

Recurso 10/2012**Resolución 50/2019****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 27 de febrero de 2019

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEGURIDAD ALHAMBRA Y PROTECCIÓN, S.L.** contra la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Granada, de 29 de diciembre de 2011, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de Vigilancia y Seguridad de la sede de la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, sita en Avenida del Sur nº13, de Granada” (Expte 1802/2011), actual Delegación Territorial de Salud y Familias, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 24 de octubre de 2011, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 208, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.



SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

TERCERO. La mesa de contratación en sesión celebrada el 29 de noviembre de 2011, una vez valoradas las ofertas y de acuerdo con la puntuación global de cada una de las empresas licitadoras respecto a los criterios de adjudicación, acuerda proponer la adjudicación del contrato a la empresa “TEMPLAR VIGILANTES DE SEGURIDAD, S.L” (en adelante, TEMPLAR), que obtuvo un total de 97,885 puntos, frente a 97,183 puntos asignados a la empresa recurrente.

CUARTO. El 13 de diciembre de 2011, la recurrente presenta ante el órgano de contratación escrito de alegaciones en el que solicita que deje sin efecto la propuesta de adjudicación realizada a la entidad TEMPLAR, como consecuencia de error en la valoración de la oferta presentada por esta, en aplicación de los criterios sujetos a juicio de valor.

QUINTO. El 28 de diciembre de 2011 -previo traslado por el órgano de contratación del anterior escrito- se procede por la entidad TEMPLAR a formular las correspondientes alegaciones.

SEXTO. Mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2011, el órgano de contratación pone en conocimiento de la recurrente que no existen razones para proceder conforme a lo solicitado, emplazándole para que, en su caso, interponga el correspondiente recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación.

SÉPTIMO. Con fecha 29 de diciembre de 2011, el órgano de contratación acuerda la adjudicación del presente contrato a la entidad TEMPLAR. Consta que, ese mismo día, fue retirado el documento original por el que se comunicaba a la



recurrente la adjudicación del contrato.

OCTAVO. El 30 de diciembre de 2011, tuvo entrada, en el Registro General de la Delegación Provincial de la Consejería de Salud en Granada, anuncio de interposición de recurso especial en materia de contratación por parte de la empresa SEGURIDAD ALHAMBRA Y PROTECCIÓN, S.L. (en adelante, SEGURIDAD ALHAMBRA) contra la citada resolución de adjudicación.

NOVENO. El 3 de enero de 2012, tuvo entrada, en el Registro Auxiliar de la Delegación Provincial de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en Granada, escrito de interposición del recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución de adjudicación. No obstante, el citado escrito de interposición se recibió el 27 de enero de 2012 en el Registro General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

DÉCIMO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 31 de enero de 2012, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió para que remitiera el expediente de contratación acompañado de un informe detallado del órgano competente, así como un listado de licitadores con los datos necesarios a efectos de notificaciones.

UNDÉCIMO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 7 de febrero de 2012, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento concediéndoles un plazo de 5 días hábiles para que formular alegaciones habiéndolas presentado en plazo la entidad TEMPLAR.

DUODÉCIMO. Mediante Resolución 15/2012, de 22 de febrero, este Tribunal, resuelve declarar la inadmisión del recurso especial interpuesto por haberse presentado fuera del plazo legalmente previsto.

DECIMOTERCERO. El 18 de abril de 2012, la recurrente interpone recurso contencioso- administrativo núm. 484/2015 contra la citada resolución.



DECIMOCUARTO. Con fecha 6 de febrero de 2019, se ha recibido en el Registro de este Tribunal, oficio del órgano de contratación, por el que se da traslado del testimonio de la Sentencia núm. 1.894/2018, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, el 25 de octubre de 2018, en el que se indica que la misma es firme.

La citada Sentencia dispone que con estimación del recurso interpuesto, se ordena a este Tribunal la retroacción de las actuaciones y admisión a trámite del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad SEGURIDAD ALHAMBRA Y PROTECCIÓN, S.L. contra la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Granada, de 29 de diciembre de 2011, para que tras su tramitación legal dicte la resolución que proceda conforme a derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Acreditado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso y concluida la tramitación legal del mismo, en ejecución de la Sentencia núm. 1.894/2018 dictada por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, procede analizar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente funda su recurso en la inadecuada valoración de la oferta de la adjudicataria en aplicación de los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor, solicitando la anulación del acuerdo de adjudicación adoptado por considerar que este no es conforme a derecho y la retracción de las actuaciones para que se proceda por la mesa a realizar una nueva valoración de acuerdo con sus pretensiones.

