



Recurso nº 900/2023

Resolución nº 1001/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 27 de julio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.L.C.G., en representación de CASVA SEGURIDAD, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de los SSCC del ISM y de las DDPP del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla*”, con expediente 602023PA9302, convocado por el Instituto Social de la Marina, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 10 de junio de 2023 se publicó en la Plataforma de contratación del sector público anuncio de procedimiento de licitación “*Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de los SSCC del ISM y de las DDPP del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla*”, con expediente 602023PA9302, convocado por el Instituto Social de la Marina y dividido en cuatro lotes.

En fecha 13 de junio de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en fecha 15 de junio de 2023 en el Boletín Oficial del Estado.

El plazo para presentar ofertas finalizaba a las 23:59 del día 27 de junio del mismo año.

Segundo. Han concurrido a la licitación las siguientes empresas:

- CASVA SEGURIDAD, S.L.
- CLECE SEGURIDAD, S.A.U.
- COFER SEGURIDAD, S.L.



- GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A.
- SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN,
- SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX
- VIGCAN SEGURIDAD S.L

Tercero. En fecha 22 de junio de 2023 se interpone por CASVA SEGURIDAD, S.L recurso especial en materia de contratación frente los pliegos del contrato, con respecto al criterio recogido en la cláusula 9.2.3 del PCAP por considerar contrario al artículo 145 LCSP la incorporación de un certificado de calidad como criterio de adjudicación.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, se opone al recurso y solicita su inadmisión por carecer la recurrente de legitimación, o, subsidiariamente, su desestimación del mismo. Para ello, alega que en la memoria del contrato se justifica de manera adecuada y completa la vinculación que el criterio de adjudicación presenta con el objeto del contrato y las necesidades a satisfacer con aquél.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 3 de julio de 2023 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, se solicitó en aquél la adopción de medida cautelar. El 6 de julio de 2023, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, 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 del recurso 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 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Segundo. Tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, los pliegos rectores de la licitación son susceptibles de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartados 1 a) y 2 a), LCSP.

Tercero. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1.b) LCSP.

Cuarto. Planteada la concurrencia de causa de inadmisión por parte del órgano de contratación, debe analizarse si la mercantil recurrente ostenta legitimación para su interposición, toda vez que ésta fundamenta tal legitimación en los siguientes términos:

“El recurso lo interpone mi representada, CASVA, cuyos derechos e intereses legítimos quedan afectados por los Pliegos impugnados (art. 48 de la LCSP).

La legitimación de CASVA resulta de su objeto social y, conforme al mismo, estar interesada en concurrir a la licitación cuyos pliegos contienen los vicios que se expresarán en este escrito y cuya depuración se pretende, dentro del plazo de presentación de ofertas, a fin de que la licitación observe las normas y los principios de la normativa de contratación pública.

El objeto social de CASVA lo acredito con la copia de la escritura de constitución de la misma, en la que constan los estatutos por los que se rige, que acompaña al presente como documento núm.2”.

Frente a ello, invoca el órgano de contratación la inadmisión del mismo por falta de legitimación, por cuanto la recurrente ha concurrido a la licitación y por lo tanto ha aceptado pura e incondicionalmente los pliegos. Se da por ello la circunstancia en la que el recurrente ha interpuesto recurso previamente a haber concurrido a la licitación. Sin embargo, habiendo concurrido a posteriori, se produce con ello una modificación de la situación



jurídica individual en la que se encuentra el mismo con respecto al resultado del presente recurso.

Conviene recordar, por ello, la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación ante tal supuesto, que cabe resumir en dos consideraciones: para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe -como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP- haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer -excepcionalmente- tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso.

Como se afirma en nuestra Resolución 890/2021, de 15 de julio:

"En efecto, es doctrina reiterada la que sienta que están legitimados para recurrir los pliegos de una licitación los empresarios que han adquirido la condición de licitadores por haber presentado su oferta, o bien aquellos que acreditan su interés legítimo, demostrando que precisamente no han adquirido tal condición a causa de los vicios de los pliegos que vienen a denunciar con su recurso. Así lo expusimos en nuestra Resolución 2/2017, de 17 de enero: "Ciertamente, definida la legitimación como la relación material unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión que hace que la eventual estimación de ésta se traduzca en la obtención de un beneficio o la eliminación de una desventaja (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 -Roj STS 2176/2008-), la regla es que solo los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos, pues sólo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Sin embargo, esta regla quiebra en los casos en los que el operador económico impugna una cláusula del Pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 -Roj STS 4465/2005-). Esta doctrina es coherente con el



Ordenamiento Comunitario, en el que el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que "tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato". Sobre este aserto, la Sentencia del TJCE, Sala Sexta, de 12 de febrero de 2004 (asunto C-230/02), señaló: --27 En este sentido, como ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, la participación en el procedimiento de adjudicación de un contrato puede constituir en principio válidamente, con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665, un requisito cuyo cumplimiento se exija para determinar que la persona afectada tiene un interés en obtener el contrato de que se trate o puede verse perjudicada por el carácter supuestamente ilegal de la decisión de adjudicación de dicho contrato.

Si no ha presentado una oferta, esta persona difícilmente puede demostrar que tiene interés en oponerse a esta decisión o que se ha visto perjudicada o puede verse perjudicada como consecuencia de dicha adjudicación. No obstante, en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas, que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, tendría derecho a ejercitar un recurso directamente contra dichas características, incluso antes de que concluya el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trate".

Es decir, en materia de contratación pública no existe una "acción popular" que permita a todo interesado, sin más y sin mayor justificación, impugnar los pliegos que rigen la contratación. Para ostentar legitimación en la impugnación de las condiciones que han de regir un contrato público, el recurrente debe ser interesado en sentido propio del término, esto es, explicar siquiera mínimamente el motivo por el que la cuestión afecta a su esfera de intereses. Y lo cierto es que no cabe dar favorable acogida a lo alegado por el órgano de contratación.

El recurso se presentó en fecha 22 de junio ante este Tribunal, por lo que el órgano de contratación yerra al invocar que se presentó el día 28 de junio, siendo ésta la fecha en la



que el mismo fue puesto en conocimiento de aquél a efectos de remisión del expediente. Posteriormente, el día 27 de junio, se presentó oferta por CASVA SEGURIDAD, S.L. Se observa así que entretanto la recurrente continuó con su actuación en el procedimiento, por lo que hemos de estar a lo dispuesto en nuestra Resolución nº 152/2023 que cita el órgano de contratación y dispone que:

“Este Tribunal se ha pronunciado sobre la aplicación del citado precepto en diversas ocasiones, pudiendo citar la Resolución nº 728/2019, razonando que esta causa de inadmisibilidad del recurso especial «se refiere exclusivamente a quien, siendo ya licitador por haber presentado su proposición, aceptando con ello el contenido de los pliegos y sometiéndose a los mismos, conforme a las previsiones del art. 139 LCSP, sin embargo viene posteriormente, en contradicción con ello, a interponer recurso especial impugnando los pliegos.”

Y la propia Resolución indicada y citada por el Instituto Social de la Marina permite dar respuesta a la causa de inadmisibilidad planteada, toda vez que: *“Distinta es la situación de aquel empresario que, estando interesado en concurrir a la licitación, y advirtiendo la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos, interpone recurso frente a los mismos y, para evitar verse perjudicado ante una eventual desestimación de su recurso, dado el carácter preclusivo del plazo de presentación de proposiciones, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso su recurso es admisible, y además se salva el óbice que, respecto de la impugnación de los pliegos, viene advirtiendo este Tribunal en relación con la legitimación de aquel recurrente que no presenta oferta a la licitación».”*

Ello determina que, examinadas las actuaciones, se aprecie necesariamente la legitimación del licitador recurrente y, en consecuencia, se admita el presente recurso.

Quinto. En relación con el fondo de la cuestión, la presente litis pivota alrededor de la conformidad o disconformidad a Derecho de la exigencia recogida en la cláusula 9.2.3 del PCAP, que dispone:

“9.2.3. Certificaciones de calidad, hasta un máximo de 10 puntos.



Se asignarán 5 puntos por cada una de las siguientes certificaciones de calidad:

A. Por estar inscrito en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo) siempre que en la inscripción se incluya, en el alcance del calculo de emisiones, la actividad que es el objeto de este contrato 5 puntos

*La empresa deberá constar en el siguiente enlace:
<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/organizaciones-proyectos.aspx> Huellas de carbono inscritas – Listado*

B. ISO 18788:2015. Sistema de gestión para operaciones de seguridad privada. 5 puntos.”

Así las cosas, se observa que, efectivamente, los pliegos incluyen como criterio de adjudicación (que no de solvencia) el hecho que las empresas licitadoras estén en posesión del certificado ISO que mencionan. Por ello, siendo la regla general, la no admisión de estos certificados como criterios de adjudicación, para determinar si en el caso particular procede la excepción, debe examinarse si el certificado al que se refiere el criterio de adjudicación objeto de impugnación (ISO 18788) se ajusta al artículo 145.6) de la LCSP por estar vinculado al objeto del contrato. Sobre la vinculación al objeto del contrato de los criterios de adjudicación y particular de los relativos a este tipo de certificados, hemos expresado nuestro criterio, entre otras, en la Resolución nº 1283/2021 de 29 de septiembre. Dispone el artículo 145.6 LCSP:

