



Recurso nº 094/2014

Resolución nº 209/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de marzo de 2014

VISTO el recurso interpuesto por D. M. A. C., en representación de la mercantil FALCK SCI, S.A., contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento abierto publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, el 8 de octubre de 2013, convocado por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), en relación con el procedimiento de contratación del *“Servicio técnico de bomberos para el proyecto de desmantelamiento y clausura de la Central Nuclear José Cabrera”*, expediente nº 060-CO-OE-2013-0141; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, el día 8 de octubre de 2013, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea, licitación para contratar por el procedimiento abierto, el Servicio técnico de bomberos para el proyecto de desmantelamiento y clausura de la Central Nuclear José Cabrera. La fecha máxima para la presentación de las licitaciones quedó señalada para el día 11 de noviembre de 2013, a las 13:00 horas, con un presupuesto máximo de licitación por importe de 2.658.513,92 euros.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos para el contrato de servicios en el vigente 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) y en las normas de desarrollo de la Ley.

Tercero. Con fecha de 12 de noviembre de 2013, la Jefe de registro de ENRESA certificó que, dentro del plazo anunciado, habían presentado documentación las siguientes licitadoras:

- FALCK SCI, S.A.
- UTE ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A. y FORTEM INTEGRAL, S.A.
- SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A.

Cuarto. Con fecha de 13 de noviembre de 2013, el Departamento de Compras e Inversiones de ENRESA, recabando la asistencia técnica de la Secretaría General, procedió a la revisión de la documentación relativa a los sobres nº 1 de documentación administrativa de las ofertas presentadas para la licitación publicada en el Perfil de Contratante y en la Plataforma de Contratación del Estado, concluyendo que habían presentado correctamente la documentación solicitada en el pliego de condiciones.

Quinto. El 18 de noviembre de 2013, en acto público, se procedió a la apertura de los sobres nº 2 relativos a las proposiciones de criterios evaluables mediante fórmula, dándose lectura a las proposiciones económicas ofertadas por las licitadoras con el siguiente resultado:

NOMBRE	PROPOSICIÓN ECONÓMICA (€)
FALCK SCI, S.A.	866.400 €
SGS ESPAÑOLA DE CONTROL	836.631 €
UTE ORTIZ Y FORTEM	883.832,74 €

Sexto. El 19 de noviembre de 2013, la Jefe del Departamento de Compras e Inversiones certificó que la evaluación del informe técnico presentado el 18 de noviembre, y que se adjuntó como anexo al acta, arrojaba los siguientes resultados, lo que acreditó que la oferta económicamente más ventajosa fuera la presentada por SGS ESPAÑOLA DE

CONTROL, S.A. por importe de 838.631,00 € correspondiente al plazo de ejecución de treinta meses.

El acta de valoración final de este expediente proponía al órgano de contratación la siguiente calificación de las ofertas presentadas.

ORDEN	EMPRESA	IMPORTE	CRITERIOS ECONÓMICOS	CRITERIOS TÉCNICOS	TOTAL
1	SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A.	838.631,00 €	90	10	100
2	FALCK SCI, S.A.	866.400,00	87,11	10	97,11
3	UTE ORTIZ Y FORTEM INTEGRAL, S.L.	883.832,74 €	85,40	0	85,40

Séptimo. El Secretario no Consejero del Consejo de Administración de la empresa ENRESA certificó que, en la reunión del Consejo de Administración celebrada el día 16 de diciembre de 2013, se acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del TRLCSP, clasificar las empresas por orden decreciente, según las puntuaciones alcanzadas y requerir a SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A. en su condición de licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro de diez días hábiles, presentase la documentación adicional solicitada en los pliegos.

El acuerdo de adjudicación a favor de SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A. fue notificado tanto a la adjudicataria como a las licitadoras intervinientes. La notificación del acuerdo de adjudicación fue practicada por fax a la empresa ahora recurrente, el 20 de enero de 2014.

Octavo. Con fecha de 6 de febrero, el representante de la mercantil FALCK SCI, S.A. anunció la intención de acudir al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para impugnar la adjudicación. El recurso especial se formalizó en este Tribunal el día 6 de febrero de 2014.

Noveno. Recibido en este Tribunal el expediente, acompañado del informe del órgano de contratación, la Secretaria dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. Dentro del plazo y con fecha de 25 de febrero del presente, presentó sus alegaciones la empresa adjudicataria, esto es, la mercantil SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A., solicitando la desestimación del recurso y la temeridad por parte de la recurrente en la formalización del recurso a los efectos correspondientes.

Décimo. El 18 de febrero de 2014, este Tribunal decretó el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, producida de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con el artículo 41.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

Segundo. La empresa FALCK SCI, S.A concurrió a la licitación, por lo que debe entenderse que está legitimada para recurrir el acuerdo, al abrigo del artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, procedente de un poder adjudicador (artículo 20 TRLCSP), susceptible, por tanto, de recurso especial de conformidad con el artículo 40.1,b) y 40.2, c) del TRLCSP, y se han cumplido todas las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. La mercantil recurrente basa su recurso en los siguientes motivos:

1. Considera que la notificación de la adjudicación se halla indebida e insuficientemente motivada, pues no cumple las exigencias legales impuestas por el artículo 151.4º del TRLCSP y así afirma que, *“la motivación de ENRESA -si*

puede considerarse como tal- es tan genérica que impide a FALCK SCI poder impugnar la adjudicación de una manera más precisa y específica puesto que no conoce los verdaderos motivos que han dado lugar a la adjudicación a favor de SGS y no de FALCK SCI”.

2. Se centra, la representación de la licitadora impugnante, en la incorrecta precisión de la solvencia técnica en los pliegos, pues no concreta si ésta se centra en el servicio de prevención contra incendios o también debe abarcar las llamadas actividades de respuesta al incendio como es la extinción. A su juicio, se trata de actividades diferentes, pues los servicios de prevención se limitan a la evaluación, prevención y control de riesgo de incendio, y los de respuesta al incendio comprende las actuaciones de mitigación de emergencias, actuaciones que desempeñan los servicios de bomberos que no se ciñen a la mera vigilancia del riesgo del incendio. De esta forma la recurrente expresa que existe una discordancia entre la solvencia técnica, exigida en la letra b) de la cláusula 4.2.2 del PCAP, con la descripción de las tareas que comprenden el objeto del contrato, definidas en la cláusula 1.1 del PPT, de donde se concluye que el servicio técnico de bomberos incluye no sólo los trabajos propios de prevención de incendios sino también las tareas específicas de respuesta contra incendios, como son las de extinción de incendios, para lo cual se requiere una capacitación técnica mucho más especializada que para las labores de simple prevención. Este argumento, sobre la capacitación técnica lo une además con el perfil del personal exigido en la cláusula 1.3 del PPT donde, en especial, se exige *“conocimiento y ejecución de actividades de verificación de sistemas de detección y extinción de incendios en plantas industriales”*. En definitiva, resume el recurrente que la solvencia técnica exigida en el PCAP no guarda relación con el objeto del contrato que incluye las actividades de extinción y afirma que, *“por tanto, y teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, no puede más que concluirse que la letra b) de la cláusula 4.4.2 del PCAP debe ser interpretada en el sentido de que debe exigirse no sólo capacidad de prevención sino también de respuesta contra incendios. De lo contrario, no quedaría suficientemente garantizada la solvencia técnica del adjudicatario para prestar los servicios contratados”*.

3. Con base en la consideración anterior, la licitadora recurrente afirma que la adjudicataria carece de solvencia técnica para la ejecución del servicio, pues sostiene que no parece que SGS reúna las condiciones de solvencia técnica y profesional necesarias para desempeñar con profesionalidad y calidad suficientes todos los trabajos descritos en el PPT. Literalmente expresa que, *“pues bien, en vista de la información disponible no parece que SGS reúna las condiciones de solvencia técnica y profesional necesarias para poder desempeñar con la profesionalidad y calidad suficientes todos los trabajos descritos en el PPT. En particular, resulta poco pausable que SGS esté en disposición de prestar el servicio de extinción de incendios en plantas industriales tal como lo requiere el PPT”*. Prosigue expresando que, *“Es posible que SGS haya aportado una relación de al menos tres trabajos realizados en el ámbito de prevención o protección contra incendios pero resulta francamente dudoso, a la vista de las actividades que SGS desempeña habitualmente, que haya podido justificar una solvencia técnica suficiente para actividades de extinción o lucha contra el fuego”*.
4. Por último, la recurrente esgrime la existencia de una incorrecta valoración de los criterios técnicos, pues ambas empresas FALCK SCI y la adjudicataria SGS obtuvieron la valoración de 10 puntos expresando que, *“Pues bien, el personal de refuerzo que puede aportar FALCK SCI no sólo cumple con las exigencias de capacitación, experiencia y formación preceptiva exigida por el PPT, sino que además está mejor preparado que el personal de SGS ya que está especializado en el ámbito nuclear”*.

En virtud de tales alegaciones concluye instando la declaración de nulidad de la adjudicación hecha a favor de SGS y que, en consecuencia, se adjudique el contrato a favor de la impugnante.

Quinto. El órgano de contratación, en el informe emitido el 13 de febrero de 2014, expone que:

1. Por lo que concierne a la motivación de la adjudicación del contrato, expresa que *“la comunicación de la adjudicación del contrato enviada a la empresa recurrente es clara y concisa, cada empresa obtiene 10 puntos por adscribir los medios*

solicitados en el pliego de cláusulas administrativas, incluyéndose junto a esa información, la oferta económica de cada una de las dos empresas, con expresión del total de puntos obtenidos; en este caso, 100 puntos de la empresa adjudicataria frente a los 97,11 puntos de la mercantil recurrente al ser su oferta 27.769 euros más cara". El órgano de contratación afirma que la resolución de la adjudicación del contrato notificada a la licitadora no adjudicataria cumple con las exigencias del artículo 151.4 del TRLCSP.

2. En lo tocante a la solvencia técnica y profesional exigida en el PCAP, el informe del órgano de contratación entiende que es la correcta y adecuada al objeto del contrato que es el "Servicio Técnico de Bomberos" y no exclusivamente un servicio de extinción de incendios, por ello afirma que, *"No resulta aceptable que ni el criterio discutido ni el resto de los criterios de solvencia técnica resulten inadecuados por insuficientes, al objeto del contrato, como indica la empresa recurrente. En todo caso, la empresa FALCK, bien podría haber recurrido las condiciones de solvencia técnica recogidas en los pliegos en el momento oportuno y no una vez realizada la adjudicación del contrato"*.
3. Considera que la empresa adjudicataria cuenta con la solvencia requerida en el apartado 4.2.2 del PCAP, pues bien literalmente colige que, *"Así, los certificados acreditativos de haber realizado trabajos, en el ámbito objeto del contrato presentados por la adjudicataria, corresponden a actividades propias de su objeto social, como son la experiencia en trabajos del sector industrial, como prestadora de servicios relacionados con la prevención de riesgos y gestión de la seguridad, realización como formadora de curso de formación, re-entrenamiento y reciclaje preceptivo de formación en la lucha contra el fuego, contando para ello con un centro de formación propio, que habilita mediante certificados FIRE & SAFETY-EPI A, FIRE & SAFETY-EPI B, FIRE & SAFETY-EPI C, FIRE & SAFETY-ESI B, FIRE & SAFETY-ESI C y FIRE & SAFETY-MEI"*. A este argumento une la obligación de subrogación del personal que actualmente presta este servicio técnico (de la empresa LAINSA, actualmente FALCK SCI, S.A.) pues se hallan afectos al ámbito subjetivo del Convenio de Seguridad Privada como vigilantes de

seguridad y se trata de personal subrogable, como se encuentra reflejado en el PPT.

4. Por último, en cuanto a las valoraciones que justifican la adjudicación prevista en el apartado 8.1 del PCAP, afirma que se trata de un criterio objetivo cual es el compromiso de adscribir al menos dos técnicos adicionales (con la capacitación, experiencia y formación preceptiva) en un tiempo de respuesta inferior a 4 horas, en caso de necesidad para reforzar el servicio. A tal respecto motiva que, *“El personal técnico de ENRESA estudió y analizó la documentación presentada emitiendo al respecto un informe de valoración final en el que expresa que de las tres ofertas presentadas, las correspondientes a las empresas FALCK y SGS, si presentan un compromiso de adscripción de medios adicionales con capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas, conforme a lo requerido en el PCAP, por lo que obtienen una valoración de 10 puntos, no siendo así el caso de la UTE que concurre a la licitación, la cual no aporta dichos medios y obtiene por tanto cero puntos. Por tanto, esta valoración es correcta y conforme al PCAP”*.

Por todo ello, ENRESA suplica a este Tribunal que desestime íntegramente el recurso dado que, comprobada la solvencia exigida en los pliegos que rigen la licitación, la adjudicación se realizó a la oferta económicamente más ventajosa, pues en igualdad de valoración de criterios técnicos evaluables, la oferta económica de la empresa adjudicataria era 27.769 euros más barata que la de la empresa reclamante.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, y entrando sobre el fondo del asunto, hemos de analizar, en primer lugar, la naturaleza jurídica del órgano de contratación pues, en efecto, ENRESA, como empresa nacional, forma parte del sector público, esto es, sujeta al procedimiento de contratación, “ex” artículo 3.1, h) del TRLCSP, y aunque, no tiene la consideración de Administración Pública, en los términos definidos en el artículo 3.2 del TRLCSP, sí que nos hallamos ante un poder adjudicador, según el artículo 3.3, b) del mismo texto legal.

Esta precisión es necesaria con el fin de delimitar las singularidades aplicables a los contratos anunciados por los poderes adjudicadores y, es más, con el fin de evaluar los requisitos de capacidad y solvencia exigibles a los contratistas y, en cuanto a la

solvencia, tanto la técnica como la profesional. Si bien estamos en presencia de un contrato privado propio de un poder adjudicador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1º del TRLCSP, no es menos cierto que, en cuanto a la preparación y adjudicación, el párrafo 2º del referido precepto, nos remite en defecto de normas específicas, a lo dispuesto en el texto refundido y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo o, en su caso, las normas de Derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante.

El Capítulo II del Título I del Libro III propio de la selección de los contratistas y adjudicación de los contratos, bajo la rúbrica “Adjudicación de otros contratos del sector público”, en los artículos 189 a 191 del TRLCSP, se contienen las normas aplicables por los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas.

Dado que se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada, el artículo 190 del TRLCSP dispone, como regla general, en lo tocante a la adjudicación que se rigen por las normas contenidas en el Capítulo anterior, esto es, las propias de la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas. Las singularidades contempladas en el artículo 190.1 a) del TRLCSP se refieren a la inaplicación de los siguientes preceptos: el artículo 150.1º y 2º (sobre la intervención del comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos); el artículo 152.1º y 2º (sobre los criterios para la apreciación del carácter anormal o desproporcionado de las ofertas); el artículo 156 (sobre formalización de los contratos sin perjuicio de que deba observarse el plazo establecido en el apartado 3º y lo previsto en el apartado 5º); el artículo 160 (sobre el examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación) y el artículo 172 (sobre los supuestos en que es posible acudir a un procedimiento negociado para la adjudicación de contratos de gestión de servicios públicos).

Por último, este precepto, para cerrar las especialidades de la adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada de los poderes adjudicadores, les exime de la obligación de proceder a publicar las licitaciones y adjudicaciones en los diarios oficiales nacionales, entendiéndose que se satisface el principio de publicidad mediante la publicación efectuada en el Diario Oficial de la Unión Europea y la inserción de la correspondiente información en la plataforma de contratación del Estado o sistema equivalente gestionado

por la Administración pública de la que dependa la entidad contratante (artículo 190.1, b) del TRLCSP).

Dejando a salvo estas especialidades, y otras en las que el texto normativo menciona expresamente a las “Administraciones públicas” y no al resto de los entes que forman el sector público y que se delimitan en el concepto de poderes adjudicadores (artículo 3.3º, b) y c) del TRLCSP), al poder adjudicador que ahora nos ocupa, ENRESA, le resultan aplicables las normas propias para la preparación, selección de los contratistas y adjudicación de los contratos.

Delimitada así la cuestión, hemos de proceder al estudio del primer motivo alegado por la recurrente, esto es, la defectuosa motivación de la notificación de la adjudicación incumpliendo a su juicio un precepto de procedimiento de contratación aplicable también a los poderes adjudicadores, cual es, el artículo 151.4 del TRLCSP.

En principio, dispone el **artículo 151.4º del TRLCSP** que *“La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.*

La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

En particular expresará los siguientes extremos:

- a. En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b. Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*
- c. En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.*

Será de aplicación a la motivación de la adjudicación la excepción de confidencialidad contenida en el *artículo 153'*.

La motivación de la adjudicación requiere que cada uno de los licitadores llegue a tener conocimiento puntual sobre qué proceso lógico ha seguido el órgano de contratación para decidir la adjudicación del contrato, en este supuesto, cuál ha sido el proceso lógico que permita conocer las puntuaciones dadas a cada una de las empresas concurrentes. En efecto, una ausencia total de motivación o la motivación defectuosa pueden provocar indefensión y, por ende, el quebranto de los principios de igualdad y transparencia que rigen los procedimientos administrativos de preparación y adjudicación de los contratos, a los que también quedan sujetos los poderes adjudicadores.

De una simple lectura de la Resolución de adjudicación decretada por el órgano de contratación, Jefe del Departamento de Compras e Inversiones, constatamos que contiene el importe de la proposición económica hecha por cada licitadora, junto con la valoración de los criterios objetivos, el económico y el técnico. En este sentido hemos de recordar que no existían en los pliegos criterios subjetivos valorables por juicios de valor, sino que únicamente se tenían en cuenta criterios objetivos evaluables mediante la mera aplicación de fórmulas, en este caso, **precio y compromiso de adscripción de medios.**

En efecto, en la documentación a presentar en los Sobres 2, la **cláusula 8ª del PCAP** establece que: *“Capacidad de respuesta. Adicionalmente a los recursos previstos y las sustituciones ante situaciones imprevistas con personal fuera de turno, se valorará con 10 puntos a la empresa que pueda acreditar el compromiso de adscribir al menos a 2 técnicos adicionales (con la capacitación, experiencia y formación preceptiva) en un tiempo de respuesta inferior a 4 horas, en caso de necesidad de reforzar el servicio”.*

El informe técnico obrante en el expediente, mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas puntúa el precio y el compromiso de la capacidad de respuesta ofrecido por cada empresa y en él se funda la adjudicación decretada por el órgano de contratación.

Tal y como viene señalando este Tribunal en varias resoluciones, la **motivación es suficiente** con la sucinta relación de los hechos y fundamentos en que se funda la voluntad del órgano, y como se viene afirmando desde la Resolución nº 287/2011 “(...) no

precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses". En el acuerdo impugnado, el de adjudicación y, posteriormente en los actos de trámite, esto es, en las notificaciones que se transmiten a las dos licitadoras, la puntuación obtenida en los criterios objetivos evaluables mediante la aplicación de fórmulas matemáticas, si bien la valoración del compromiso de capacidad de respuesta no admite más motivación que la propia de si se ha manifestado positivamente conceder los diez puntos expresado en la cláusula 8º del PCAP o no otorgar dicha puntuación en caso contrario.

En este supuesto, hemos de reiterar que la adjudicación se funda en criterios objetivos, esto es, mediante la aplicación de fórmulas matemáticas y sin que se requiera la emisión de juicios de discrecionalidad técnica. Por ello, y trayendo a colación la reciente Resolución de este Tribunal nº 48/2014, de 28 de enero, hemos de precisar que: *"Esto no obstante, como reitera la jurisprudencia y ha afirmado este Tribunal en repetidas ocasiones, **la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de amplitud bastante para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses**, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como así lo declara tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTS de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).*"

Examinada la notificación individual realizada, debe reputarse claramente **suficiente**, pues permite a la recurrente interponer recurso debidamente fundado, dado que puede conocer cuál ha sido el proceso lógico seguido por el órgano de contratación para dar las puntuaciones y, por ende, decidir la adjudicación, razón por la cual no puede estimarse esta alegación.

Séptimo. Por lo que se refiere a las exigencias de la solvencia técnica y profesional y su acreditación por parte de la empresa adjudicataria, hemos de estar y pasar por las prescripciones señaladas por el órgano de contratación en los pliegos tanto de cláusulas administrativas particulares como de prescripciones técnicas.

Este Tribunal viene reiterando que los pliegos de cláusulas administrativas particulares, ora sean en los contratos anunciados por la Administraciones públicas, ora lo sean en los propios de los poderes adjudicadores, constituyen *lex contractus* entre las partes, órgano de contratación y licitadores interesados en el procedimiento de concurrencia competitiva, y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012).

En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 *“a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo <<pacta sunt servanda>> con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982).*

Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para

juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato.

En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas”.

Pues bien, con los atributos propios de la eficacia jurídica vinculante, hemos de analizar el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige este procedimiento de contratación, en lo concerniente a la cuestión objeto de debate: la acreditación de la solvencia técnica y profesional.

Para ello, hemos de traer a colación los siguientes pasajes de los pliegos:

- ***Apartado 1.2 del PCAP. Objeto del contrato.*** *Dispone que el objeto es la contratación del servicio técnico de bomberos para el Proyecto de Desmantelamiento y Clausura de la Central Nuclear José Cabrera (PDC CNJC). Las características del servicio objeto de este contrato son las que se establecen en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*
- ***Apartado 4.2. Solvencia de los empresarios. 4.2.2. Solvencia técnica.*** *Los medios para la acreditación de esta son:*
 - *a) Relación de los principales servicios o trabajos realizados en el **ámbito de la seguridad industrial** en los últimos tres años que incluya importe, fecha y el destinatario público o privado de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados y deberá presentar, al menos, cinco trabajos específicos en el ámbito de la seguridad industrial, en los últimos tres años por un importe total superior a 300.000 €.*

- *b) Relación de, al menos, tres trabajos realizados (o en curso) por la empresa, en el ámbito de servicio de prevención o protección contra incendios de plantas industriales.*
- *c) Declaración sobre la capacidad para realizar la formación, re-entrenamiento y reciclaje preceptivo de formación. Podrá declarar la existencia de un centro de formación propio o el compromiso de adscripción con un centro externo acreditado.*
- *d) Compromiso de adscripción de medios que cumplan con el siguiente perfil:*
 - *Titulación en formación profesional o experiencia equivalente.*
 - *Conocimiento y ejecución en actividades de verificación de sistemas de detección de incendios en plantas industriales.*
 - *Conocimiento y ejecución en actividades de vigilancia de zonas y realización de riesgos de incendio en plantas industriales.*
 - *Formación y ejecución en ejercicios y simulacros de extinción.*
- **Apartado 1.1 del PPT. Tareas a realizar.** *Especifica las tareas en que se concreta el objeto de contrato, esto es, el servicio técnico de bomberos, y así exige con carácter general que los bomberos que presten el servicio técnico se responsabilizarán de llevar a cabo las siguientes tareas:*
 - *Verificación del cumplimiento de las normas y reglamentación aplicable a los sistemas de protección contra incendios (PCI).*
 - *Identificación y evaluación de los riesgos potenciales de ignición, incendio y propagación.*

- *Gestión y seguimiento de permisos de trabajo con riesgos potenciales de incendio.*
- *Vigilancia de zonas durante la realización de trabajos y fuera de jornada laboral (24 horas).*
- *Establecimiento de rutas de acceso y escape de la instalación y mantenimiento y gestión de las señalizaciones de prevención y protección contra incendios y de la iluminación de emergencia.*
- *Identificación, control y confinamiento de gases y líquidos combustibles.*
- *Verificación, gestión y control, mantenimiento y pruebas de los **sistemas de detección y extinción de incendios** y de las medidas pasivas y medios de protección personal y material de protección:*
 - *Revisiones y pesajes de extintores fijos y móviles.*
 - *Pruebas hidrostáticas a mangueras de BIES y CHES (bocas de incendio y columnas hidrantes equipadas).*
 - *Pruebas de recorrido de válvulas de la red de PCI.*
 - *Inspecciones visuales de BIES, CHES, barreras cortafuegos, puertas contra incendios, sistemas de halón, otros sistemas de extinción automática, etc.*
 - *Pruebas funcionales de sistemas fijos, agua, espuma, halón, etc.*
 - *Pruebas de sistemas de detección de incendios.*
 - *Inspección de trajes y equipos autónomos.*
 - *Inspección de elementos portátiles de extracción de humos.*

- *Cualquier otra inspección de PCI que requiera la normativa, reglamentación o documentación del proyecto.*
- *Elaboración y participación de campañas de seguridad (información y comunicación) contra incendios para prevención del riesgo de incendios.*
- *Realización de tareas de adiestramiento teórico-práctico de personas en medios manuales de extinción y equipos de aproximación al fuego y asistencia y asesoramiento en los simulacros de defensa contra incendios.*
- **Actuaciones de extinción** conforme lo establecido en el Plan de Protección contra Incendios y el Plan de Emergencia Interior de la Instalación.
- *Inspección y vigilancia del estado de los contenedores de residuos especiales del TI (verificación del estado de rejillas de ventilación) con periodicidad diaria, así como las intervenciones fortuitas que se requieran.*
- *Realización de rondas y vigilancias de las instalaciones para la comprobación del estado operativo de sistemas, verificación de alarmas, control del estado de sistemas y componentes, etc.*

La realización de tareas o trabajos descritos en el alcance de este pliego no excluye a que ENRESA pueda requerir al adjudicatario la realización de otras actividades en el ámbito de protección contra incendios no previstas actualmente”.

- **Apartado 1.3 Perfiles.** *Además de las tareas descritas, que constituyen las prestaciones propias del servicio técnico de bomberos que se pretende contratar, este apartado señale los perfiles profesionales de las personas que las han de ejecutar. Por ello exige que el personal que ejecute las tareas a realizar descritas en el apartado 1.1, deberá poseer titulación en Formación Profesional o*

experiencia equivalente y, dada la naturaleza del servicio, deberá contar con buena forma física y no tener limitaciones médicas. Su perfil deberá contemplar los siguientes aspectos:

- *Formación y reciclaje en protección contra incendios por empresa acreditada con periodicidad al menos anual.*
- *Conocimiento y ejecución de actividades de verificación de **sistemas de detección y extinción de incendios** en plantas industriales.*
- *Conocimiento y ejecución en actividades de vigilancia de zonas y realización de rondas para identificación y evaluación de riesgos de incendio en plantas industriales.*
- *Formación y ejecución en ejercicios y simulacros de extinción.*

De una interpretación literal y sistemática de las cláusulas transcritas se infiere que la solvencia técnica y profesional exigida por ENRESA en los pliegos alcanza a un concepto amplio de seguridad industrial que comprende no sólo la prevención sino también la extinción de incendios, propias ambas del servicio que se contrata, amparado en la denominación de “Servicio Técnico de Bomberos”.

En lo tocante a la determinación de las solvencias, los órganos de contratación, dentro de los parámetros legales previstos en los artículos 74 a 79 del TRLCSP, gozan de una potestad discrecional a la hora de decidir los medios para su acreditación, siempre en conexión y con la debida proporcionalidad con el objeto de los contratos.

De esta forma lo tiene ya afirmado este Tribunal desde la Resolución nº 32/2011, al afirmar que: *“Visto lo anterior, hay que empezar por señalar que en el sistema de la Ley de Contratos del Sector Público y en el de las Directivas comunitarias, la determinación de los medios de justificación de la solvencia técnica, entre ellos los del artículo 67 relativo a servicios, corresponde al órgano de contratación, no al licitador, como claramente se desprende del apartado 1 del artículo 63, según el cual “La solvencia económica y financiera y técnica o profesional se acreditará mediante la aportación de los*

documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 64 a 68". En segundo lugar, también hay que señalar que, de acuerdo con el artículo 67 citado, el órgano de contratación está facultado para exigir, sin que el licitador tenga facultades de elección en este extremo, la justificación de la solvencia técnica por uno o varios medios, incluyendo todos, si bien debe advertirse que es obligación del órgano de contratación **el precisar cual o cuales de dichos medios resulta procedente exigir en cada contrato, atendiendo a sus características, requisito éste cumplido por el órgano de contratación, en cuanto que requiere solicitar la solvencia técnica a través de los medios establecidos en las letras a), e), g) y h) del artículo 67 de la citada Ley, concretando como debe acreditarse esa solvencia para los supuestos seleccionados**". Esta resolución es citada por otra más reciente, en concreto, la nº 271/2012, de 30 de noviembre.

De esta forma lo viene a exigir el artículo 62 del TRLCPS y, en especial, su apartado 2º, que reza así: **"Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar *vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo*"**.

Pues bien, en este caso hemos de analizar si los medios para la acreditación de la solvencia técnica, previstos en apartado 4.2.2 del PCAP, están vinculados al objeto del contrato -servicio técnico de bomberos- y son proporcionales al mismo.

La relación de los principales servicios o trabajos realizados en el ámbito de la seguridad industrial en los últimos tres años es un concepto inclusivo tanto de los servicios de prevención o detección de incendios como en su caso de los propios de extinción. Este concepto "seguridad industrial" lo encontramos en la **Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria**. Su artículo 9 define con precisión este concepto, el de seguridad industrial, y, por ende, del mismo se extrae la conclusión sobre qué hemos de entender por servicios realizados en el ámbito de la seguridad industrial. Pues bien, el apartado 1º del referido precepto establece que: **"La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de**

las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales”.

Ello conduce a afirmar que, en este extremo, la solvencia técnica exigida en el apartado 4.2.2 del PCAP está vinculada a las prestaciones objeto del contrato relacionadas en el apartado 1.1 del PPT (tareas a realizar), amén de que guardan relación directa y que son proporcionales, por lo que no puede acogerse la segunda de las alegaciones esgrimidas por la recurrente.

Octavo. Declarada la adecuación de la solvencia técnica exigida para este contrato de servicio técnico de bomberos, a renglón seguido hemos de analizar si los medios presentados por la empresa adjudicataria, y cuestionados por la ahora recurrente, satisfacen las exigencias previstas en el apartado 4.2.2 del PCAP, en definitiva, si SGS goza de solvencia suficiente como requisito de aptitud ex artículo 54.1º del TRLCSP.

De la documentación obrante en el expediente y, en especial del sobre 1 presentado por SGS, se deduce, con claridad meridiana, que da cumplimiento a los modos de acreditación de la solvencia técnica estipulados en el apartado 4.2.2 del PCAP.

Así, en relación con la letra a), esto es, los principales trabajos realizados en el ámbito de la seguridad industrial en los últimos tres años que incluyan su importe, fecha y destinatario público o privado, aportando los correspondientes certificados de, al menos, cinco trabajos, hallamos en su documentación la relación de servicios prestados en esa materia además de varias certificaciones con su respectivo importe y destinatario, entre los que se hallan algunas emitidas por ENRESA.

Por otro lado, da satisfacción mediante relación de trabajos y certificados al modo de acreditación de solvencia técnica previsto en la letra b) del apartado 4.2.2 del PCAP esto es, los servicios realizados en el ámbito de prevención o protección contra incendios en plantas industriales.

También cumple con la exigencia de la letra c) del apartado 4.2.2 del PCAP, en lo referente a la declaración sobre la capacidad para la realización de formación, re-entrenamiento y reciclaje preceptivo de formación, pues, en efecto, SGS dispone de

escuela de seguridad propia con capacidades para impartir todos los niveles formativos de lucha contra incendios.

Y, por último, muestra su compromiso de adscripción de medios con el perfil diseñado en la letra d) del apartado 4.2.2 del PCAP. Todo ello unido a la obligación convencional de subrogación del personal que ya reúne las características del perfil profesional exigido también en el apartado 1.3 del PPT.

En conclusión, la solvencia técnica ofrecida por la empresa adjudicataria cumple debidamente con los medios de acreditación exigidos por el órgano de contratación, por lo que tampoco merece acogimiento el argumento esgrimido por el recurrente.

Noveno. Por último, la licitadora impugnante motiva sus alegaciones en la defectuosa valoración de los criterios técnicos, para lo cual hemos de acudir de nuevo al PCAP pues, dada su eficacia jurídica vinculante, determinará la forma de valoración de los criterios técnicos susceptibles de cuantificación.

Al respecto, el apartado 8 del PCAP se refiere a los criterios de valoración de las ofertas y se centra en: 8.1 Criterios evaluables mediante fórmulas (objetivos), esto es, mediante fórmulas matemáticas y no susceptibles por ende de juicios de valor propios de la discrecionalidad técnica.

A tal fin, los criterios de valoración de las ofertas serán de dos tipos:

- Técnicos
- Económicos.

A cada uno se le asignará un puntuación máxima C y E respectivamente (C+E=100).

Para la valoración técnica, el PCAP dispone que se le asignará un máximo de C=10 puntos en base a la capacidad técnica para la ejecución del alcance de acuerdo con los siguientes criterios. El criterio es único y está centrado en la capacidad de respuesta concediendo la puntuación de 10 puntos por un compromiso adicional al propio de la solvencia fijado en la letra d) del apartado 4.2.2 del PCAP. A saber, se valora con 10 puntos la capacidad de respuesta definida como: *“Adicionalmente a los recursos*

previstos y las sustituciones ante situaciones imprevistas con personal fuera de turno, se valorará con 10 puntos a la empresa que pueda acreditar el compromiso de adscribir al menos a 2 técnicos adicionales (con la capacitación, experiencia y formación preceptiva) en un tiempo de respuesta inferior a 4 horas, en caso de necesidad de reforzar el servicio”.

Este criterio es, a todas las luces, objetivo, no admite valoración subjetiva bajo los parámetros de la discrecionalidad técnica, sino que únicamente se otorgará a aquellas licitadoras que asuman dicho compromiso, de tal forma que quien lo suscriba y se comprometa en tales términos (al menos dos técnicos adicionales y un tiempo de respuesta inferior a 4 horas) obtendrá los 10 puntos y la empresa licitadora que no asuma dicho compromiso o no lo asuma en tales términos no es acreedora de tal puntuación.

El informe final de valoración, emitido el 18 de noviembre de 2013 por los responsables de ENRESA, especifica que dos de las licitadoras, la adjudicataria y la ahora recurrente, han presentado un compromiso de adscripción de medios adicionales como capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas, por lo que concede a ambas la puntuación reseñada en el apartado 8.1 del PCAP, esto es, los 10 puntos.

Con el fin de comprobar este extremo y acudiendo a la documentación administrativa del sobre 1 correspondiente a SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A. se advierte un compromiso de adscripción de medios que ha de ser examinado con la lupa propia del apartado 8.1 del PCAP.

De tal forma se comprometen los apoderados, representantes legales de la mercantil SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A.: *“Que la sociedad mercantil a la que representan, SGS ESPAÑOLA DE CONTROL, S.A., se compromete a adscribir a la ejecución del contrato los medios personales exigidos por ENRESA para llevar a cabo adecuadamente el servicio técnico de bomberos para el Proyecto de Desmantelamiento y Clausura de la Central Nuclear José Cabrera (PDC-CNJC), número de expediente: 060-CO-OE-2013-0141 y descritos en la documentación adjunta a esta declaración.*

Por ello se compromete a subrogar los medios personales actuales descritos en el Anexo II del pliego técnico en lo que respecta a los 6 Revisores de Sistemas.



Con el objeto de cumplir con los requisitos descritos en el apartado 1.2. Recursos del pliego técnico se aporta un perfil más que se añade al equipo existente de 6 técnicos”.

Pese a que la mercantil adjudicataria se obliga a la subrogación de los seis técnicos relacionados en el Anexo II del PPT, este Tribunal advierte que su declaración de adscripción de medios personales ha de ser nuevamente enjuiciada por el órgano de contratación, pues no queda lo suficientemente explícito si existe un compromiso serio y formal en dos aspectos concurrentes para la concesión de los 10 puntos. A saber, de un lado, la adscripción de al menos 2 técnicos adicionales y, de otro lado, el tiempo de respuesta inferior a 4 horas.

Ello obliga a estimar parcialmente el presente recurso especial, ordenando la retroacción del expediente al momento de la debida valoración de los criterios técnicos, teniendo en cuenta que en el expediente remitido a este Tribunal no consta un compromiso de la empresa SGS que encaje en el perfil de lo querido y expresado en el apartado 8.1 del PCAP, concurriendo de forma conjunta los dos elementos objetivos expresados: al menos dos técnicos adicionales debidamente cualificados y el tiempo de respuesta inferior a 4 horas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por por D. M. A. C., en representación de la mercantil FALCK SCI, S.A., contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento abierto publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, el 8 de octubre de 2013, convocado por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), en relación con el procedimiento de contratación del “*Servicio técnico de bomberos para el proyecto de desmantelamiento y clausura de la Central Nuclear José Cabrera*”, ordenando la retroacción del expediente al momento de la

valoración de los criterios técnicos ofrecidos por las licitadoras, teniendo en cuenta la consideración expuesta en el último fundamento jurídico de esta Resolución.

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