

Recurso 264/2014**Resolución 136/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 15 de abril de 2015

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa **EAS TECNO SYSTEM, S.L.** contra la resolución, de 14 de agosto de 2014, de la Presidencia del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (en adelante IFAPA) por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de vigilancia y seguridad en el centro IFAPA Alameda del Obispo (Córdoba)*”, promovido por el IFAPA (Expte. Nº 2013/000292), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 2 de junio de 2014, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el anuncio de la licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El mismo día, el citado anuncio de licitación fue publicado en el perfil del contratante del órgano de contratación.

El valor estimado del contrato asciende a 380.038,62 euros.



SEGUNDO. La licitación se llevó a cabo de conformidad con la tramitación prevista en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

En dicho procedimiento presentaron ofertas varias empresas y entre ellas la empresa EAS TECNO SYSTEM, S.L. (en adelante EAS), ahora recurrente.

TERCERO. El 1 de septiembre de 2014, tuvo entrada en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa EAS contra la Resolución de la Presidencia del IFAPA, de 14 de agosto de 2014, por la que se adjudica el contrato mencionado en el encabezamiento de esta resolución.

CUARTO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 4 de septiembre de 2014, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se solicitó al mismo el expediente de contratación, el informe sobre el recurso, así como el listado de licitadores, teniendo entrada la citada documentación en el Registro de este Tribunal el 8 de septiembre.

QUINTO. El 12 de septiembre de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los licitadores a efectos de alegaciones por un plazo de cinco días hábiles, resultando que no se ha recibido ninguna en el plazo concedido para efectuarlas.



SEXO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales, salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del TRLCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitador en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, resultan susceptibles de recurso en esta vía.

El recurso especial se ha interpuesto contra la Resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada pero susceptible de recurso por su valor estimado, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, siendo por tanto procedente el recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 40 apartados 1.b) y 2.c) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP establece que *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante*



escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.”

En el supuesto examinado, el acuerdo de adjudicación recurrido se remitió a la recurrente el 14 de agosto de 2014, por lo que habiendo tenido entrada el recurso en el registro de este Tribunal, el 1 de septiembre de 2014, el mismo se interpuso dentro del plazo legal establecido.

QUINTO. Procede, pues, analizar la cuestión de fondo suscitada. La recurrente, en base a los alegatos contenidos en su recurso, pretende que se valore su oferta en uno de los criterios en el que no obtuvo puntuación, o subsidiariamente, que dicho criterio se anule por vulnerar los artículos 1 y 139 del TRLCSP.

El objeto de la controversia resulta de la valoración de uno de los criterios de adjudicación puntuado mediante la aplicación de fórmulas, en concreto, la valoración que, con 15 puntos como máximo, se otorga al licitador que disponga del “*centro de control operativo y Delegación de la empresa*”, incluida en el apartado “*recursos de apoyo al servicio objeto del contrato*”.

Según se pone de manifiesto en el expediente, en la sesión de la mesa de contratación de fecha 2 de julio de 2014, se aprobó el informe de valoración de la Comisión Técnica, y se procedió a la apertura de los “*sobres 3. Documentación relativa a los criterios valorados mediante aplicación de fórmulas*” y a la correspondiente puntuación de las ofertas, resultando de la misma que se propuso la adjudicación a favor de la recurrente.

El 4 de julio de 2014, presenta escrito uno de los licitadores en el que entre otras cuestiones advierte que algunas de las empresas que han tomado parte en la licitación -entre las que se encontraba la recurrente- no cuentan con



delegaciones autorizadas ni homologadas por la Dirección General de la Policía en la provincia de Córdoba, según lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (en adelante RD 2364/94), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, por lo que entiende que dichas delegaciones serían simples oficinas comerciales, que no cumplen la norma anteriormente mencionada. Dicho escrito concluye, por tanto, que la actuación de la mesa de contratación valorando dichas delegaciones ha sido incorrecta.

A la vista del escrito, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 7 de julio de 2014, requiere a todos los licitadores que presentaron “*declaración responsable de tener delegación y centro operativo en la provincia de Córdoba*”, para que aporten en el plazo de 48 horas documentación acreditativa de tales circunstancias, en el sentido establecido en el artículo 17 del RD 2364/94, acordando, asimismo, la suspensión del procedimiento hasta la recepción de la documentación requerida. La entidad EAS responde, en relación al requerimiento realizado por la mesa de contratación, que no resulta obligada a que su delegación sea autorizada por la Dirección General de Policía, y ello según lo dispuesto en el artículo 17.2.b) del citado RD 2364/1994.

