



**Recurso nº 439/2020 C.A. Castilla-La Mancha 18/2020**

**Resolución nº 706/2020**

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

En Madrid, a 19 de junio de 2020.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. F.G.V., en representación de la UTE VETTONIA SEGURIDAD S.A. – FEGAMAS SERVICIOS AUXILIARES, S.L. contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 12 de marzo de 2020, por el que se adjudica el contrato de *“Servicio de vigilancia y control necesarios para garantizar la seguridad de las personas, bienes, materiales y patrimonio natural en Los Sifones, El Vivero, Área Recreativa de Valdellozo, Embalse de Postiña y Mercatalavera, Expte. 20/2019”* a la mercantil S-ASERGRUP SEGURIDAD, S.L., este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Mediante Resolución de 12 de abril de 2019 de la Concejalía de Economía y Hacienda, dictada por delegación de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina se acordó el inicio del expediente para la contratación del *“Servicio de vigilancia y control necesarios para garantizar la seguridad de las personas, bienes, materiales y patrimonio natural en Los Sifones, El Vivero, Área Recreativa de Valdellozo, Embalse de Postiña y Mercatalavera, Expte. 20/2019”*.

Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada y cuyo valor estimado ha quedado fijado en el importe de 546.184,19 euros. El contrato está dividido en dos lotes, siendo el objeto del Lote 1 la prestación de los servicios en los espacios públicos *Parque de Los Sifones, Parque de El vivero, áreas recreativas de Valdellozo y Embalse de La Portiña* mientras que en el Lote 2 se contempla la prestación de los servicios en *Mercatalavera*.



No se ha formulado recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación.

**Segundo.** El día 30 de mayo de 2019 se publicó el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Dentro del plazo establecido al efecto, presentaron su oferta los siguientes empresarios, que previo examen y calificación de la documentación administrativa presentada, fueron admitidos a la licitación:

- UTE VETTONIA SEGURIDAD S.A. – FEGAMAS SERVICIOS AUXILIARES, S.L. (en adelante, UTE VETTONIA – FEGAMAS o la recurrente).
- S-ASERGRUP SEGURIDAD, S.L. (en adelante, S-ASERGRUP, o la adjudicataria).

**Tercero.** El procedimiento de contratación se ha desarrollado conforme a lo establecido en la normativa vigente y en los pliegos que rigen la licitación, sin que conste a este Tribunal que se haya formulado ningún recurso o reclamación contra los actos de trámite del expediente, cuyos principales hitos han sido los siguientes:

- i) El día 10 de julio de 2019 se reunió la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa contenida en el sobre A, resolviendo la admisión de las dos empresas licitadoras, si bien requirió a la UTE VETTONIA – FEGAMAS para que presentara un DEUC por cada una de las empresas participantes en la UTE, lo que se llevó a efecto dentro del plazo concedido.
- ii) El día 22 de julio de 2019 se volvió a reunir la Mesa de Contratación para tomar razón de la correcta subsanación de los defectos advertidos en la documentación administrativa de la UTE VETTONIA –FEGAMAS y para proceder a la apertura de los sobres B, correspondientes a las ofertas de *criterios no valorables en cifras o porcentajes*, remitiendo el contenido de dichas ofertas al Comité de Expertos competente para su valoración.



iii) Con fecha 13 de noviembre de 2019 el Comité de Expertos emite su informe, cuyo contenido y fundamentación –ciertamente parca– se dan por reproducidos. En dicho informe se asignan a cada una de las licitadoras las siguientes puntuaciones totales:

- S-ASERGRUP: 48 puntos tanto para el Lote 1 como para el Lote 2.
- UTE VETTONIA – FEGAMAS: 41 puntos para el Lote 1 y 38 puntos para el Lote 2.

El desglose de los sumatorios para cada uno de los conceptos evaluables se recoge en el citado Informe y se da igualmente por reproducido.

iv) El día 22 de noviembre de 2019 se reúne la Mesa de Contratación para tomar razón del Informe del Comité de Expertos, acordando *solicitar su ampliación en el sentido de motivar más exhaustivamente cada apartado de los criterios sujetos a valorar y por licitador*.

v) A resultas de esta solicitud, con fecha 20 de enero de 2020 el Comité de Expertos emite un nuevo informe ampliatorio del anterior para *motivar más exhaustivamente* los criterios evaluables, manteniendo las puntuaciones asignadas a cada licitador en el Informe de 13 de noviembre de 2019. Obra en el expediente otro documento de la misma fecha emitido por el Comité de Expertos en el que se rectifica un *error material* del anterior en cuanto a la puntuación asignada a S-ASERGRUP para el apartado denominado *Medios Humanos* del criterio *Plan de Control* correspondiente al Lote 2, asignándole una puntuación de 5 puntos –que se corresponde con la del cuadro de valoración del Informe de 13 de noviembre de 2019– en lugar de los 3 puntos que figuraban en el Informe corregido.

vi) El mismo día 20 de enero de 2020 se vuelve a reunir la Mesa de Contratación para tomar razón del Informe del Comité de Expertos y para proceder a la apertura de los sobres C correspondientes a las *ofertas de criterios valorables en cifras o porcentajes*, de cuyo examen y valoración conforme al pliego resulta la asignación a cada una de las licitadoras de las siguientes puntuaciones:

- S-ASERGRUP: 49 puntos para el Lote 1 y 40,87 puntos para el Lote 2.



- UTE VETTONIA – FEGAMAS: 47,18 puntos para el Lote 1 y 49 puntos para el Lote 2.

En la misma reunión se procede al sumatorio de las puntuaciones totales asignadas a cada una de las licitadoras, con el siguiente resultado y clasificación:

- Para el Lote 1:

- |                            |              |
|----------------------------|--------------|
| 1) S-ASERGRUP:             | 97 puntos    |
| 2) UTE VETTONIA – FEGAMAS: | 88,19 puntos |

- Para el Lote 2:

- |                            |              |
|----------------------------|--------------|
| 1) S-ASERGRUP:             | 88,87 puntos |
| 2) UTE VETTONIA – FEGAMAS: | 87 puntos    |

Y, tomando en consideración dicha clasificación, la Mesa de Contratación propuso la adjudicación de ambos lotes a favor de S-ASERGRUP, requiriéndole la aportación de la documentación exigida en los pliegos conforme a lo previsto en el artículo 150.2 LCSP, habiéndose atendido dicho requerimiento por la mercantil propuesta en tiempo y forma.

**Cuarto.** Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 12 de marzo de 2020 se resolvió la adjudicación a S-ASERGRUP de los Lotes 1 y 2 del contrato de *“Servicio de vigilancia y control necesarios para garantizar la seguridad de las personas, bienes, materiales y patrimonio natural en Los Sifones, El Vivero, Área Recreativa de Valdellozo, Embalse de Postiña y Mercatalavera, Expte. 20/2019”* a la mercantil S-ASERGRUP SEGURIDAD, S.L.

El acuerdo de adjudicación fue notificado a UTE VETTONIA –FEGAMAS el día 7 de mayo de 2020.

**Quinto.** El 22 de mayo de 2020, ante el Registro Electrónico de este Tribunal, D. F.G.V., en representación de UTE VETTONIA - FEGAMAS, interpuso recurso especial en



materia de contratación contra el Acuerdo de adjudicación del contrato a favor de S-ASERGRUP.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, el órgano de contratación remitió a este Tribunal el Expediente, así como el Informe de fecha 27 de mayo de 2020, en el que solicita la desestimación del recurso.

**Séptimo** S-ASERGRUP, a través de su Administradora Única D<sup>a</sup>. Sandra Gutiérrez Sobrino, ha presentado, con fecha 5 de junio de 2020, escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación del recurso.

**Octavo** Mediante Resolución de 9 de junio de 2019 de la Secretaria del Tribunal actuando por delegación de éste, se acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 LCSP, hasta la resolución del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 LCSP.

## 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 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 15 de octubre de 2012 (BOE de fecha 02/11/2012), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 2 de febrero de 2016 (BOE de fecha 11/02/2016) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 10 de octubre de 2018 (BOE de fecha 16/10/2018).

**Segundo.** El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, de manera que se está ante un acto recurrible ante este Tribunal de conformidad con lo estipulado en el artículo 44, apartados 1 y 2 de la LCSP.



**Tercero.** La UTE recurrente ha participado en el procedimiento de licitación y ha presentado una oferta que ha quedado clasificada en segundo lugar, inmediatamente después que la de la adjudicataria, de modo que ostenta un claro interés legítimo para la interposición del recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 LCSP.

**Cuarto.** El recurso se ha presentado por quien acredita la representación de la UTE y dentro del plazo de quince días hábiles desde la publicación de los pliegos cuyas disposiciones se impugnan, de modo que ha de admitirse conforme a lo previsto en el artículo 50.1 LCSP.

**Quinto.** Una vez verificada por el Tribunal la concurrencia de los presupuestos formales exigidos por la LCSP para la admisión del recurso ha de entrarse en el examen de fondo de las cuestiones planteadas, debiendo comenzar este examen poniendo de manifiesto que el recurso tiene una extensión que se considera poco ajustada al desarrollo razonable de los motivos a los que parece que pretende acogerse, e incurre en una notoria falta de orden y de claridad, tanto en lo que se refiere a la determinación del objeto de impugnación como al concreto desarrollo de cada uno de los motivos de impugnación. Estos motivos, que en el recurso se denominan *HECHOS* tienen una redacción que hace muy difícil en ocasiones llegar a comprender tanto el propósito como el sentido de las alegaciones del recurrente. Así, prácticamente hay que hacer un ejercicio de adivinación para determinar si se impugna solamente la adjudicación del Lote 2 o si también se dirige el recurso contra la adjudicación del Lote 1, incluyéndose además en el recurso otras alegaciones –así en los *Hechos Primero, Décimo o Decimoprimeros*– en las que parece que la UTE pretende impugnar el anuncio de licitación o el Pliego de Cláusulas Administrativas. En definitiva, ante lo farragoso, confuso y carente del rigor técnico exigible que, en ocasiones, resulta el recurso, este Tribunal no puede dejar de advertir al recurrente que ha tenido que realizar un gran esfuerzo para tratar de comprender cuáles son los motivos de impugnación que plantea, a los que se da la respuesta que corresponde en derecho.

**Sexto.** En el *HECHO PRIMERO* el recurrente manifiesta que “*es objeto de impugnación (...) el anuncio de licitación (...) como también naturalmente en el Pliego de condiciones administrativas (...)*” (sic). Después de semejante manifestación, lo cierto es que el



recurso no incluye ninguna alegación fundada que permita conocer cuáles son las infracciones legales que imputa a dichos documentos, circunstancia que unida al carácter manifiestamente extemporáneo de tal impugnación, ha de llevar a rechazarla de plano y sin mayor consideración. Y el mismo pronunciamiento cabe realizar respecto de lo alegado por el recurrente en los *HECHOS DÉCIMO* y *DECIMOPRIMERO* en los que, al parecer, alega su disconformidad con los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP en términos sumamente genéricos. Sobre la posibilidad de plantear la impugnación de los pliegos en el recurso contra la adjudicación del contrato ya se ha pronunciado este Tribunal con claridad en reiteradas ocasiones, pudiendo recordarse ahora lo dicho en la Resolución 47/2018, de 19 de enero de 2018, en la que hicimos constar que si *“la parte recurrente no impugnó la redacción de las cláusulas del PCAP cuando este fue publicado, dentro del plazo que el TRLCSP confiere para ello” (...)* *“no cabe ahora pretender, cuando el resultado de la valoración le es desfavorable, revisar las cláusulas que regulan la puntuación que han de recibir las mejoras, salvo que se haya incurrido en nulidad de pleno derecho”*.

En cualquier caso, examinados los pliegos que rigen la licitación, este Tribunal no advierte en ellos ninguna ilegalidad en la determinación del contenido de los servicios a prestar ni en los requisitos que se exigen para su prestación, señaladamente la exigencia de que los servicios de vigilancia y seguridad se deban prestar por una empresa autorizada e inscrita en el registro administrativo correspondiente, como exige la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada y su normativa de desarrollo.

**Séptimo.** El siguiente de los motivos de impugnación que, tratando de dar un orden lógico a las cuestiones planteadas, se va a examinar es el que alega que la adjudicataria S-ASERGRUP no tendría capacidad ni medios adecuados para prestar algunos de los servicios previstos para el Lote 2, concretamente las funciones en las que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) contempla su prestación por un *peón/subalterno* los *sábados hábiles en horario de 6:00 a 12:00 horas*, que son los siguientes:

*“Controlar la correcta apertura y cierre de las puertas, encendido y apagado de luces, mantenimiento no especializado, etc.*



*Velar por el buen orden y limpieza de las zonas comunes retirando aquellos enseres, embalajes, etc. que obstaculicen el tránsito y asegurar que las zonas de aseo estén en buen estado y provistas de los consumibles necesarios.*

*Atender las observaciones de los usuarios y transmitirlos inmediatamente, si fuera necesario, al Encargado municipal.*

*Asegurarse del correcto estado de la instalación antes de abandonarla (puertas, luces etc.).”*

La posición del recurrente, esgrimida de forma algo confusa y ciertamente reiterativa en su escrito, parece sostener que al ser S-ASERGRUP una empresa cuya única actividad es la de seguridad privada y tener en su plantilla únicamente vigilantes de seguridad sujetos al Convenio colectivo de aplicación (el aprobado por Resolución de 19 de enero de 2018, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad), no podría legalmente –sin incurrir en lo que califica como *intrusismo*– prestar tales servicios, que considera que no pueden ser prestados por *vigilantes de seguridad* sino solamente por los que, con invocación de legislación derogada y ajena al PCAP, denomina *Agentes Auxiliares*. Añade que, dado que el Pliego prohíbe la subcontratación, solamente la UTE puede prestar tales servicios, al contar para ello con FEGAMAS, que es una empresa de conserjería y no de seguridad.

Frente a esta alegación, el Órgano de Contratación pone de manifiesto en su Informe que el Convenio colectivo de aplicación a las empresas de seguridad expresamente contempla diversas categorías profesionales, incluidos los peones (grupo 6) y los subalternos (grupo 7), permitiendo además en su artículo 27 encargar a todo trabajador encargado en su ámbito de aplicación cualesquiera trabajos y operaciones que le ordenen sus superiores dentro de los generales cometidos de su competencia, y sin menoscabo de su dignidad profesional. La adjudicataria S-ASERGRUP alega, por su parte, que el artículo 6 de la Ley 5/2014 incluye un elenco de *actividades compatibles* que se pueden prestar por las empresas y personal de seguridad privada, *siempre con carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que se realicen, y sin que en ningún caso constituyan el objeto principal del servicio que se*



*preste*. Considera que todas las funciones y trabajos para los que el Lote 2 contempla su prestación por un peón o subalterno pueden incardinarse en el citado precepto y prestarse por S-ASERGRUP, sin necesidad de concurrir en UTE con una empresa que no sea de seguridad privada.

Así planteada la controversia, es evidente que la pretensión del recurrente debe rechazarse por carecer de todo fundamento, ser manifiestamente contraria a la normativa de aplicación e, incluso, a la lógica. Así:

- Tanto de la lectura del Convenio Colectivo de aplicación como del artículo 6.2 de la Ley 5/2014, de Seguridad Privada a la que se ha hecho referencia se deduce, con meridiana claridad, que todos los servicios contemplados en los Pliegos pueden ser prestados por una empresa de seguridad privada, sin necesidad de concurrir en UTE con una empresa que no lo sea, ni de subcontratar la prestación de los servicios que para el Lote 2 deben prestarse los sábados por la mañana, cuya naturaleza complementaria, accesorio y plenamente compatible con los servicios de vigilancia y seguridad que constituyen el objeto del contrato no puede ponerse razonablemente en duda. Contrariamente a lo alegado, lo que hubiera infringido tanto la Ley 5/2014 como la LCSP –al restringir indebidamente la concurrencia– hubiera sido su pretensión de exigir a los licitadores que prestaran tales servicios mediante la concurrencia en UTE con una empresa que no fuera de seguridad o mediante la subcontratación.

- Las alegaciones de *intrusismo* y de *competencia desleal* que plantea el recurrente no solamente desconocen las previsiones del Convenio Colectivo de aplicación sino que carecen de toda lógica, puesto que solamente podrían apreciarse estas infracciones cuando se presten servicios reservados a una categoría y titulación superiores –en este caso las que corresponden a los *vigilantes de seguridad*– por personal no cualificado ni sometido a las condiciones y retribuciones superiores exigidas por el Convenio Colectivo para la categoría de que se trate. Sin embargo, lo que aquí se alega es, cabalmente, todo lo contrario: el recurrente parece considerar que es *intrusismo* y *competencia desleal* que S-ASERGRUP utilice *vigilantes de seguridad* en lugar de *peones* o *subalternos* para la prestación de tales servicios, postura que no puede ser compartida en modo alguno por este Tribunal a la vista de lo establecido por el artículo 27 del Convenio Colectivo y en



razón de la propia definición del *intrusismo* y de la *competencia desleal*. A mayor abundamiento, el recurrente incurre en una infundada petición de principio cuando afirma, sin prueba alguna, que S-ASERGRUP no tiene otro personal que *vigilantes de seguridad*, y obvia que no solamente puede lícitamente asignar todas las tareas del Lote 2 a un trabajador con la categoría de *vigilante*, sino que también puede contratar para ello –con un menor coste– a un peón o subalterno acogidos al mismo Convenio Colectivo para llevarlas a cabo.

En definitiva, la pretensión del recurrente de que se declare que la adjudicataria no puede prestar los servicios contemplados para el Lote 2 debe ser desestimada.

**Octavo.** La otra línea de impugnación que se esgrime en el recurso se dirige a combatir el Informe del Comité de Expertos y, en concreto, la asignación de puntuaciones que en el mismo se recoge para los criterios que el PCAP denomina *no valorables en cifras o porcentajes* y que, en definitiva, se trata de *criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor* según la terminología establecida en el artículo 146 LCSP.

Al abordar el examen de este motivo conviene comenzar recordando la doctrina constante de este Tribunal –y de la jurisdicción Contencioso-Administrativa– sobre los límites de la revisión de las actuaciones que se encuentran comprendidas en el ámbito de la llamada *discrecionalidad técnica* de la Administración, entre las que, sin duda, cabe encuadrar la asignación de puntuaciones por un Comité de Expertos en una licitación pública, aplicando los criterios de valoración que dependen de un juicio de valor conforme a lo establecido en el PCAP. Sin ningún ánimo de exhaustividad, puesto que es una doctrina tan reiterada como conocida por los operadores jurídicos, podemos recordar lo declarado en la Resolución nº 516/2016: *“la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor”*.



Sentado lo anterior, el examen de las alegaciones del recurso, a pesar de su extensión, evidencia que carece de todo contenido impugnatorio puesto que, en lugar de combatir el contenido o la motivación del Informe del Comité de Expertos, se limita a criticarlo de forma genérica y mediante una doble vía:

- Alegando que al ser VETTONIA y FEGAMAS empresas más grandes y tener más trabajadores y medios que S-ASERGRUP, su oferta debió ser mejor puntuada.
- Transcribiendo en el recurso el contenido de su oferta.

Así planteada la impugnación, no puede ser estimada puesto que la lectura del PCAP evidencia que el objeto de valoración no era el tamaño ni los medios humanos o materiales de las empresas en abstracto sino, por el contrario, la oferta concreta realizada para el *PLAN DE CONTROL* y el *PLAN DE CONTINGENCIAS* de los servicios objeto del contrato. Son estas las circunstancias que se recogen y se valoran en el Informe del Comité de Expertos, sin que este Tribunal aprecie en dicho Informe ninguna ilegalidad ni falta de motivación y sin que pueda, a partir de la mera transcripción de la oferta de la UTE VETTONIA – FEGAMAS en el recurso, revisar dicha valoración.

En consecuencia, el motivo debe ser desestimado y, no habiendo otros motivos adicionales que haya sido posible individualizar para su examen independiente de los ya abordados, procede la desestimación íntegra del recurso.

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. F.G.V., en representación de la UTE VETTONIA SEGURIDAD S.A. – FEGAMAS SERVICIOS AUXILIARES, S.L. contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 12 de marzo de 2020, por el que se adjudica el contrato de “*Servicio de vigilancia y control necesarios para garantizar la seguridad de las personas, bienes, materiales y*”



*patrimonio natural en Los Sifones, El Vivero, Área Recreativa de Valdellozo, Embalse de Postiña y Mercatalavera, Expte. 20/2019” a la mercantil S-ASERGRUP SEGURIDAD, S.L., que se confirma por ser ajustada a derecho.*

**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 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.