En concreto, cuestiona la puntuación otorgada a la entidad TEMPLAR en aplicación del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor “Recursos de apoyo al servicio objeto de contrato”, respecto del subcriterio “Centro de control



operativo y Delegación de la empresa”, en el que se le asigna la puntuación correspondiente al apartado “Cuenta con centro de control operativo 24 horas y Delegación en la provincia donde radica el servicio objeto del contrato.”

No obstante, alega la recurrente que se ha producido un error en la puntuación asignada, toda vez que la adjudicataria no dispone de una delegación “autorizada” en Granada, en los términos previstos en artículo 17 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (en adelante, RSP), que establece la necesaria autorización de la Dirección General de la Policía para la apertura por las empresas de seguridad de delegación o sucursal.

Al respecto, señala que a la Dirección General de la Policía no le consta la disposición por la empresa adjudicataria de delegación en la provincia de Granada, aportando, para acreditar dicha circunstancia, junto con su escrito de recurso el documento expedido por el Comisario Jefe de la Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de la Comisaría Provincial de Granada, en el que se indica textualmente que *“no figura que la citada Empresa de Seguridad posea Delegación en Granada y Provincia”*.

Por lo tanto, considera que aun cuando el pliego no establece de forma expresa que debe entenderse por Delegación de empresa, a su juicio, resulta obvio acudir a la legislación vigente en materia de seguridad privada a dichos efectos, procediendo puntuar, en su caso, la existencia de dicha Delegación en el supuesto de que esta cumpla con los requisitos legales previstos en la normativa citada, evitando de esta forma cualquier tipo de discriminación o vulneración del principio de igualdad entre las empresas licitadoras.

En consecuencia, estima que puntuar la disposición de una delegación no autorizada por la Dirección General de la Policía, que no reúne por tanto, los requisitos legales es contraria al ordenamiento jurídico y a los principios que rigen la contratación administrativa por lo que la valoración y adjudicación son nulos de pleno derecho.



Por su parte, el órgano de contratación en el informe al recurso presentado, se limita a relacionar los distintos hechos acaecidos en la tramitación del presente procedimiento de adjudicación, sin emitir un pronunciamiento respecto a la cuestión controvertida.

No obstante lo anterior, consta en el expediente remitido la contestación del órgano de contratación al escrito de alegaciones formulado por la ahora recurrente con ocasión de la propuesta de adjudicación realizada por la mesa de contratación -escrito formulado en términos similares al presente recurso- y en el que el órgano de contratación manifiesta que *“Esta Delegación Provincial, en base al Informe Técnico emitido por la Comisión de Expertos relativo a la documentación aportada por la Empresa TEMPLAR VIGILANTES DE SEGURIDAD, S.L. sobre criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor, en base a la propuesta formulada por la mesa de Contratación de fecha 29 de noviembre de 2011 y a lo manifestado por la Empresa TEMPLAR VIGILANTES DE SEGURIDAD S.L. comunicando que disponen de una Delegación comercial en Granada, y a la no obligatoriedad de dar conocimiento de su apertura a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil por no disponer de un número de vigilantes superior a treinta que prestan servicio en la provincia de Granada al amparo de los establecido en el art. 17.2 b) del Reglamento de Seguridad privada, aprobado por Real Decreto n.º 2363/1994, de 9 de Diciembre, no encuentra razones que justifiquen atender a la solicitud formulada por esa Empresa en su escrito de fecha 13/12/2011, y no dar curso a la propuesta de adjudicación formulada por la Mesa de Contratación en sesión de fecha 29 de noviembre de 2.011”*.

Por su parte, la adjudicataria en el trámite de alegaciones concedido y en contra de lo argumentado por la recurrente, declara que dispone de centro de control operativo así como de una Delegación comercial.

Asimismo, pone de manifiesto que hasta que no alcance una plantilla de 30 vigilantes de seguridad en la provincia de Granada, no pretende abrir una



delegación o sucursal autorizada por la Dirección General de la Policía en dicha provincia.

SEGUNDO. Expuestas las alegaciones de las partes, procede analizar la cuestión objeto de controversia, que se circunscribe a determinar si la valoración realiza por el comité de expertos de la oferta de la empresa adjudicataria en aplicación del subcriterio de adjudicación no automático “Centro de Control operativo y Delegación de la empresa” es conforme a derecho.

