



**Recurso nº 931/2023**

**Resolución nº 1031/2023**

**Sección 2ª**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 28 de julio de 2023.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.A.R., en representación de INSEKOR, S.A. - BIZKOR, contra la resolución de adjudicación del contrato de “*servicio de mantenimiento preventivo – normativo y correctivo de equipos y sistemas de protección contra incendios y anti intrusión en los centros de ‘MUTUALIA’, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2*”, expediente 2023/031/01, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** La Mutua Colabora con la Seguridad Social nº 2 MUTUALIA convocó la licitación pública, por procedimiento abierto ordinario, del contrato de “*servicio de mantenimiento preventivo – normativo y correctivo de equipos y sistemas de protección contra incendios y anti intrusión en sus centros*”. El contrato se divide en lote 1 (Araba. - Instalaciones de Llodio y Vitoria), lote 2 (Bizkaia. - Instalaciones de Basauri, Erandio, Gernika, Santurce, Bilbao (Henao y Ercilla), Iurreta y Zamudio) y lote 3 (Gipuzkoa. - Instalaciones de Azkoitia, Beasain, Bergara, Donostia (Miraconcha y Pakea), Eibar e Irún).

El contrato tiene un valor estimado de 120.836,87 euros, IVA excluido.

Fue objeto de anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 29 de marzo de 2023.

**Segundo.** En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

**Tercero.** Al procedimiento de licitación se presentaron tres licitadores en relación a los lotes 1 y 3 y cuatro licitadores en relación al lote 2, todos ellos admitidos. En sesión del órgano de contratación de 5 de junio de 2023 se propuso la adjudicación de los tres lotes en favor de la mejor oferta, presentada por ABRA SEGURIDAD, S.L., por haber obtenido mayor puntuación total en la valoración de los criterios de adjudicación.

Dicho acuerdo se basa en un informe del Comité de Valoración, aprobado por la mesa de contratación el 24 de mayo de 2023, que analiza las distintas ofertas en relación a los criterios de valoración establecidos en el Pliego de Condiciones Particulares y con las especificaciones contenidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

En relación a las ofertas económicas, la mesa de contratación había procedido a la apertura y constatado en relación al lote 2 que la oferta de ABRA SEGURIDAD, S.L. se encontraba en baja temeraria, por lo que se solicitó justificación de los valores incluidos en su oferta, aceptando el órgano de contratación la explicación aportada de los precios unitarios ofertados.

El acuerdo de adjudicación del contrato fue adoptado el 21 de junio de 2023 de conformidad con la propuesta y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en la misma fecha.

**Cuarto.** Mediante recurso especial presentado el 29 de junio de 2023, la recurrente combate la resolución de adjudicación, pues considera que la oferta de la adjudicataria debió quedar excluida en base a los precios unitarios ofertados para cada hora de ayudante (0,01 €). Añade que solo consta la solicitud de una justificación para el lote 2, sin que se conozca el resultado de este trámite, ni si se ha seguido el procedimiento marcado por el



art. 149 LCSP. Ante la contravención de la normativa laboral, la oferta de la adjudicataria debió quedar excluida.

**Quinto.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente. El órgano de contratación remitió el expediente junto con informe solicitando la desestimación del recurso.

Señala el órgano de contratación que se siguieron los trámites previstos en la LCSP para comprobar los posibles valores anormales o desproporcionados, y que la oferta de la adjudicataria no incluye ningún precio unitario por hora de 0 euros, sino que el importe consignado refleja que su plantilla no incluye trabajadores en tal categoría, y que el pliego impide incluir valores de 0 absoluto para evitar errores por aplicación de la fórmula de valoración.

La entidad adjudicataria ABRA SEGURIDAD, S.L. también ha presentado alegaciones ante este Tribunal en el mismo sentido que las del órgano de contratación.