La mesa de contratación, en sesión celebrada el 17 de julio de 2014, acuerda, a la vista de las alegaciones efectuadas, realizar consulta a la Brigada de Policía para la Seguridad Privada de la Dirección General de Policía. A dicha consulta se responde, en síntesis, que desde la reciente Ley de Seguridad Privada 5/2014, de 4 de abril (en adelante Ley 5/2014), sería obligatorio obtener una autorización concedida por el Ministerio del Interior o de las Autoridades de las Comunidades Autónomas que tengan competencia para ello, a la vista de lo cual la mesa decide no valorar la oferta de EAS, en lo que respecta a la puntuación relativa al apartado “*delegación y centro operativo en la provincia de Córdoba*”, resultando que, al alterarse la puntuación inicialmente otorgada, EAS ya no fue la oferta económicamente más ventajosa, por lo que la mesa propone a



otro licitador como adjudicatario.

La recurrente expone ahora en su recurso, como ya hizo anteriormente en el procedimiento de adjudicación, que la misma dispone de menos de 30 vigilantes en la provincia de Córdoba y que por lo tanto no está obligada a que su delegación cuente con la autorización prevista en el RD 2364/1994. Por otro lado, argumenta que, en el apartado correspondiente de criterios de adjudicación mediante aplicación de fórmulas, el Anexo VII del PCAP no dispone que la delegación de la empresa tenga que estar autorizada por la Dirección General de la Policía.

Concluye que valorar que la Delegación tenga que disponer de autorización, vulnera el principio de libre concurrencia, ya que se valora un requisito que sirve para acreditar la solvencia técnica y que, por tanto, no podría utilizarse como criterio de adjudicación. Además, añade la recurrente que se incurriría en discriminación ya que solo se valorarían las ofertas de las empresas que estuvieran obligadas a solicitar autorización, es decir, las que tuvieran más de 30 vigilantes en la Provincia de Córdoba.

El órgano de contratación, por su parte, informa que no ha existido vulneración del principio de libre concurrencia, igualdad y no discriminación, ya que la citada autorización no constituye un requisito de solvencia, sino una exigencia administrativa y legal constitutiva de la condición de delegación o sucursal de la sede de una empresa de esta naturaleza y por consiguiente un requisito que da contenido al término delegación como criterio a tener en cuenta a efectos de valoración en el procedimiento de contratación.

SEXTO. Vistas las alegaciones de las partes, procede entrar a analizar el objeto del recurso. La recurrente expone, en síntesis, que en la valoración de uno de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en



concreto “*centro de control operativo y delegación de la empresa*”, se le ha exigido que dicha delegación esté autorizada por la Dirección General de Policía, cuando ello no estaba establecido como requisito en los pliegos, y cuando además la delegación de la recurrente no estaba sometida a dicha autorización. Solicita, por tanto, que o bien se le otorgue la puntuación correspondiente en dicho apartado, o que se anule el criterio del pliego por vulnerar el TRLCSP.

En primer lugar, hemos de recordar que el artículo 145.1 del TRLCSP estipula que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

En este sentido, y conforme a reiteradísima jurisprudencia, este Tribunal ha manifestado en distintas resoluciones, entre las más recientes la 77/2015, de 24 de febrero, y la 87/2015, de 3 de marzo, que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por los licitadores, por lo que, en virtud del principio “*pacta sunt servanda*”, necesariamente ha de estarse ahora al contenido de los mismos, que son ley entre las partes.

Por lo que aquí es objeto de controversia, es decir, la documentación que se exigía para acreditar la disponibilidad de la delegación a efectos de puntuación, el Anexo V-A del PCAP establecía, en relación a la documentación que debía constar en el “*Sobre 3. Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas*”, la concisa mención siguiente: “*3. Documentación justificativa para la valoración de los demás criterios de adjudicación que se valoran mediante la aplicación de fórmulas*”, sin que realmente se detallase la forma en la que los licitadores debían acreditar en su oferta que disponían de una delegación en Córdoba para ser puntuados.



Efectivamente en el Anexo VII, donde se establecen los “*Criterios objetivos de adjudicación y baremo de valoración*”, se prevé con una puntuación de 15 puntos los “*recursos de apoyo al servicio objeto del contrato*” que son en concreto “*el centro de control operativo 24 horas y delegación en la provincia donde radica el servicio objeto del contrato.*” Por tanto, es cierto que no se concreta en el contenido del PCAP la documentación con la que el licitador debía acreditar la existencia de su delegación, cuestión que se salva por la presentación de una declaración responsable, según se desprende de la documentación contenida en el expediente.

Es a la vista del escrito presentado a la mesa de contratación por uno de los licitadores alertando que, tras la apertura pública del “*sobre 3*”, había detectado ofertas que incluían delegaciones que no estaban autorizadas por la Dirección General de la Policía, cuando la mesa de contratación solicita la documentación acreditativa a cada uno de los licitadores que había presentado en su oferta la susodicha delegación en Córdoba, y les requiere la autorización mencionada.

Esta actuación de la mesa de contratación implica que, ante el escrito de uno de los licitadores, decide solicitar la acreditación de un requisito no previsto en el pliego -*la autorización u homologación de la Dirección General de la Policía de la delegación en Córdoba*- que en lugar de ser requerido al adjudicatario, previamente a la formalización del contrato, de forma consustancial a la ejecución, se exige en el procedimiento de licitación como requisito *ex novo*, sin estar previsto en los pliegos, y necesario para recibir la puntuación en el apartado correspondiente en cuestión. Este Tribunal considera que dicha actuación quebranta, como alega la recurrente, el principio por el que los pliegos son *ley entre las partes*, que rigen en todo momento el procedimiento de selección de la oferta económicamente más ventajosa y que una vez aprobados, no pueden ser modificados por la *vía de los hechos*, requiriendo una



documentación que efectivamente no se exigía en los pliegos que regían la licitación.

Pero es más, la mesa de contratación, tras requerir a los licitadores -en relación con sus delegaciones- la exigencia de aportación de documentación justificativa al amparo del RD 2364/1994, y a la vista de la documentación entregada por la ahora recurrente, es cuando solicita información a la unidad territorial en Sevilla de seguridad privada de la Policía que, según figura en el expediente remitido, expone que a la apertura de delegaciones o sucursales de empresas de seguridad privada les resulta de aplicación lo establecido en el artículo 17 del RD 2364/94 y el artículo 11.1 de la reciente Ley 5/2014, acudiendo a la regulación de esta última para informar que resulta obligatorio obtener autorización concedida por el Ministerio del Interior o autoridades de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, para que las delegaciones puedan serlo a los efectos de la normativa de seguridad privada.

La mesa de contratación, como ya se ha expuesto *ut supra*, con base a esta información, decide no otorgar puntuación a la entidad EAS. Así, la mesa de contratación en el expediente de contratación y el órgano de contratación en su informe reproducen el contenido del artículo 11.1 de la Ley 5/2014, para concluir que las delegaciones o sucursales necesitan tener autorización. Ocurre, sin embargo, que el texto legal que sirvió de fundamento a la actuación de la mesa de contratación, se encontraba en *vacatio legis* en el momento en el que se publicó la licitación. Así, la Ley 5/2014, de 4 de abril, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 5 abril 2014, número 83, previendo en su disposición final cuarta su entrada en vigor a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Por tanto, su entrada en vigor se produjo el 5 de junio de 2014. Por otro lado, la publicación del anuncio de la licitación se produjo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, número 104, el 2 de junio de 2014. De ello resulta, que no solo se exige una documentación que no estaba prevista en



los pliegos, y que debe considerarse como previa a la adjudicación, sino que además se exige en virtud de una norma que ni siquiera estaba en vigor cuando se publicó el anuncio de licitación en el diario oficial correspondiente.

A mayor abundamiento, y aun suponiendo que dicha norma hubiera estado en vigor, la misma prevé un período transitorio, que viene regulado en la Disposición transitoria cuarta, *“Plazos de adecuación 1. Las empresas de seguridad privada y sus delegaciones, los despachos de detectives privados y sus sucursales, las medidas de seguridad adoptadas y el material o equipo en uso a la entrada en vigor de esta ley de acuerdo con la normativa anterior, pero que no cumplan, total o parcialmente, los requisitos o exigencias establecidos en esta ley y en sus normas de desarrollo, deberán adaptarse a tales requisitos y exigencias, dentro de los siguientes plazos de adecuación, computados a partir de su entrada en vigor:*

a) Dos años respecto a los requisitos nuevos de las empresas de seguridad privada y sus delegaciones y de los despachos de detectives privados y sus sucursales.” De lo que resulta, a efectos de la autorización referida, la mesa de contratación habría tenido que observar el período transitorio previsto en la norma referida.

De todo lo anterior este Tribunal concluye que la actuación de la mesa de contratación no se adecuó a lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que, como este Tribunal ha manifestado en multitud de ocasiones, es la Ley del contrato y que, en cualquier caso, el fundamento de la mesa de contratación para no otorgar la puntuación dimanada de la invocación de una norma que no resultaba de aplicación en el momento procedimental en que se hallaba la licitación cuando la mesa de contratación decidió no valorar la oferta de EAS en el criterio controvertido.

En virtud de cuanto se ha argumentado, procede estimar el recurso y anular la



resolución de adjudicación impugnada, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento previo a la valoración de la oferta de la recurrente a fin de que se valore la misma en el criterio de adjudicación controvertido y se dicte la resolución de adjudicación que proceda.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa empresa **EAS TECNO SYSTEM, S.L.** contra la resolución, de 14 de agosto de 2014, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de vigilancia y seguridad en el centro IFAPA Alameda del Obispo (Córdoba)*” (Expte. Nº 2013/000292) y en consecuencia, anular el acto impugnado, con retroacción de las actuaciones en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento.

TERCERO. Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1



de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