Así, con carácter previo y con objeto de centrar los términos del debate, procede traer a colación, en lo que aquí interesa, tanto el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), que rige la presente licitación como el contenido del informe de valoración técnica en los aspectos cuestionados.

En este sentido el ANEXO VII del PCAP “CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y BAREMOS DE VALORACIÓN”, dispone respecto a la “Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor” lo siguiente:

“Propuesta técnica: Características técnicas de la Oferta conforme al CUADRO I45%
Mejoras al Servicio, conforme al CUADRO II.....15%”

Asimismo, el CUADRO I dispone:

“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE CARÁCTER TÉCNICO (45 puntos)

1. ESTUDIO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD DEL EDIFICIO OBJETO DE CONTRATO (Máximo 70%)
1.1 Medios Pasivos. (Máximo 35%) (...)
1.2 Medios activos. (Máximo 35%) (...)
2. RECURSOS DE APOYO AL SERVICIO OBJETO DE CONTRATO (Máximo 30%)
2.1. Centro de control operativo y Delegación de la empresa. (Máximo 10%) - Cuenta con centro de control operativo 24 horas y Delegación en la provincia donde radica el servicio objeto de contrato. 10% - No cuenta con centro de control operativo 24 horas y si con Delegación en la provincia donde radica el servicio objeto del contrato.....8%



- Cuenta con centro de control operativo 24 horas y Delegación en las provincias limítrofes donde radica el servicio..... 6%
- No cuenta con centro de control operativo 24 horas en la Comunidad Autónoma y sí con Delegación en las provincias limítrofes donde radica el servicio4%
- Cuenta con centro de control operativo 24 horas y sí con Delegación en la Comunidad Autónoma.2%
- No cuenta con centro de control operativo 24 horas y sí con Delegación en la Comunidad Autónoma.1%
- No presenta documentación alguna relativa a su centro de control operativo o de la Delegación.0%

2.2. Medios materiales de los que dispone la empresa y como y en que medida se ponen estos a disposición del Organismo. (Máximo 10 %)

(...)

2.3. Recursos humanos de los que dispone la empresa en la Delegación a la que quedará adscrito el servido objeto del contrato. (Máximo 10 %)

(...)"

Por su parte, el informe de valoración técnica de fecha 23 de noviembre de 2011, que obra en el expediente remitido y en relación al subcriterio referenciado, dispone lo siguiente:

2.1) Centro de Control Operativo y Delegación de la Empresa. (Máximo 4.5000 puntos).

Empresas	Justificación	Puntos
TEMPLAR	Cuenta con centro de control operativo 24 horas y Delegación en la provincia donde radica el servicio objeto del contrato	4.5000

En primer lugar, debemos señalar, como ya se ha indicado anteriormente, que la recurrente sostiene que la puntuación otorgada a la adjudicataria en aplicación del subcriterio de adjudicación no automático “Centro de control operativo y Delegación de la empresa” es errónea, toda vez que considera que cuando el órgano de contratación en la redacción del criterio emplea el término “Delegación” lo hace en clara alusión a la disposición por parte de los licitadores de una dependencia habilitada conforme a la legislación de seguridad privada.



Por lo tanto, aun cuando la adjudicataria posea un centro de control operativo, circunstancia esta no cuestionada por ninguna de las partes, al no disponer de delegación autorizada conforme al artículo 17 del RSP considera, que en su caso, procederá otorgarle la puntuación correspondiente a cualquiera de los apartados previstos en el citado subcriterio a excepción del primero, por cuanto no cumple con los dos requisitos previstos en él.

Por su parte, la adjudicataria en su escrito de alegaciones reconoce que no dispone de delegación autorizada por la Dirección General de la Policía en la provincia de Granada si bien dispone de Delegación comercial.

El artículo 17 del RSP “*Apertura de sucursales*”, dispone que:

“1. Las empresas de seguridad que pretendan abrir delegaciones o sucursales lo solicitarán a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), acompañando los siguientes documentos:

(...)

2. Las empresas de seguridad deberán abrir delegaciones o sucursales, dando conocimiento a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), con aportación de los documentos reseñados en el apartado anterior, en las Ciudades de Ceuta y Melilla o en las provincias en que no radique su sede principal, cuando realicen en dichas ciudades o provincias alguna de las siguientes actividades:

a) (...)

b) Vigilancia y protección de bienes y establecimientos, cuando el número de vigilantes de seguridad que presten servicio en la provincia sea superior a treinta y la duración del servicio, con arreglo al contrato o a las prórrogas de éste, sea igual o superior a un año.”

Del artículo transcrito se evidencia que la autorización de la Dirección General de la Policía siempre es necesaria para abrir una delegación o sucursal por una empresa de seguridad ya sea de forma voluntaria o por imperativo legal en los supuestos previstos en la norma.

Sentado lo anterior, la determinación de la conformidad a derecho de la valoración realizada, pasa por precisar el alcance del término Delegación empleado en los pliegos que rigen el presente contrato.



Al respecto, el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), en su cláusula 5, en relación a la “DOCUMENTACIÓN TÉCNICA OBLIGATORIA PREVIA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO”, establece que “Con carácter obligatorio, la adjudicataria hará entrega a la Administración, al inicio de la prestación del servicio de la documentación que se relaciona a continuación:

- *Certificado de apertura de la delegación y/o sucursal en la provincia donde se preste el servicio que se contrata, conforme al artículo 17.2 del Reglamento de Seguridad privada. Caso de no ser exigible el representante legal de la adjudicataria justificará los motivos que hacen innecesaria la existencia de delegación o sucursal.*

(...)

Una vez expuesto el contenido del PPT y puesto en relación con el subcriterio de adjudicación “Centro de control operativo y Delegación de la empresa” previsto en el PCAP, reproducido anteriormente, debemos entender que en ambos casos los pliegos se están refiriendo a la delegación prevista en la normativa de seguridad privada, siendo de aplicación al presente supuesto la doctrina sobre la interpretación de los contratos, respecto a la que ya se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 343/2018 de 11 de diciembre, donde señalaba que “De acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia –SSTS de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos (...)”. En este sentido el Código Civil en su artículo 1.285 consagra el principio de interpretación sistemática, al establecer que las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.



Asimismo, debemos señalar que la literalidad del término “delegación comercial” al que alude la adjudicataria, hace referencia a la unidad organizativa encargada de la comercialización de productos de la empresa principal en un ámbito territorial determinado, realizando en este sentido funciones propias de un agente comercial y que en ningún caso cumple con los requisitos previstos en la normativa en materia de seguridad privada, por lo que difícilmente puede equipararse a la Delegación prevista en dicha legislación que es a la que se refiere expresamente el PPT y por ende, el subcriterio del PCAP, no siendo razonable interpretar que ambos pliegos utilicen el término “delegación” con dos acepciones distintas.

En consecuencia atendiendo a la interpretación lógica de los pliegos y a la finalidad perseguida con el presente contrato, cual es la de prestar el servicio de vigilancia y seguridad en dependencia administrativa, debemos concluir que cuando el órgano de contratación en la redacción del subcriterio de adjudicación cuestionado emplea el término Delegación se está refiriendo necesariamente a la delegación o sucursal prevista en cualquiera de los apartados del artículo 17 del RSP, y no a la “delegación comercial” de la que en su caso pudiera disponer la adjudicataria.

Por lo tanto, en base a las consideraciones expuestas, y quedando acreditado documentalmente en el expediente remitido la no disposición por la entidad TEMPLAR de delegación en la provincia de Granada en los términos previstos en el PCAP, este Tribunal considera que se ha producido un error en la valoración de su oferta en aplicación del subcriterio de adjudicación cuestionado, al otorgarle la puntuación correspondiente a su primer apartado, no cumpliendo con los dos requisitos establecidos en él, al no disponer de delegación en la provincia donde se presta el servicio.

Por todo lo expuesto, este Tribunal acuerda estimar la pretensión de la recurrente, acordando la anulación de la resolución de adjudicación impugnada, sin que proceda emitir un pronunciamiento respecto a la retroacción de las actuaciones solicitada, en aras a realizar una nueva valoración, por cuanto a la fecha de la presente resolución



y teniendo en cuenta el plazo de duración del contrato estipulado en el pliego, el mismo podría encontrarse ya ejecutado.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEGURIDAD ALHAMBRA Y PROTECCIÓN, S.L.** contra la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Granada, de 29 de diciembre de 2011, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de Vigilancia y Seguridad de la sede de la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, sita en Avenida del Sur nº13, de Granada” (Expte 1802/2011) actual Delegación Territorial de Salud y Familias, y en consecuencia, anular el citado acto.

SEGUNDO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas 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.