“6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

- a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;*
- b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.”*

Por lo tanto, debemos atender a los informes obrantes en el expediente administrativo y, en particular, examinar si en éste se recoge justificación de la certificación exigida. Y al respecto, se observa que la Memoria Justificativa de este procedimiento de licitación 602023PA9302 (documento número 4 del expediente remitido a este Tribunal) en su apartado número 8 (páginas 9 y 10) se expone que

“La justificación de incluir de la certificación de calidad se realiza en base a lo siguiente:

ISO 18788:2015. Sistema de gestión para operaciones de seguridad privada

Esta norma internacional proporciona un marco de gestión empresarial y de riesgos para la realización eficaz de las operaciones de seguridad.

Describe con detalle los principios y requisitos básicos para un sistema de gestión de operaciones de seguridad privada (SGOSP), con base en un marco de gestión empresarial y de riesgos para las organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad, así como para actividades y funciones relacionadas.

Tiene como objetivo establecer los procesos, buenas prácticas y otros elementos que deben integrar el sistema de gestión de una organización que se dedique a proporcionar servicios de seguridad privada para lograr los siguientes objetivos esenciales:

- a) Realizar sus operaciones de seguridad de manera eficaz, profesional, eficiente y segura, para asegurar la satisfacción de sus clientes, personal, proveedores y otras entidades interesadas, incluyendo las personas de las comunidades en las que opera,*
- b) Asegurar el cumplimiento de los requisitos legales y regulatorios que le apliquen, así como los principios internacionales de respeto a los derechos humanos, y los demás compromisos voluntarios que suscriba, y*
- c) Mejorar continuamente sus procesos, resultados, personal y demás elementos de su gestión.”*



Lo anterior permite reconocer que asiste la razón al órgano de contratación y concluir que el expediente administrativo permite apreciar la vinculación de la certificación de calidad ISO 18788:205 al objeto del contrato, entendiendo que la posesión de esta certificación permite distinguir aquellos licitadores que mejor pueden ejecutar el objeto del contrato, de aquellos otros que no la poseen.

Dicha conclusión no queda en entredicho por las alegaciones del recurrente, que alega que “incumbe al adjudicatario designar al personal que ha de prestar el servicio estando, lógicamente, debidamente habilitado para ejercer la actividad, sin exigencia alguna que tenga relación específica con las características del certificado de calidad que se impugna.” Sin embargo, tal alegación confunde la posesión del certificado por parte de la persona jurídica concurrente con las concretas características del personal adscrito al servicio, de suerte que el tenor de la cláusula 2.1 del PPT no contradice la aquí discutida.

Lo mismo ocurre con la cláusula 2.1.6 del PPT que también invoca CASVA SEGURIDAD, que contiene un compromiso de adscripción de medios propio de la ejecución del contrato, asumiéndose por parte del licitador adjudicatario la obligación de contar con personal adecuadamente formado, lo cual ha de distinguirse del mencionado certificado aquí analizado.

Merece reproducción la conclusión que al respecto recoge el informe remitido por el órgano de contratación, por cuanto permite confirmar la legalidad del criterio discutido, cuando razona *“la inclusión de este criterio de adjudicación se considera idóneo para el desarrollo de la actividad de la contratista toda vez que reúne todos los requisitos requeridos: eficacia, eficiencia, satisfacción del cliente, personal adscrito a la ejecución del contrato, relación con otros proveedores y otras empresas con las que se relacione, garantía del cumplimiento de los requisitos legales (Convenio Colectivo, etc.) que permitan una buena ejecución del contrato y evite disfunciones e inconvenientes para la organización del ISM, y evite cargas de trabajo adicionales a las ya soportadas por los equipos de contratación del órgano de contratación.”*



En conclusión, se acepta la inclusión de certificado ISO como criterio de adjudicación al obrar en el expediente memoria justificativa de la necesidad y vinculación del mismo con la adecuada ejecución del contrato.

En consecuencia, el recurso debe ser desestimado.

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. J.L.C.G., en representación de CASVA SEGURIDAD, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes de los SSCC del ISM y de las DDPP del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla*”, con expediente 602023PA9302, convocado por el Instituto Social de la Marina.

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 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES