



**Recurso nº 1354/2018**

**Resolución nº 202/2019**

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

En Madrid, a 8 de marzo de 2019.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. P. J. C. C., en representación de SASEGUR, S.L., contra el acuerdo de adjudicación y exclusión del procedimiento “*Servicios de vigilancia y seguridad de ADIF y ADIF ALTA VELOCIDAD (6 lotes)*.” Expediente: 2.18/43760.0018, convocado por ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias)-Dirección de Compras y Contratación, este Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** ADIF, previo acuerdo del Consejo de Administración aprobando la licitación, convocó mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado de 20 de julio de 2018, la licitación del contrato de servicios de vigilancia y seguridad de ADIF y ADIF ALTA VELOCIDAD, en estaciones de viajeros, terminales de mercancías, edificios técnicos y administrativos e infraestructuras ferroviarias de todas las demarcaciones territoriales.

El procedimiento se divide en seis lotes, por áreas geográficas, y su valor estimado asciende a 187.837.867,45 euros. El plazo de duración del contrato es de treinta y seis meses.

**Segundo.** La licitación se ha desarrollado de conformidad con los trámites previstos en el

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 lo sucesivo, LCSP), y demás legislación aplicable en materia de contratación.



**Tercero.** El Consejo de Administración de ADIF en su reunión de 28 de noviembre de 2018, acordó la adjudicación de los lotes 1, 2, 3, 4 y 6. La adjudicación del lote 5 se acordó por resolución de la Presidenta del día 29 de noviembre de 2018.

El 30 de noviembre de 2018 se dirige escrito a SASEGUR, en el que se le notifica las empresas a favor de las cuales ha recaído la adjudicación de los lotes 1-Centro, 2-Este, 4-Noroeste y 5-Norte, así como también que las ofertas presentadas por SASEGUR en cada uno de estos cuatro lotes a los que concurría, habían resultado excluidas por considerarse que las mismas estaban incursas en presunción de temeridad y no podían ser cumplidas como consecuencia de la inclusión de valores anormales y muy bajos.

Frente al acuerdo de adjudicación SASEGUR interpone el presente recurso especial en materia de contratación, por escrito de fecha 19 de diciembre de 2018.

**Cuarto.** De conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe.

**Quinto.** Al amparo del artículo 46.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a los demás licitadores del procedimiento para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y presentaran los documentos que a su derecho convinieran, habiendo presentado las mismas las mercantiles PROSEGUR SOLUCIONES INTEGRALES DE SEGURIDAD ESPAÑA, S.L. presentadas el 10 de enero de 2019 y EULEN SEGURIDAD, S.A., por escrito de fecha 14 de enero de 2019.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de 31 de enero de 2019 acordando mantener la suspensión de la medida provisional, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.3 de la LCSP.



**Segundo.** La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado por haber sido licitadora en este contrato.

**Tercero.** La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.d) de la LCSP.

**Cuarto.** El recurso se interpone frente al acuerdo de exclusión adoptado en el seno de un proceso de licitación relativo a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), en relación con el artículo 44.2.c) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Quinto.** En cuanto al fondo del asunto se refiere, el recurrente en su escrito de recurso solicita que se valore económicamente su propuesta, por considerar que la misma no es desproporcionada. En apoyo de su pretensión realiza un pormenorizado análisis de los extremos de la oferta que no deberían haber servido de fundamento para su exclusión.

Por su parte, el órgano de contratación, rebate en el informe remitido a este Tribunal, con apoyo a su vez en el informe técnico 12 de noviembre de 2018, las alegaciones formuladas por el recurrente.

Con carácter previo al análisis particular del supuesto planteado en este recurso, debe destacarse que la doctrina de este Tribunal, en relación con las bajas anormales o desproporcionadas, expuesta entre otras en las resoluciones nº 1143/2018 y nº 17/2016, es la siguiente:

*“Según ha reiterado este Tribunal en materia de ofertas con valores anormales o desproporcionados (Resoluciones nºs 465/2015, de 22 de mayo, 269/2015, de 23 de marzo de 2015, 142/2013, de 10 de abril) “El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición, y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes”.*

*“Finalmente, es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y del mismo modo, a*

*menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución nº 559/2014 y 662/2014)."*

Tal y como resulta del expediente administrativo, el órgano de contratación, tras la apertura de los sobres que contenían la oferta económica, y tras la evacuación del correspondiente informe de evaluación económica, se dirigió a SASEGUR (así como también a otras empresas cuyas ofertas se encontraban en idéntica situación), por escrito de fecha 25 de septiembre de 2018, exponiendo que su oferta estaba incurso en presunción de temeridad o anormalidad, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 18 del PCAP, en los lotes 1 Centro, 2 Este, 4 Noroeste y 5 Norte, concediéndole plazo de diez días para formular alegaciones, que deberían incluir expresa referencia a los siguientes aspectos:

- *Especificación de los costes y precios propuestos en la oferta, mediante la presentación de un estudio económico y el correspondiente desglose presupuestario que justifique objetiva, directa y detalladamente su oferta económica.*
- *Referencia a datos objetivos como los costes de los materiales, de la mano de obra o de los subcontratos.*
- *Referencia a condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras, incluyendo soluciones técnicas adoptadas, originalidad de las obras, el ahorro que permite el proceso de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción, etc.*

*Se incluirá acreditación de dichas condiciones, así como del importe económico que tales condiciones o soluciones técnicas supongan en los costes correspondientes a la ejecución del contrato, y su implicación en la oferta económica realizada por el licitador.*

- *Cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en las disposiciones legales vigentes en el lugar de ejecución del contrato o en los convenios colectivos, así como de las obligaciones vigentes en materia de subcontratación.*

Presentada la documentación por SASEGUR, el órgano de contratación, por correo electrónico de 10 de octubre de 2018, le comunicó lo siguiente:



*“En relación al estudio económico correspondiente a su oferta presentada en el lote Centro de fecha 08/10/2018 necesitamos que nos amplíen la información aportada en el*

*citado estudio en los siguientes epígrafes:*

*1º) Absentismo: Forma de cálculo del porcentaje de absentismo que han incluido en el estudio (1%). Los datos aportados por el proveedor actual de vigilancia cifran el absentismo medio en el lote Centro en el entorno del 5%.*

*2º) Uniformidad: Justificación detallada con contratos o facturas de proveedores suministradores de uniformidad del importe unitario por cada vigilante (185 euros).*

*3º) Gastos financieros: Acuerdo con alguna entidad financiera justificativo del importe aportado como gasto financiero (42.450,75 euros/año).*

*4º) Bonificación de seguros sociales en vigilantes discapacitados: Deberán tener en cuenta que 25 vigilantes discapacitados representan un 15% sobre el total de vigilantes a incorporar en este lote. La Dirección de Protección y Seguridad no admitirá para los servicios de vigilancia y seguridad en el lote Centro más de un 2% de vigilantes discapacitados.*

*5º) Alquiler de vehículos. Para los trece vehículos destinados a patrullas móviles declaran un coste anual por renting de 70.200 euros, lo que significa una cuota mensual de 450 euros, para un vehículo que obligatoriamente debe ser con tracción 4x4, y que además supera ampliamente los 125.000 kilómetros anuales de media. Acuerdos o contratos con proveedores de renting de vehículos en el que se justifica estos precios unitarios.*

*6º) Armeros: Actualmente en la zona centro hay 12 armeros instalados. Para los nuevos servicios se necesitarán además al menos 2 armeros más (Vicálvaro y Abroñigal). Deberán enviar detalladamente coste unitario de cada armero, así como el coste de la instalación para su conexión a central receptora de alarma.*

*7º) No han reflejado ningún coste relativo al suministro de motocicletas en las terminales de mercancías. En este lote hay tres terminales: Abroñigal, Vicálvaro y Centro Logístico de Villaverde.*



*8º) No han reflejado ningún coste relativo a la limpieza y mantenimiento de los locales que ADIF ceda al adjudicatario, principalmente aquéllos destinados a vestuarios y centros de control”*

De lo expuesto resulta por tanto que, por parte de ADIF, se cumplimentó el trámite del artículo 149 de la LCSP, previsto para que el órgano de contratación pueda, tras las alegaciones formuladas por el licitador cuya oferta está incurso en temeridad, comprobar, o no, si la misma es válida para la ejecución de la prestación objeto del contrato en los términos en los que está establecido en los pliegos.

Acreditado este extremo, no cabe ahora sino que proceder a analizar el carácter fundado o no de la decisión de exclusión, es decir, comprobar si la misma ha sido arbitraria o si por el contrario ha sido dictada dentro del margen de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación, debiéndose en todo caso tener en consideración la doctrina antes expuesta, y es que, a mayor porcentaje de baja de la oferta, mayor debe ser la exhaustividad de la justificación proporcionada por el licitador.

**Sexto.** Consta en el denominado informe sobre las precisiones presentadas por las empresas con ofertas incursas en presunción de temeridad o anormalidad, de fecha 12 de noviembre de 2018, firmado por la Directora General de Seguridad, Procesos y Sistemas Corporativos, el Director de Protección y Seguridad y el Jefe de Área de Control, con fundamento en el cual se adopta la decisión de adjudicación y exclusión, un análisis, en relación con todas las empresas incursas en presunción, e individualizado para cada una de ellas, que se procede a examinar, tomándose además también en consideración las alegaciones ahora formuladas por el recurrente y contestadas a su vez también por el órgano de contratación en su informe.

**A.-** En primer lugar, con respecto a los costes salariales, se señala en el informe técnico de 12 de noviembre de 2018, que los conceptos salariales tenidos en cuenta para la licitación por el órgano de contratación, se devengan en base al convenio nacional de seguridad privada, teniéndose en cuenta las antigüedades del personal subrogable. SASEGUR en su oferta, no especifica ningún coste de antigüedad para el nuevo personal a contratar, no habiendo incluido tampoco la parte proporcional que deben abonar las empresas en el periodo vacaciones sobre los conceptos de nocturnidad y festividad.



En relación con la antigüedad del personal subrogable, SASEGUR alega que, si es de nueva contratación, hasta que transcurran cinco años, no generan este concepto, siendo estimada esta alegación por el órgano de contratación en el informe.

En cuanto al plus de nocturnidad y festividad, el recurrente alega que estos conceptos se distribuyen entre otros compañeros o bien se cubren sus turnos mediante otro trabajador contratado para ello. ADIF, sobre esta consideración señala que de acuerdo con el Convenio Nacional de Seguridad Privada, en los periodos vacacionales debe abonarse la parte proporcional de esos pluses que se ha devengado durante los restantes once meses, por lo que no la estima, señalando también que además existe un error en el cálculo de los pluses de radioscopia, pues la oferta de SASEGUR calcula un total anual de 64.621,33 horas, cuando debería haber sido 106.215 horas.

**B.-** En cuando al absentismo se refiere, el informe de los expertos, consideró que la estimación de SASEGUR, sobre la que articulo su oferta, de que iba a ser del 1%, es muy baja, habiendo el órgano de contratación tomado como base el 5% estipulado en un informe realizado por la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAP) en colaboración con FREMPA, la Universidad Carlos III de Madrid y la UNED, que muestra que la tasa de absentismo en los años 2014 al 2017, entendida como porcentaje de horas no trabajadas, se sitúa en el citado porcentaje, 5%, con una tendencia alcista.

SASEGUR en su recurso se reafirma en el porcentaje del 1%, por considerar que este porcentaje representa el nivel de absentismo efectivo, el que tiene un impacto real en el servicio, siendo absentismo absoluto o teórico el tomado como referencia por el órgano de contratación.

En su informe ahora remitido, el órgano de contratación expone que el porcentaje tomado como estimación por ADIF es del 4,5%, estando este valor basado en datos reales del servicio prestado en la actualidad y avalado por tres fuentes independientes: informe de ADECCO sobre absentismo, el informe elaborado por la Mutua FREMAP relativo a “actividades de seguridad privada”, y el porcentaje real de absentismo en 2018 de las empresas que actualmente prestan servicio de vigilancia y seguridad en ADIF (Securitas-lote Norte: 4,25%; Eulen (lote Noroeste): 4,95%; y Prosegur (lotes Centro, Este, Nordeste y Sur): 7.95%).

**C.- Gastos financieros.** El informe de los técnicos señalaba que en el escándalo de gastos SASEGUR no incluía el coste financiero de la disposición de los avales definitivos, por importe equivalente a un 10% del precio de adjudicación.

Al respecto, en el recurso señala la mercantil que el coste de la garantía depende de la capacidad económica de licitador para conseguirla o del poder de negociación con proveedores bancarios, aportando una justificación del coste que SASEGUR ha imputado a su oferta por este concepto, que asciende a 6.050 euros trimestrales equivalente a un porcentaje del 5% del precio de adjudicación.

Sobre este extremo, ADIF señala que este importe que anualmente asciende a 24.200 euros es insuficiente, porque el porcentaje del aval debe ser del 10% al haber estado la oferta incurso en presunción de temeridad, de conformidad con lo previsto en el PCAP (cláusula II.5.3 del cuadro de características), que determina que habrá de constituirse, además de la garantía definitiva del 5%, otra complementaria por idéntico importe por el motivo ahora indicado.

**D.-** En cuanto a la geo-localización de los vigilantes, el informe de 12 de noviembre de 2018 destaca que el licitador no acreditó ninguna documentación del coste que para este concepto especificaba, al no aportar ningún tipo de oferta o catálogo de precio de un suministrador de este tipo de materiales que le permita acreditar con datos objetivos el coste.

En su recurso, SASEGUR alega, además de que nunca se le requirió previamente una explicación al respecto, que su propuesta consistió en disponer de una aplicación en un teléfono móvil, por considerar que esta solución era mejor en cuanto a tecnología y disponibilidad, no teniendo que estar sujetos a un hardware y software, y habiendo en todo caso contemplado este coste en el escándalo de costes.

En su informe ADIF, primeramente señala que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece la obligatoriedad de que el adjudicatario dote a todos los vigilantes adscritos al servicio de vigilancia, de un sistema de geolocalización con unas determinadas funcionalidades (geolocalización permanente, detección y aviso de alarma por inmovilidad continuado, conexión directa de audio con los centros de control de ADIF mediante un pulsador de pánico, comunicación telefónica directa con un centro de control de ADIF y

recepción de llamadas telefónica y de mensajes a un equipo), de las que el sistema o solución planteada por SASEGUR carece.

Por este motivo, señala ADIF que la recurrente no ha aportado pruebas de la eficacia de la solución propuesta, consistente en una aplicación en el teléfono móvil, así como tampoco del coste asociado a la misma.

**E.- Bonificación de los seguros sociales.** En el informe técnico inicial, se señalaba que el licitador no acreditaba el grado de discapacidad de las personas que iba a emplear, ni el trabajo que realizarían en el total de la actividad, así como tampoco ningún otro dato que permitiera valorar la viabilidad de la propuesta.

SASEGUR en su recurso reitera que su oferta incorpora un 4,5% de personal con discapacidad, lo que sigue suponiendo un porcentaje bajo del total de jornadas trabajadas.

Sobre este extremo, ADIF señala que los cálculos realizados por el licitador en este apartado no son correctos, pues si bien indica que contará con un 4,5% de trabajadores con discapacidad en el lote (una vez contado el personal subrogado, todos los trabajadores con discapacidad corresponden a nuevas contrataciones, suponiendo un 15% de las mismas), estima el cálculo de beneficios suponiendo 25 trabajadores, que sobre el total de 456 supone un 5,5%.

Además tampoco especifica las tareas que realizará el personal con discapacidad, equiparándolo en todo momento y para todos los trabajos a desarrollar al resto de trabajadores.

**F.- En cuanto a la cobertura de los costes relativos a la limpieza y mantenimiento de los locales,** SASEGUR, señala el informe inicial, no destina ningún importe a los mismos.

Al respecto, señala esta mercantil, después de apuntar que surge esta cuestión por primera vez en el informe, que la misma tiene clasificación en ROLECE como empresa de limpieza, y que por tanto puede prestar este servicio a un coste prácticamente nulo y en todo caso insignificante como para incluirse en un escandallo, dado que se trataría de una partida presupuestaria ínfima con respecto al volumen del contrato.

ADIF, en el informe remitido a este Tribunal, primero manifiesta su disconformidad con que no se le solicitara una explicación o aclaración en el primer momento al respecto. Señala también que aunque, como indica el recurso, el servicio de limpieza se hiciese con una empresa de su grupo empresarial, no se considera justificada su alegación de que no deba ser incluido en el desglose de costes del contrato al ser una “partida presupuestaria ínfima”, tras haberse solicitado reiteradamente justificación de los costes de su oferta. Expone también el órgano de contratación que siendo el contrato de tres años es a todas luces previsible que haya locales que en este período deban ser reacondicionados o que precisen de reparaciones, materiales y actuaciones de mantenimiento no incluidas en los costes de la oferta.

**G.-** En cuanto a la cobertura del seguro de accidentes de convenio y del seguro de responsabilidad civil, el informe inicial destacó que SASEGUR no destinaba ningún importe a estos capítulos.

En su recurso, en cuanto al primero de los capítulos, el del seguro de accidentes de convenio señala que el mismo está incluido dentro del indicador de costes indirectos, apuntando también que *“no puede dejar de tenerse en cuenta que es común que exista un número significativo de personal que no quiere efectuarse el reconocimiento médico ni someterse al seguimiento de su salud, sin que la empresa pueda imponérselo”*. ADIF señala que en ningún caso puede este considerarse un coste indirecto, debiendo ser abonado por la empresa para cada uno de sus vigilantes, al igual que la uniformidad o el equipamiento, debiendo haber debido formar parte de la estructura de costes de costes.

En cuanto al coste del seguro de responsabilidad civil, alega SASEGUR que dispone de un seguro de responsabilidad civil con límite de 4.000.00 euros, cuya prima es de importe inferior al establecido por ADIF y que en todo caso considera como un coste indirecto.

Sobre la misma el órgano de contratación dispone finalmente que *“la recurrente sí lo incluye en su desglose de costes con un importe de 28.131,87 €/año. Dicho importe es inferior a lo estimado en la licitación, si bien no se tienen objeciones al mismo siempre que las coberturas sean las adecuadas”*.



**Séptimo.** Del examen de las alegaciones formuladas ambas partes, resulta, a juicio de este Tribunal, posible concluir que la actuación del órgano de contratación acordando la exclusión de SASEGUR por no haber acreditado ser posible la ejecución del contrato en los términos establecidos en los pliegos, debido al bajo precio ofertado, es conforme a derecho.

Y es que como ha podido comprobarse son varios los elementos o circunstancias cuyo bajo importe obedece a un planteamiento de los mismos no conforme con las prescripciones de los pliegos, que responde, entendemos, fundamentalmente, a una voluntad de abaratamiento de la oferta con la finalidad de obtener una mejor puntuación que le hubiera permitido a SASEGUR resultar adjudicatario de la oferta.

Debe ser tenido en cuenta además que, por parte de esta empresa se formularon ofertas cuyo porcentaje de baja era muy elevado, siendo este del 12,89% en el lote Centro, y habiendo siendo la baja más próxima de 6,60%, de otra empresa también excluida por este mismo motivo. También en los otros lotes formuló SASEGUR ofertas bajas, ascendiendo el porcentaje a 7,66%, 7,86% y 9,46%.

Esta circunstancia, como ya se apuntó, implica que la justificación de la oferta debe ser más exhaustiva, debiéndose acreditar de forma válida y concluyente de donde resulta el ahorro que permite su formulación en tan bajos términos, así como también que esto no es óbice para que la ejecución de la oferta sea conforme con las prescripciones establecidas en el pliego.

El licitador no ha justificado el bajo nivel de precios ofertado o de costes propuesto en su oferta como debió haberlo hecho como consecuencia de su bajo importe e incursión en presunción de baja anormal, por lo que consideramos que resulta ajustada a derecho la resolución de adjudicación y la exclusión de la oferta de SASEGUR por ser anormalmente baja.

Por todo lo anterior,

**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. P. J. C. C., en representación de SASEGUR, S.L., contra el acuerdo de adjudicación y exclusión del procedimiento “*Servicios de vigilancia y seguridad de ADIF y ADIF ALTA VELOCIDAD (6 lotes)*.” Expediente: 2.18/43760.0018, convocado por ADIF, por ser ajustado a derecho.

**Segundo.** Dejar sin efecto la suspensión automática del procedimiento de conformidad con el artículo 57.3 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 la misma 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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.