**Sexto.** Con fecha 13 de julio de 2023 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión de los lotes 1, 2 y 3 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, 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 conocer del mismo a tenor de lo establecido en el artículo 47 considerado en relación con el 45 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Segundo.** El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.



Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo, al haber sido presentado el recurso dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación de la resolución impugnada.

**Tercero.** La legitimación se regula en el Art. 48 LCSP, que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

Hay que concluir que la recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 LCSP, al ser su oferta la segunda mejor clasificada, y al combatir la valoración en que se basa la adjudicación, lo que podría redundar en que su oferta quedara situada en primer lugar.

**Cuarto.** El recurso se interpone contra un acto susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP, como es el acuerdo de adjudicación del contrato.

Dicho acuerdo se dicta en el marco de la licitación de un contrato de servicio cuyo valor estimado es de 120.836,87 euros, IVA excluido, y por tanto es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

Por todo ello, el objeto de este recurso se ha configurado correctamente.

**Quinto.** El recurrente señala que la oferta de la adjudicataria se consideró formulada en términos que la hacían anormalmente baja, aunque manifiesta que no le consta que se haya seguido, ni que se haya emitido informe en relación con la justificación presentada por el adjudicatario. Haya sido así o no, dice, el hecho de que el adjudicatario oferte un precio de 0 € por hora de “ayudante” en los tres lotes que conforman el objeto del contrato contraviene de pleno la normativa laboral. Entiende que, en tanto contraviene la normativa laboral, la oferta de la adjudicataria debiera haber sido excluida.

El órgano de contratación, tras exponer profusamente el desarrollo del procedimiento de contratación, se opone a lo alegado por el recurrente señalando, en síntesis:



-Que las ofertas podrían mejorar a la baja el precio máximo, y no se indica un precio mínimo.

-Que se ha seguido el procedimiento establecido por el artículo 149 de la LCSP, cuyas vicisitudes detalla.

-Que, como hemos reflejado en los Antecedentes, y en lo referido al incumplimiento del convenio, es aplicable el Convenio Colectivo Provincial para la industria siderometalúrgica de Bizkaia 2022-2025, en el que no consta la categoría de ayudante, por lo que consideró que no había motivo para rechazar la oferta económica presentada por la adjudicataria.

La adjudicataria, por su parte, formuló alegaciones en las que, en síntesis, manifiesta que la mesa de contratación no valora de forma individual precios unitarios, sino un servicio basado en dichos precios, por lo que el importe de ayudante no es objeto de valoración cuantitativa de forma directa. Señala que todos sus técnicos tienen la categoría de oficial de 1ª o 2ª según el convenio colectivo que le es aplicable, por lo que ninguno de los técnicos es ayudante o asimilado. Por ello, dice, *“como en las licitaciones públicas no se pueden dejar importes a 0 €, pues la hemos tasado en 0,01 €, ya que no existe”*.

**Sexto.** Expuestas las posiciones de las partes, debemos descartar, de inicio, las consideraciones realizadas por el recurrente en relación con el cumplimiento del procedimiento contemplado en el artículo 149 de la LCSP. En efecto, se limita a manifestar que “desconoce” si el procedimiento se ha observado, aunque no extrae de tal aparente desconocimiento consecuencia alguna. Descartando, por mor de la función revisora de este Tribunal, la posibilidad de que realicemos un escrutinio del referido procedimiento para confirmar su legalidad, no procede hacer pronunciamiento adicional al respecto.

**Séptimo.** Podemos, pues, abordar el único motivo de oposición formulado por el recurrente, que no es otro que el incumplimiento por la oferta del adjudicatario de la normativa laboral aplicable.

Consta en el expediente (documento 17.3.2) la justificación de la oferta presentada por el adjudicatario que, en lo que al presente recurso importa, se manifiesta en idénticos términos que en los reseñados anteriormente al exponer sus alegaciones.



No consta la emisión por los servicios técnicos del órgano de contratación de informe alguno en relación con la justificación referida. El acta de la mesa de contratación celebrada el 5 de junio de 2023 (documento 11.5) se limita a exponer,

*“1.- Justificación de Oferta Anormalmente Baja: 2023/031/01 - Servicio de mantenimiento preventivo-normativo y correctivo de equipos y sistemas de protección contra incendios y anti intrusión en los centros de “MUTUALIA”, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social N ° 2*

*Tras la revisión de la documentación aportada por los licitadores la mesa concluye lo siguiente:*

*Admitir a los siguientes licitadores:*

*NIF: B95444733 ABRA SEGURIDAD, S.L. Araba. - Instalaciones de Llodío y Vitoria, Bizkaia.- Instalaciones de Basauri, Erandio, Gernika, Santurce, Bilbao (Henao y Ercilla), Iurreta y Zamudio. , Gipuzkoa.- Instalaciones de Azkoitia, Beasain, Bergara, Donostia (Miraconcha y Pakea), Eibar e Irún”.*

El argumento central tanto del órgano de contratación como del adjudicatario es, por lo tanto, que no existiendo la categoría profesional de “ayudante” en el Convenio Colectivo aplicable, no vulnera la normativa laboral valorar a 0,01 € la hora de trabajo de estos.

Para resolver la cuestión planteada, hemos de considerar en primer lugar las prestaciones que conforman el objeto del contrato (el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares – PCAP en adelante- prevé tres lotes, aunque su conformación se realiza en función de la ubicación de las instalaciones en las que se realizarán las prestaciones, por lo que podemos considerar conjuntamente el contenido de las mismas).

El objeto del contrato es el *“(…) servicio de mantenimiento preventivo-normativo y correctivo de equipos y sistemas de protección contra incendios y anti intrusión en los centros de “MUTUALIA”, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2”.*



Las prestaciones que conforman el objeto del contrato se conforman en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante), e incorporan el mantenimiento de los equipos y de los sistemas de protección contra incendios (tanto preventivo-normativo –cláusulas 3ª y 4ª- como correctivo –cláusula 5ª-) y de los sistemas anti-intrusión (también tanto preventivo-normativo –cláusula 9ª- como correctivo –cláusula 9º, que prevé que se realizará en los mismos términos que la cláusula 5ª--).

La cláusula 8ª del PPT expone los “*medios humanos mínimos de la empresa mantenedora*”, por su ubicación y las referencias normativas referidos al mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios, en los siguientes términos,

De acuerdo con el Anexo III del RD 513/2017, se habrá de justificar el cumplimiento de los medios humanos indicados en dicho anexo:

*“- Responsable técnico en posesión de título de escuelas técnicas universitarias, u otra titulación equivalente, con competencia técnica en la materia.*

*- Deben de contar, como mínimo, con un operario cualificado para cada uno de los sistemas para los que estén habilitadas, pudiendo un mismo operario estar cualificado para uno o varios sistemas.*

*El cumplimiento de estos requisitos se deberá acreditar en el sobre B, aportando, adicionalmente a lo solicitado en el criterio “Equipo de medios humanos y materiales” del Pliego de Condiciones Particulares, el CV de cada persona asignada a cada perfil solicitado”.*

Para los sistemas anti-intrusión no se prevén categorías específicas del personal, aunque la cláusula 9ª manifiesta que “*las empresas licitadoras deberán disponer de servicio técnico adecuado para atender las posibles averías de los sistemas de seguridad. El personal tendrá conocimiento sobre las normas UNE 50131 y siguientes*”.

El precio se determina por precios unitarios (apartado 7 del cuadro de características del PCAP) y que el Anexo I (a) del PCAP establece un modelo de oferta en el que los licitadores deben consignar entre otros, los precios por hora de técnico y de ayudante. Entre los



criterios de valoración evaluables mediante fórmulas se encuentra el precio, que se determina como la suma de los precios unitarios ofertados por el licitador por cada uno de los ítems requeridos por el órgano de contratación por el consumo (medido en unidades) de cada uno de ellos, estimado por el órgano de contratación y que no puede ser modificado por el licitador.

De las consideraciones anteriores podemos concluir que en lo que a la presente Resolución importa, una parte sustancial de las prestaciones objeto del contrato (o de los lotes en que este se divide) está constituida por actuaciones (programadas o no) de mantenimiento a desarrollar por personal técnico.

Llegados a este punto podemos afirmar que la exigencia de “técnicos” y “ayudantes” por el PCAP son términos oscuros, porque:

- El órgano de contratación no explica que entiende por tales, o que cualificación debe tener cada una de tales categorías. En efecto, en la Memoria del contrato (documento 6.1), en su apartado 9 (Datos económicos y justificación, en su caso) se limita a consignar las anualidades del contrato, sin desglose de costes. En el Anexo I (a) del PCAP (Modelo de proposición económica) incluye un importe máximo por cada ítem que conforma las prestaciones del contrato, entre los cuales se encuentran el “precio por hora de técnico” y el “precio por hora de ayudante”, lo que, evidentemente, no nos permite concluir nada relevante sobre las categorías profesionales a las que se refiere, ni el Convenio Colectivo que ha tomado como referencia para el cálculo de los referidos precios-hora.

- Hemos dicho que el PPT (cláusula 8ª) establece la exigencia de medios humanos para el mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios “*de acuerdo con el Anexo III del RD 513/2017*”. El Anexo III del Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios establece en su apartado 1º:

Contar con el personal necesario para realizar la actividad en condiciones de seguridad, en número suficiente para atender las instalaciones que tengan contratadas con un mínimo de:





*“a) Un responsable técnico de la empresa, en posesión de un título universitario con competencia específica en las materias objeto del presente reglamento, contratado en plantilla a jornada completa (salvo que se acredite que el horario de apertura de la empresa es menor, en cuyo caso se admitirá que este esté contratado a tiempo parcial para prestar servicios durante un número de horas equivalente al horario durante el que la empresa desarrolle su actividad).*

*Se considerará que también queda satisfecho el requisito de contar con un técnico titulado universitario competente en plantilla si se cumple alguna de las siguientes condiciones:*

*1.<sup>a</sup> En el caso de las personas jurídicas, el título universitario, lo posea uno de los socios de la organización, siempre que trabaje para la empresa a jornada completa, o durante el horario de apertura de la misma.*

*2.<sup>a</sup> En el caso de que la empresa instaladora y/o mantenedora sea una persona física dada de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos, si esta dispone de titulación universitaria con competencia específica en las materias objeto del presente reglamento.*

*La figura del responsable técnico podrá ser sustituida por la de dos o más técnicos titulados universitarios competentes, cuyos horarios laborales permitan cubrir la jornada completa o el horario de apertura de la empresa.*

*b) Un operario cualificado para cada uno de los sistemas para los que está habilitada, o un mismo operario si este está cualificado en todos los sistemas, contratado en plantilla a jornada completa (salvo que se acredite que el horario de apertura de la empresa es menor, en cuyo caso se admitirá que este esté contratado a tiempo parcial para prestar servicios durante un número de horas equivalente al horario durante el que la empresa desarrolle su actividad).*

*Se considerará que también queda satisfecho el requisito de contar con un profesional habilitado en plantilla si se cumple alguna de las siguientes condiciones:*



*1.ª En el caso de las personas jurídicas, la cualificación individual, la ostente uno de los socios de la organización, siempre que trabaje para la empresa a jornada completa, o durante el horario de apertura de la misma.*

*2.ª En el caso de que la empresa instaladora y/o mantenedora sea una persona física dada de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos, si esta dispone de la habilitación correspondiente.*

*La figura del operario cualificado podrá ser sustituida por la de dos o más, cuyos horarios laborales permitan cubrir la jornada completa o el horario de apertura de la empresa”.*

El apartado 2º del referido Anexo detalla las exigencias que se establecen para los “operarios cualificados” que requieren disponer de un título universitario, de formación profesional o certificado de profesionalidad adecuados a las funciones que deben desempeñar.

Tampoco, por lo tanto, las referencias normativas incorporadas al PPT nos permiten concluir nada relevante sobre el significado que debe darse a las expresiones “técnico” y “ayudante”.

Hemos dicho que la oscuridad de los Pliegos no puede perjudicar al licitador de buena fe (Resolución 737/2022 de 22 de junio), por lo que hemos de considerar si la interpretación que el adjudicatario ha dado a los conceptos referidos (y que ha sido acogida por el órgano de contratación) se ajusta al principio de igualdad de trato o, dicho, en otros términos, que no le supone una ventaja competitiva ilegítima.

De lo dicho hasta el momento podemos realizar una serie de afirmaciones que nos ayuden a resolver la cuestión planteada:

a) Resulta indudable que, pese a la deficiente conformación de los Pliegos en el aspecto que nos ocupa, el órgano de contratación entiende que las actuaciones que conforman las prestaciones contempladas en el PPT han de ser realizadas por un “técnico” y/o por un “ayudante”.



b) La concurrencia de ambos en la ejecución del contrato es obligada, en cuanto, como hemos señalado anteriormente, el Anexo I (a) del PPT contempla una medición de las horas estimadas de dedicación de cada una de las categorías enunciadas (para los dos años del contrato, en el lote 1, 8 horas de técnico y 6 de ayudante, en el lote 2, 55 horas de técnico y 108 de ayudante y para el lote 3, 44 horas de técnico y 4 de ayudante).

Llegados a este punto, podemos afirmar que la ejecución de las prestaciones requiere de “técnicos” (“persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte”, según el DRAE) y “ayudantes” (“que ayuda” según la DRAE, lo que, incidentalmente, no se opone a que sea también “técnico” en la acepción referida antes).

Con estos antecedentes, la oferta del adjudicatario debiera haber sido rechazada. Porque, en efecto, una interpretación de los Pliegos que preserve el principio de libre concurrencia exige considerar que debe consignarse el precio-hora del ayudante (cualquiera que sea la categoría profesional que tenga según el Convenio Colectivo aplicable). No es preciso demorarse en determinar el Convenio Colectivo aplicable para concluir que un precio-hora de 0,01 € incumple la normativa laboral, por lo que sería aplicable lo dispuesto por el artículo 149.4 en su párrafo 4º de la LCSP.

Por otro lado, e incluso si se aceptara (*quod non*) la postura del órgano de contratación sobre posibilidad de no ofrecer precio por las horas de “ayudante”, como se deduce del Anexo I (a) del PCAP, el órgano de contratación ha considerado unas horas de prestación determinadas, que no pueden ser objeto de alteración por los licitadores. De este modo, al ofrecer 0,01 € por hora el adjudicatario no imputa coste alguno a las prestaciones a desarrollar por los “ayudantes”, lo que le confiere una ventaja ilegítima y arroja serias dudas sobre su capacidad de ejecutar el contrato en los términos configurados por el órgano de contratación.

Por lo señalado, procede estimar el motivo y, con ello, el recurso

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.A.R., en representación de INSEKOR, S.A. - BIZKOR, contra la resolución de adjudicación del contrato de “*servicio de mantenimiento preventivo – normativo y correctivo de equipos y sistemas de protección contra incendios y anti intrusión en los centros de ‘MUTUALIA’, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2*”, expediente 2023/031/01, y anularla, ordenando la retroacción del procedimiento a efectos de que sea excluida la oferta presentada por ABRA SEGURIDAD, S.L.U.

**Segundo.** Dejar sin efecto la medida cautelar.

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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES