



Recurso nº 1130/2022 C.A. Illes Balears 58/2022

Resolución nº 1169/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 6 de octubre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.C.D., en nombre y representación de CABANACH DETECTIVES PRIVADOS, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato de "*Servicio de detectives para realizar labores de investigación, información y documentación de viviendas donde se realicen fiestas con venta de bebidas y/o se comercialicen estancias turísticas sin estar todas estas actividades inscritas en el registro de empresas, actividades y establecimientos turísticos*", convocado por el Consejo Insular de Ibiza, expediente 2022/00002522W, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El valor estimado del contrato es de 119.000 €, IVA excluido.

Segundo. En fecha 18/03/2022, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE), el anuncio de licitación del contrato de referencia, tramitándose dicha licitación mediante el procedimiento abierto de la Ley de Contratos del Sector Público por la que 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.

Tercero. El Pliego de Cláusulas Administrativas rector del contrato contenía, entre otros, los siguientes requisitos, puestos en cuestión en el recurso:

En la cláusula 5.2 se indicaba que



«5.2.- Además de la solvencia exigida, en su caso, en los apartados 2 y 3 de la letra F, el órgano de contratación puede exigir la adscripción a la ejecución del contrato, como mínimo, de los medios personales y/o materiales que se indican en la letra F.5. Si no se indica nada, se entiende que no existen exigencias adicionales.

En los supuestos en que se haya indicado alguna exigencia en la letra F.5 del Cuadro de características del contrato, y así se indique expresamente, en el presente contrato se exige, de conformidad con el artículo 76 de la LCSP, que los licitadores concreten las condiciones de solvencia mediante:

- La especificación de los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación.*
- El compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para llevarlo a cabo adecuadamente. En este caso, el órgano de contratación debe atribuir a estos compromisos el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211.1.f) de la LCSP o establecer penalidades de conformidad con el artículo 192.1 de la LCSP y la cláusula 27.5 de este Pliego.*

La especificación de los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación, y el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes deberán presentarse en el sobre de la documentación general del licitador».

En relación con ello y en el cuadro de características del contrato de referencia se añadía lo siguiente:

«F.5 CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA

Además de la solvencia indicada, se exige la adscripción a la ejecución del contrato, como mínimo, de los medios personales y/o materiales siguientes:

Dos detectives con titulación universitaria en el ámbito de la investigación privada que acredite la adquisición de las competencias que se determinen, o bien con el título del curso



de investigación privada, reconocido por el Ministerio del Interior, según lo dispuesto en la Ley 15/2014 de Seguridad Privada. Además de dicha titulación, deberán disponer de Tarjeta de Identidad Profesional (TIP) en vigor y de documentación acreditativa de su inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o, en su caso, en el correspondiente registro autonómico, así como aportar su Curriculum Vitae que avale su experiencia profesional de, al menos, 3 años en el ejercicio de la profesión.

Especificación de los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Art. 76.1 LCSP SÍ

Compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales indicados. Art. 76.2 LCSP SÍ

Carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el art. 211.1.f): SÍ»

Finalmente, en el cuadro de criterios de adjudicación del contrato en relación con la oferta técnica, se incluía lo siguiente:

«-Medios humanos y materiales: 20 Puntos

Se valorará la disponibilidad tanto de investigadores como de personal administrativo de soporte a la gestión del servicio para el trámite de documentación, facturación, recepción de llamadas, etc. puesto a disposición de la empresa (20 puntos máximo), puntuándose con la máxima puntuación a la empresa que más personal investigador y administrativo aporte y valorándose el resto de forma proporcional. Para la valoración de este criterio se tomará en consideración exclusivamente aquel personal sujeto a relación laboral cuya antigüedad a la fecha de presentación de ofertas sea superior a seis (6) meses.

- Experiencia aportada por el equipo adscrito: 20 Puntos

Se valorará la experiencia superior a los 3 años exigidos de los detectives adscritos a la ejecución del contrato (no se contemplará personal administrativo). Para la valoración de este criterio se aportarán para su toma en consideración las Tarjetas de Identidad Profesional (TIP) en vigor del personal propuesto y adscrito a la ejecución del contrato. No



se tomarán en consideración a los efectos de este criterio las licencias de investigadores que no vayan a quedar efectivamente adscritos a la ejecución. La experiencia se valorará por años completos, asignándose la máxima puntuación a la propuesta que tenga el equipo adscrito con mayor antigüedad verificable conforme a lo reseñado anteriormente. Para el resto de propuestas, la puntuación se otorgará proporcionalmente».

Cuarto. El 27 de abril de 2022 se emitió informe técnico de valoración (documento 13.1) del que resultaron para el recurrente 73,81 puntos resultantes del máximo de la oferta económica y una de las menores puntuaciones de las ofertas técnicas. en concreto el informe al respecto indicaba lo siguiente sobre el recurrente:

«2. Medios humanos y materiales: 11,43 Puntos

La licitadora manifiesta que dispone de 3 investigadores y de 1 técnico y, por tanto, de 4 personas.

- Se recuerda que la disponibilidad de investigadores y de personal administrativo se hará mediante la acreditación de que el personal está sujeto a relación laboral cuya antigüedad a la fecha de presentación de las ofertas ha de ser superior a 6 meses.

3. Experiencia aportada por el equipo adscrito: 2,38 Puntos

La experiencia superior a los 3 años exigidos por los 2 detectives adscritos a la ejecución del contrato, acreditada mediante la aportación las tarjetas de identificación profesional correspondientes a 2 investigadores suman 5 años completos.

<i>Fecha de habilitación</i>	<i>Años completos superiores a los 3 exigidos</i>
<i>25-8-2014</i>	<i>4</i>
<i>18-7-2017</i>	<i>1</i>

- Cabe recordar que los investigadores incluidos en el compromiso del licitador deberán quedar efectivamente adscritos a la ejecución del contrato.



Estos compromisos se integrarán en el contrato, atribuyéndoles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos de lo previsto en el artículo 211.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en cuanto resolución del contrato, y pudiendo establecerse penalidades por su incumplimiento conforme a lo señalado en el art. 192 de la misma. Por este motivo, deberán ser mantenidos por la empresa adjudicataria durante toda la vigencia del contrato».

Quinto. Posteriormente, y ante las alegaciones de varios licitadores se elaboró segundo informe de valoración, en el que se desestiman las alegaciones del recurrente porque:

«En este sentido, cabe recordar lo señalado por la propia licitadora en su escrito firmado el 1 de abril de 2022, sobre los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Así, el Sr. C.D., como representante de la licitadora, manifiesta textualmente que “Se compromete a adscribir 2 Detectives, tal como exige la cláusula F5 del cuadro anexo. Los nombres de los Detectives son: D. A. R. y D. J.L..”

Precisamente, es la experiencia de estos dos detectives la que ha sido objeto de valoración.

En consecuencia, la valoración de este criterio se ajusta a lo señalado en el pliego de prescripciones técnicas».

En ese informe, sin embargo, se modificó al alza la puntuación de otros licitadores de modo que la recurrente pasó a ser la quinta y última de las entidades licitadoras, sin que ello afectase inicialmente al licitador adjudicatario.

Sexto. El 4 de mayo de 2022 se seleccionó para la adjudicación del contrato en consecuencia el contrato a ALPA-MK ASOCIADOS IBERIA. Como no presentó la documentación requerida por la mesa, el 26 de mayo de 2022 se selección para la adjudicación del contrato a J.V.C.M. E INTELLIGENTIA PRO JUSTITIA, S.L. Como no estaban inscritos –ni se había solicitado la inscripción- en el ROLECE antes del fin del plazo de presentación de ofertas la mesa, el 5 de junio de 2022 seleccionó para la adjudicación



del contrato a URIZ DETECTIVES, S.L. con 77,25 puntos. En principio entre la adjudicataria y la recurrente aún hay otro licitador, NOVADECT CRS, con 75,01 puntos.

En fecha 13 de julio de 2022, la Presidencia del Consell Insular de Eivissa, adjudicó el contrato a la entidad mercantil URIZ DETECTIVES, S.L. Dicho acuerdo fue puesto a disposición de la mercantil CABANACH DETECTIVES PRIVADOS, S.L. en fecha 21 de julio de 2022, habiendo transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se hubiese accedido a su contenido, el 31 de julio de 2022.

Séptimo. Con fecha de 5 de agosto, la recurrente presentó en el Registro General recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de referencia.

Octavo. Con fecha de 16 de agosto, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel.

Noveno. Interpuesto el recurso y notificado el 16 de agosto la apertura de trámite de alegaciones, estas no han sido presentadas por ninguno de los interesados.

Décimo. Conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, cuando el acto recurrido sea el de adjudicación, una vez interpuesto el recurso quedará en suspenso la tramitación del procedimiento, habiendo recaído resolución de mantenimiento el 22 de agosto de 2022 posterior, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

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 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3/10/2020).



Segundo. La recurrente, como entidad no adjudicataria del concurso y tercera clasificada del mismo, está legitimada para recurrir, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Establece dicho precepto 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»*.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en 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, donde 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.

Del recurso no se colige con toda precisión el cálculo alternativo que hiciese al recurrente adjudicatario. No obstante, parece entenderse que lo que se discute serían los puntos que habrían de corresponder a la recurrente por el cómputo omitido de la antigüedad del detective más experimentado de entre los que forman parte de la entidad, lo que serían suficientes para convertirse en adjudicatario del contrato –la diferencia con el adjudicatario es de menos de cuatro puntos, con lo que una puntuación por tal concepto de dicha magnitud convertiría a la recurrente en adjudicataria-. Su legitimación deriva de ello

Tercero. Tratándose de un acuerdo adoptado en el procedimiento de un contrato de servicios con valor estimado de 119.000 euros, IVA excluido, es susceptible de recurso



especial en materia de la contratación en virtud del 44.2.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación al artículo 44.1.a) del mismo texto legal, al superar el límite de 100.000 euros establecido en ese precepto.

El artículo 44.2.c permite recurrir “los acuerdos de adjudicación”.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe indicarse que el recurrente lo interpuso no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde la notificación del acuerdo de adjudicación, conforme al artículo 50.1.d) LCSP.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, el recurso se fundamenta, en síntesis, en varios aspectos que integrarían la discrepancia valorativa del recurrente con el órgano técnico que computó, en interpretación de los pliegos, los puntos atribuibles por criterios distintos del precio en el presente procedimiento y, en concreto, distribuidos según la experiencia acreditada por el personal cuya adscripción se ofrecía.

La recurrente alega que se le debería haber valorado la experiencia superior a 3 años de los 3 detectives propuestos en su oferta (en el criterio automático de “experiencia del equipo”), tal y como sucedió en el otro criterio de adjudicación (“medios humanos y materiales”), y que, en cualquier caso, de valorar sólo 2 detectives, deberían haber sido valorados los dos de mayor experiencia. Que en el compromiso de adscripción de medios indicó sólo 2 detectives porque dicho compromiso se refiere al “mínimo” exigido, y porque lo contrario supondría desvelar anticipadamente el contenido de su oferta a los criterios técnicos, lo que podría suponer su exclusión.

El órgano de contratación alega que el incremento de miembros del equipo se valora en el criterio de “medios humanos y materiales”, y que considera que sólo se deben valorar los 2 detectives que figuran reflejados en el compromiso de adscripción de medios.

Sexto. En el presente caso, en realidad aquello que resulta discutido no es tanto un juicio de valor, como criterios objetivos diferentes al precio, y en concreto, la experiencia del personal adscrito.



Siendo ello así, basta con resaltar de entrada el carácter de los pliegos como *lex contractus*, y la forma en que los mismos deben ser interpretados –sin necesidad de recoger el principio de discrecionalidad técnica de los informes técnicos-. Como este Tribunal ha señalado de forma reiterada, es necesario, como reflejo de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos que establece el art. 1 de la LCSP, que los órganos de contratación y los licitadores se sujeten a las previsiones de los Pliegos que rigen la contratación.

Así, como recuerda nuestra Resolución 1139/2019 de 14 de octubre:

«Séptimo. La adecuada decisión de los recursos analizados exige recordar, una vez más, que en nuestro Derecho, el principio general es que los Pliegos, tanto el de cláusulas, como el de prescripciones técnicas, constituyen la 'lex contractus', que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones, que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho (cfr.: artículos 2.9, 40.2, 53.5, 60.1, 82.5, 87 y concordantes de la Directiva 2014/25/UE, 1091 del Código Civil, 19, 32, 34.1, 61.2 y concordantes de la LCSE y 116.3, 122.2, 122.4, 124, 139.1 y concordantes de la LCSP). Esta doctrina, más que centenaria (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 4 de julio de 1872 –Gaceta de 12 de agosto de 1872-), ha sido consagrada de manera reiterada tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de -, 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 –Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974 -Roj STS 1464/1974-, 21 de enero de 1994 Roj STS 167/1994-, 6 de octubre de 1997 -Roj STS 5901/1997-, 4 de noviembre de 1997 -Roj STS 6570/1997-, 27 de febrero de 2001 -Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 –Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 –Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como por la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes de 16 de octubre de 1997 -expediente 85/1997-y 8 de octubre de 2009 –expediente 1496/2009-) y, en fin, la de este Tribunal (Resoluciones 84/2011, 147/2011, 155/2011, 172/2011, 235/2011, 17/2012, 47/2012, 82/2013, 94/2013, 737/2014, 830/2014, 844/2018, 400/2019, entre otras muchas). Por eso, una vez que se aceptan las bases de la convocatoria contenidas en los Pliegos, sólo es posible examinar si el acto de adjudicación se ha ajustado o no a éstos (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2006 –Roj STS 4591/2006-). En la interpretación de los Pliegos, por lo demás, han de observarse las normas establecidas con carácter general para los contratos en los



artículos 1281 y siguientes del Código Civil (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 8 de octubre de 1999 –Roj STS 6227/1999-y 29 de abril de 2009 –Roj STS 2858/2009-), buscando el resultado que más se acomode al Ordenamiento vigente (cfr.: Resolución 669/2016)».

Partiendo de esta doctrina y, examinado por este Tribunal los dos sucesivos informes técnicos de valoración y las explicaciones del órgano de contratación, se concluye que asiste la razón a la empresa recurrente.

La cláusula F.5 del Cuadro de Características del PCAP exige la adscripción mínima de dos detectives, debiendo indicarse en el sobre 1 los nombres, y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación, en relación con dicha adscripción mínima de medios.

En consonancia con lo anterior, la empresa Cabanach afirma, en el Anexo relativo a “*F.5 Concreción de las condiciones de solvencia*”, que se compromete a adscribir 2 detectives, tal y como exige la cláusula F.5. No está manifestando que el equipo propuesto conste sólo de 2 detectives, sino sólo que, a efectos de lo exigido como mínimo en la cláusula F.5, se compromete a adscribir a D. Alejandro Rubio, y a D. José Luis Gómez.

Si la empresa recurrente hubiera indicado en el sobre número 1 los nombres de los 3 detectives que propone en su oferta, habría desvelado anticipadamente información relativa al criterio “*medios humanos y materiales*”, que valora la aportación de más medios de los exigidos como mínimos. E, incluso, en base a sus nombres, podría estar anticipando también información respecto del criterio de “*experiencia del equipo*”.

Posteriormente, en su oferta, con toda claridad y sin reserva alguna, la empresa Cabanach oferta un equipo de 3 detectives, tanto en el criterio “*medios humanos y materiales*” (en el que sí han sido valorados todos ellos), como en el de “*experiencia del equipo propuesto*”, adjuntando sus Tarjetas de Identidad Profesional (TIP).

Por tanto, a la empresa recurrente se le debería haber valorado la experiencia superior a 3 años de los tres detectives propuestos. Lo que no se ha hecho.

No se comparte la interpretación del órgano de contratación, que considera que el incremento del número de miembros del equipo ya se valora en el otro criterio de adjudicación, por varios motivos:

- 1.- Porque no lo establece así el PCAP, que no limita a 2 detectives la valoración de la experiencia del equipo. Más bien sucede lo contrario: lo que establece el título del criterio de valoración es que hay que valorar es la experiencia del equipo, de todo el equipo.
- 2.- Porque el otro criterio valora el número de detectives adicionales, pero no su experiencia, que es un aspecto distinto, y
- 3.- Porque en el otro criterio se valora también el personal administrativo adicional, y no sólo los detectives.

Procede estimar el recurso, anular la resolución de adjudicación, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios automáticos, de tal forma que se valore a todos los licitadores (como solicita la recurrente en la página 2 de su escrito de recurso, alegando la uniformidad de criterio, y la aplicación a todas las empresas por igual) la experiencia de todo el equipo propuesto, y no sólo la experiencia de los 2 detectives de adscripción obligatoria.

La retroacción del procedimiento acordada no alcanza a los licitadores que hayan sido excluidos con carácter firme, como podría suceder con las empresas ALPA-MK ASOCIADOS IBERIA SL, y la UTE JUAN VICTORIANO CRUZ MARZÁ, E INTELLIGENTIA PRO JUSTITIA S.L.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.C.D., en nombre y representación de CABANACH DETECTIVES PRIVADOS, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de detectives para realizar labores de investigación, información y*



documentación de viviendas donde se realicen fiestas con venta de bebidas y/o se comercialicen estancias turísticas sin estar todas estas actividades inscritas en el registro de empresas, actividades y establecimientos turísticos”, convocado por el Consejo Insular de Ibiza, expediente 2022/00002522W con los efectos declarados en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 las Illes Balears, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción