



Recursos nº 168/2013

Resolución nº 147/2013

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de abril de 2013.

VISTO el recurso interpuesto por D. V. R. B. J., como apoderado de la empresa SABICO SEGURIDAD, S.A. (en lo sucesivo, SABICO o la recurrente) contra el acuerdo de adjudicación en la licitación para contratar por la Dirección General de Tráfico el “*Servicio de seguridad en las dependencias de las Jefaturas Provinciales y Oficinas Locales de Tráfico de las Comunidades Autónomas de Galicia y Asturias*” (Expediente 0100DGT21559), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado y en el BOE los días 21 y 27 de diciembre de 2012 respectivamente, la Dirección General de Tráfico (en adelante, DGT) convocó licitación para la contratación del servicio de seguridad en sus diez dependencias en las CC.AA. de Galicia y Asturias. El valor estimado del contrato se cifra en 1.143.801,66 euros y el presupuesto base de licitación en 571.900,83 euros. El plazo de ejecución del contrato es por dos años, prorrogable por otros dos. A la licitación presentó oferta, entre otras, la empresa recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Tercero. De acuerdo con lo establecido en el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el único criterio de adjudicación es el precio por lo que, para apreciar que una oferta sea desproporcionada o anormal será de aplicación lo establecido en el artículo 85 del RGLCAP (apartados 12 y 13 del cuadro de características del PCAP).

Cuarto. En sesión de la mesa de contratación de 30 de enero de 2013 se procedió a la apertura de las ofertas económicas de las cuatro empresas admitidas y se constató que la oferta más económica era la presentada por SABICO por 371.611,5 euros; a la vista de que podía incurrir en valor anormal o desproporcionado se le instó a justificar su oferta.

Quinto. Dentro del plazo habilitado, la recurrente remitió escrito de justificación donde detalla los componentes estimados en el precio total ofertado: costes del servicio de vigilancia (horas previstas, coste salarial por hora, etc.); los previstos para otras prestaciones o servicios adicionales establecidos en el PPT; mantenimiento; central receptora de alarmas (CRA); servicio de asistencia en emergencias (SAE) y custodia de llaves y el beneficio industrial estimado. En el detalle del coste previsto para esos servicios adicionales se indican las cantidades totales anuales para mantenimiento (4.200 €) y SAE y custodia de llaves (3.000 €). Para la CRA se indica que *“Al disponer de CRA propia entendemos como coste cero dicho servicio, ya que la conexión de 10 sistemas no altera el coste general de dicha división”*.

Sexto. La justificación de SABICO fue analizada por los servicios técnicos de la DGT. Su informe se refiere únicamente a los costes estimados para los servicios adicionales, sobre los que considera que *“los importes que el licitador oferta son del todo anormales o desproporcionados... contrastados con los importes ofertados por empresas del sector en adjudicaciones anteriores”*. Los costes reales de esos servicios serían de 43.470 € frente a los 7.200 € que *“el licitador oferta”*. Entiende por ello que no se justifica suficientemente la baja porque *“en cuanto al apartado de mantenimiento y asistencia a emergencias no garantiza el alcance de los trabajos a realizar... según el pliego de prescripciones técnicas ya que los importes que el licitador oferta son del todo anormales o desproporcionados”*.

La mesa de contratación, en sesión celebrada el 13 de febrero da su conformidad al informe técnico y propone la adjudicación a la empresa siguiente en el orden de ofertas:

PROSEGUR COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. (PROSEGUR, en adelante) con una oferta de 441.398,88 euros. El anuncio de adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Estado el 7 de marzo de 2013 y se notificó desde la Plataforma en la misma fecha.

Séptimo. El 26 de marzo, tras anunciarlo previamente, SABICO presenta recurso especial en materia de contratación, mediante escrito presentado en la DGT. El 27 de marzo se recibe en el Tribunal el expediente de contratación acompañado del preceptivo informe de la DGT. El día 1 de abril, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones. Así lo ha hecho la empresa adjudicataria para oponerse a la estimación del recurso.

Octavo. El 3 de abril el Tribunal acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación, producida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios de importe superior a 200.000 euros, susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.b) del TRLCSP. La competencia para resolver el recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de esa norma.

Segundo. La empresa SABICO concurrió a la licitación, por lo que está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del mismo texto legal.

Tercero. Los motivos de impugnación planteados por la entidad recurrente se refieren a su desacuerdo con el informe técnico que sirve de base para desestimar la justificación de su oferta, ya que el mismo utiliza *“unos valores económicos que desvirtúan la realidad de los servicios que se contratan”*. En tal sentido alega que:

- Para el cálculo del coste del *servicio de mantenimiento*, se toma en ese informe una base que *“equivale a disponer de 1'5 técnicos a jornada completa,... más de 267 horas por cada instalación”*, lo que considera totalmente desproporcionado.
- Para el coste del servicio de *central receptora de alarmas (CRA)*, el informe técnico considera un módulo por instalación de 168 €/año, pero no toma en cuenta que al tener un CRA propio, sus costes *“están perfectamente cubiertos por los innumerables clientes que confían en nuestros servicios”*, por lo que el coste marginal de incorporar un nuevo cliente es de cero euros.
- En cuanto al *servicio de asistencia a emergencias (SAE) y custodia de llaves*, el informe técnico toma como valor unitario por instalación 30 €/mes por asistencia y otros tantos por custodia de llaves. Considera la recurrente que tal valoración carece de objetividad alguna. El que presta el *servicio de asistencia* es un vigilante cuyo coste no es el que dice el informe. Respecto a la *custodia de llaves*, para la empresa *“cuesta lo mismo custodiar por ejemplo 200 llaves que 210”*.

Por último, considera que el informe es parcial, dado que *“nada se dice... sobre la valoración de los costes de los servicios de vigilancia de cada uno de los edificios... que equivale a más del 80% del valor del contrato... están reflejados en el convenio colectivo del sector por lo que se hace muy difícil subjetivizar una valoración. Por contra, los servicios que intencionadamente se valoran en el informe si pueden ser objeto de una valoración a todas luces subjetiva”*.

Cuarto. El órgano de contratación, por su parte, señala que los costes calculados por sus servicios técnicos para los trabajos de *mantenimiento, CRA, asistencia a emergencias y custodia de llaves*, *“es significativamente muy superior a los importes ofertados por el licitador. Por lo que difícilmente se podrá dar cobertura a la exigencia que establece el Pliego de Prescripciones Técnicas”*. El informe detalla los cálculos de coste para esos servicios, coincidentes en su cuantía global con los indicados en el informe técnico:

- Para el *servicio de mantenimiento* el coste previsto *“se justifica por la necesidad de tener a un técnico con dedicación exclusiva para las 10 instalaciones... con una visita anual a cada una... y el mantenimiento correctivo”*. En ese coste se incluye

también el de pequeños materiales y equipos de poco coste y los gastos de desplazamiento y sustitución en vacaciones.

- En cuanto a la CRA, detalla las operaciones que comprende (ya recogidas en el PPT) y concluye que *“Resulta evidente que realizar todas las operaciones anteriores tienen un coste que basada en la experiencia de contrataciones anteriores en la DGT es de 168 €/año”*.
- Para el *servicio de asistencia a emergencias (SAE) y custodia de llaves*, indica también las actuaciones que conlleva una alarma de intrusión y concluye que su realización *“con una previsión de una asistencia mensual por instalación, y 3 horas de vigilante por asistencia (2 horas SAE y 1 hora custodia llaves). Estos servicios tienen un coste total contrastado con importes de anteriores adjudicaciones con la DGT de 60 €/mes”*. Detalla el cálculo con un coste de 20 €/hora: *“Total coste S.A.E. 10 instalaciones x 1 asist./mes x 12 meses X 3 horas x 20 €/hora (incluido vehículo): 7.200 €/año”* frente a *“SABICO oferta: 3.000 €/año”*.

Por su parte, PROSEGUR considera acertados también los criterios del informe técnico y puntualiza que, contra lo que alega la recurrente, *“no es posible sostener en una economía de mercado que el coste de CRA a imputar a un cliente es 0”*. Entiende que los costes como pueden ser el CRA o la custodia de llaves hay que distribuirlos entre los diferentes clientes y que a *“mayor número de clientes, menor imputación de costes por cliente, pero en ningún caso se puede hablar de coste 0”*, porque supondría desconocer el coste real del servicio.

Quinto. La cuestión planteada en el recurso es si la proposición de la recurrente fue correctamente excluida por estimar que no se puede cumplir por ser su oferta económica anormalmente baja.

No se cuestiona el hecho de que la proposición de la recurrente incurre en presunción de temeridad. Su oferta es inferior en un 11,44%, respecto a la media de las tres ofertas a considerar de acuerdo con las reglas del artículo 85.4 del RGLCAP. Supera por tanto el umbral de las 10 unidades porcentuales a que se refiere dicho precepto para considerar, en principio, su oferta como desproporcionada.

Como hemos señalado en múltiples resoluciones, la influencia del derecho de la Unión Europea ha situado como elementos centrales de la legislación de la contratación pública los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia, principios que -en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto- para garantizar una eficiente utilización de los fondos públicos exigen que la adjudicación se haga a la oferta económicamente más ventajosa. Por excepción, y, precisamente para garantizar el interés general, se prevé la posibilidad de que una proposición sea la más económica y no se considere sin embargo la más ventajosa, cuando se entienda que hay elementos que la hacen desproporcionada o anormalmente baja. De ahí las disposiciones establecidas en los apartados 3 y 4 del artículo 152 del TRLCSP aplicadas en el procedimiento seguido en la licitación impugnada:

“3. Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnica adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación,... En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

4. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas...”

De estas disposiciones y de los principios generales de la contratación se infiere que, como hemos señalado en otras resoluciones (entre las más recientes, la resolución 236/2012, de 31 de octubre y 284/2012, de 14 de diciembre), para “*conjugar, de una parte el interés general a que subviene la contratación pública, y de otra la garantía a los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia que presiden su tramitación*”, la finalidad de la Ley es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas anormales o desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar

previamente la posibilidad de su cumplimiento. *“El reconocimiento de tal principio exige de una resolución <reforzada> por parte del órgano de contratación, que desmonte las argumentaciones y justificaciones aducidas por el licitador para la sostenibilidad de su oferta...”*.

De acuerdo con ello, la cuestión de fondo en este recurso se debe centrar en si la justificación de SABICO era o no suficiente, y si los argumentos de la mesa de contratación bastan para desechar la reducción de costes de la oferta y evidenciar la conveniencia de un interés público que justifica su exclusión del procedimiento de contratación.

Para justificar su proposición, la recurrente proporcionó detalle de los costes estimados en su oferta, como se indica en el antecedente quinto.

Frente a estas justificaciones, el informe técnico -y el acuerdo de exclusión, que lo hace suyo-, tal como se recoge en el antecedente sexto, consideran que la oferta del licitador en cuanto a servicios de mantenimiento, CRA y asistencia a emergencias y custodia de llaves es totalmente desproporcionada en relación con el coste contrastado en anteriores licitaciones y que por ello no se garantiza el alcance de los trabajos a realizar en esos servicios adicionales exigidos en el PPT.

En la consideración de este Tribunal, estos argumentos no justifican suficientemente la exclusión de la recurrente por considerar su oferta desproporcionada:

- Se discute sólo un componente marginal del precio total ofertado. En la justificación de la recurrente la parte imputada al servicio de vigilancia es de un 91,3%; a los servicios adicionales (mantenimiento, CRA y SAE) un 3,9% y al beneficio industrial un 4,8%. Si el coste real de esos servicios adicionales fuera superior al estimado por la empresa aún habría un margen suficiente de absorción con cargo al beneficio industrial estimado.
- La oferta de la empresa adjudicataria (PROSEGUR) supone ya un 23% de baja sobre el presupuesto de licitación. Puesto que éste se determinó a tanto alzado (cláusula 14.1 del cuadro de características del PCAP), es de suponer que estuvo también *“basado en la experiencia de contrataciones anteriores en la DGT”*. Con una baja tan

elevada en un servicio de este tipo, parece evidente que el mercado y las circunstancias económicas han debido variar significativamente respecto a la experiencia adquirida de contrataciones anteriores en la DGT. Hemos de concluir por tanto que el cálculo de la DGT, deducido de esa experiencia, no es argumento suficiente para rebatir la justificación de la oferta de la recurrente.

- Como hemos indicado arriba, el informe técnico sólo discute el cálculo de costes de SABICO referido al 3,9% de su oferta. Pero la oferta se configura como un precio global para prestar los servicios requeridos con las prescripciones establecidas en el PPT. No se hace una valoración global de la oferta y, en cambio, del hecho de que un elemento del coste interno calculado por la empresa sea muy inferior al calculado por la DGT, se concluye de modo exorbitante que esa parte de los servicios no se puede prestar en las condiciones requeridas en los pliegos.
- La comparación de los costes estimados por SABICO en ese apartado de servicios adicionales con los determinados por la DGT no niega la posibilidad de realizarlos con el precio ofertado. En particular, el informe técnico no contradice que la recurrente pueda trabajar con menores costes al tener que absorber solo los costes variables de los nuevos servicios a prestar, que en el caso de la CRA o la custodia de llaves son prácticamente nulos. Tampoco las alegaciones de la adjudicataria lo contradicen.
- En los cálculos de la DGT se utilizan elementos o módulos discutibles.
 - Considera sin más que hace falta un técnico a tiempo completo para el *mantenimiento* preventivo (una visita anual a cada una de las 10 instalaciones) y el correctivo que sea necesario, con los consiguientes gastos de viaje. En el PPT se establecen los tiempos de respuesta exigidos en caso de avería o mal funcionamiento, pero en ningún caso que la adjudicataria deba dedicar un técnico en exclusiva.
 - El servicio de *asistencia a emergencias* (SAE) lo cuantifica en 3.600 €/año en el informe técnico (a razón de 30 € por una asistencia mensual a cada instalación). En cambio, en el informe del recurso se determina un coste de 4.800 €/año (a razón de 20 €/hora por una asistencia mensual de 2 horas a

cada instalación). A la inversa para la *custodia de llaves* se estimaba también un coste de 3.600 €/año en el informe técnico que se reduce a 1.400 €/año en el informe del recurso (a razón de 20 €/hora por una asistencia mensual de 1 hora a cada instalación).

- El coste del vigilante se valora a razón de 20 €/hora. En la justificación de la oferta de la empresa, sin computar estos servicios adicionales y por tanto no rebatida en el informe técnico, el coste por hora de servicio es de 13,19 €/hora.

Como también señalamos antes y hemos reiterado en varias resoluciones, la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas con valores anormales o desproporcionados se puedan rechazar sin comprobar antes su viabilidad. Se trata de conciliar la exigencia de que la adjudicación se produzca en favor de la oferta económicamente más ventajosa, con el interés general que requiere asegurar que el licitador puede cumplir la prestación objeto del contrato.

En este caso se han cumplido formalmente todos los requisitos exigidos legalmente en cuanto al procedimiento. Pero, tal como hemos expuesto, una vez examinadas las justificaciones de la recurrente, este Tribunal entiende que los argumentos expresados en el informe técnico, en el acuerdo de exclusión y en el propio informe de la DGT sobre el recurso, no contradicen esas justificaciones, ni acreditan que su proposición no podrá ser cumplida, por lo que hay que concluir que no está fundamentada la exclusión de SABICO del procedimiento de licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar, por los argumentos contenidos en los fundamentos de esta resolución, el recurso interpuesto por D. V. R. B. J., en representación de SABICO SEGURIDAD, S.A. contra el acuerdo de adjudicación en la licitación para contratar el servicio de seguridad en las dependencias de la Dirección General de Tráfico en las CC.AA. de

Galicia y Asturias y, en consecuencia, anular la resolución de adjudicación y el acuerdo de exclusión de la recurrente, por lo que se deberá admitir su oferta y adjudicar a la que resulte económicamente más ventajosa.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

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 47.5 del TRLCSP.

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 dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1. f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.