal lo que ella misma ha hecho e ilegal si lo hacen otros, y el informe técnico de valoración está suficiente y claramente motivado, por consiguiente, la entidad reclamante, a través del mismo, ha dispuesto de los elementos de juicio necesarios para evaluar la posibilidad de interponer su reclamación y fundarla debidamente. Por todo lo expuesto, procede desestimar este motivo de impugnación.”

Por lo tanto, es el propio recurrente quien, declarando confidencial la totalidad de su oferta técnica, justificó el criterio que ha hecho valer ahora el órgano de contratación.

Por otra parte, la garantía del derecho de acceso al expediente se justifica por su valor instrumental respecto del derecho de defensa del recurrente, por lo que la excepción al primero por razón de confidencialidad será admisible en medida proporcional a la posibilidad que, en el caso concreto, el recurrente haya tenido de conocer los motivos y razonamientos que han llevado al órgano de contratación a adoptar la decisión recurrida. Lo cierto es que en el caso que nos ocupa el informe técnico de 22 de octubre de 2018 que motiva la valoración del órgano de contratación es suficientemente detallado, tanto en lo que respecta a los motivos de la puntuación del recurrente como los de las restantes ofertas. Además, y con base en lo



anterior, el recurrente no ha especificado qué concreto contenido de las ofertas técnicas habría sido necesario consultar para formular el recurso.

Por todo ello, debe concluirse que no se ha vulnerado el derecho de acceso al expediente por parte del órgano de contratación, por lo que no resulta procedente acudir al trámite contemplado en los artículos 52.3 LCSP y 29.3 RD 814/2015, lo que conduce a la desestimación de la solicitud efectuada por medio de otrosí.

Quinto. En cuanto a la legitimación de la recurrente, el artículo 48 de la LCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo. En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

El recurrente concurrió a la licitación y quedó posicionado en tercer lugar. No obstante, el presente recurso tiene únicamente por objeto impugnar la valoración de la oferta técnica, es



decir, de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor. Nótese que, conforme al PCAP (punto 12 del Cuadro de Características), la puntuación máxima de estos criterios asciende a 40 puntos. El recurrente no concreta la puntuación que estima adecuada para su oferta técnica, pero la revisión de la valoración no le podría beneficiar más allá de alcanzar 40 puntos, en lugar de los 23,35 que le ha otorgado el órgano de contratación.

Según se ha visto en el Antecedente de Hecho Primero de esta resolución, la puntuación obtenida por la adjudicataria ha sido 100 puntos, ya que le ha correspondido una puntuación máxima no solo en los criterios de “oferta técnica” y “garantía”, sino también en la oferta económica. Aun si, por estimación del presente recurso, Accenture obtuviera una mayor puntuación en una nueva valoración, seguiría estando por debajo de atSistemas, pues la puntuación, no impugnada, de su oferta económica son 39,67 puntos, frente a los 51 puntos de la oferta económica de atSistemas.

En definitiva, una eventual estimación de este recurso no podría conducir a que la oferta de la recurrente resultara la más ventajosa, ni, en consecuencia, a que Accenture fuera el adjudicatario del contrato. No tiene interés legítimo para interponer el presente recurso, lo que debe conducir a su inadmisión.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. C.C.C., en representación de ACCENTURE S.L., contra el “acuerdo de adjudicación” de 4 de enero de 2019 del procedimiento *“Contratación de los servicios necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana (SIGO) de la Guardia Civil”*, Expediente: I/0002/N/18/2, al carecer de interés legítimo en su estimación.

Segundo. Denegar la solicitud de acceso al expediente de contratación.



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

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.