



Recurso nº 1474/2021

Resolución nº 1621/2021

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid a 19 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. Alfredo Mozo Pozo, en representación de CLECE SEGURIDAD, S.A.U., contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato “*Servicio de vigilancia y seguridad del Centro de Seguridad Marítima Integral Jovellanos de la E.P.E. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima*”, expediente EMJ21-0023, convocado por SOCIEDAD DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARÍTIMA (SASEMAR), este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 16 de septiembre de 2021, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de la licitación del contrato de “*Servicio de Vigilancia y Seguridad del Centro de Seguridad Marítima Integral Jovellanos de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima*” (SASEMAR), en el que se incluye un acceso, para los operadores económicos, al Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen la contratación. El plazo de presentación de ofertas finalizaba el 1 de octubre de 2021 presentándose 6 empresas, entre ellas, la recurrente.

Segundo. El 1 de octubre de 2021 a las 10.37h, CLECE, S.A.U. presenta recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales contra los pliegos que rigen la contratación.

Tercero. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndoles un plazo de cinco días hábiles



para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, sin que se hayan presentado más alegaciones a este recurso.

Cuarto. El 13 de octubre de 2021, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP, artículo 22.1.1º) del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC), dado que estamos ante una entidad pública empresarial, SASEMAR, poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. El objeto del recurso, lo constituye un contrato de servicios que supera el umbral para la interposición. Esto es, el valor estimado es superior a cien mil euros por lo que, según lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP estamos ante un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación. Los documentos que se impugnan son los pliegos que rigen la contratación, documentos a los que se refiere expresamente el artículo 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. El recurrente en su condición de licitador está legitimado al amparo del artículo 48 y 50 de la LCSP.

El recurrente ha presentado el recurso especial el 1 de octubre a las 10.37 y, a continuación, su oferta el mismo día a las 11.04 según certifica el órgano de contratación. Atendido lo anterior, este Tribunal aprecia que el recurrente ha cumplido con lo señalado en el artículo 50.1 b) último párrafo de la LCSP.



A continuación, debe destacarse que el propio recurrente indica que se presenta a la licitación, si bien la impugna invocando un vicio de nulidad de pleno derecho de los pliegos que le puede afectar en la medida que se utiliza un criterio de adjudicación que es de solvencia técnica por el que se confiere 10 puntos y su empresa no tiene el correspondiente certificado.

Atendido lo anterior, debe entenderse que el recurrente que, con posterioridad al recurso, ha presentado oferta para participar en él está legitimado para interponer el recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. En cuanto al fondo del asunto, el recurrente impugna la inclusión, como criterio de adjudicación valorable de forma automática, según el pliego de cláusulas administrativas particulares, el contar con un certificado acreditativo del cumplimiento de la norma ISO 18788, por entender que, dentro de los criterios evaluables mediante parámetros objetivos no pueden contenerse elementos acreditativos de la solvencia, atinentes a las características de la entidad licitadora, puesto que solamente podrá tenerse en consideración, como criterios de adjudicación, los relativos a las características de las ofertas.

Siendo que la posesión de estos certificados se refiere a características de las entidades licitadoras, y no a características de la oferta, el referido criterio es nulo de pleno derecho.

Invoca a este respecto el artículo 145.5 de la LCSP y la doctrina de este Tribunal.

El órgano de contratación, por su parte, defiende la aplicación de este criterio porque el criterio de adjudicación automático está puntuado con un máximo de 10 puntos y de conformidad con el artículo 145.6 de la LCSP, el órgano de contratación considera pertinente la adopción de este criterio de adjudicación al estar vinculado al objeto del contrato y referirse a las prestaciones que se deben realizar en virtud del mismo.

La conveniencia de la elección de este criterio de calidad, cumplimiento de la norma internacional 18788 “Sistemas de gestión para operaciones de seguridad privada”, publicada en 2015 por la Organización Internacional para la Normalización (ISO) para normalizar los sistemas de gestión de los proveedores de servicios de seguridad privada,



viene dado a que la ISO 18788 describe con detalle los principios y requisitos básicos para un sistema de gestión de operaciones de seguridad privada (SGOSP), con base en un marco de gestión empresarial y de riesgos para las organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad, así como para actividades y funciones relacionadas.

-El órgano de contratación no ha limitado el acceso a la licitación a ninguna empresa o licitador que no tuviese tal norma 18788, dado que no ha considerado este criterio limitativo, más bien ha buscado una mejora de la calidad-precio del servicio que pretende adjudicar y por ello lo ha considerado como un criterio de adjudicación en el proceso de licitación.

Es por lo que la empresa recurrente no está privada para presentar la oportuna proposición económica a la licitación del contrato EMJ21-0023; Servicio de Vigilancia en el Centro de Seguridad Marítima "Jovellanos", ya que se reitera que el criterio de adjudicación no es un criterio de exclusión y si de valoración calidad-precio, en la búsqueda de la mejor opción a la prestación del servicio.

-Y finaliza diciendo que en el caso de la norma 18788, la calidad a valorar se refiere a la prestación y no a la empresa por lo que debemos considerar que es admisible su inclusión como criterio de adjudicación y debe desestimarse el motivo de recurso.

-Cita también resoluciones de este Tribunal acerca de la vinculación directa al objeto del contrato.

Quinto. A la hora de examinar el presente recurso, debe partirse de lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en cuanto al criterio de valoración en liza se refiere, dada la exigencia de vinculación al objeto del contrato, del apartado 6 del artículo 145 de la LCSP.

El artículo 145.6 de la LCSP expresa cómo ha de interpretarse el requisito exigido:

«Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:



a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material».

El criterio en cuestión que se impugna en el presente recurso se recoge en la cláusula 5 del pliego de cláusulas administrativas particulares denominado criterios básicos para la adjudicación cuyo punto 4 establece lo siguiente:

«Cumplimiento de la norma ISO 18788 “Sistemas de gestión para operaciones de seguridad privada”, máximo 10 puntos».

A la hora de examinar si el cumplimiento de esta norma que se acredita con el certificado correspondiente, puede considerarse idóneo como criterio de adjudicación al amparo del artículo 145 de la LCSP, debe traerse a colación la reiterada doctrina de este Tribunal, que por regla general lo proscribe, entendiéndolo como hace el recurrente que estamos ante un criterio de aptitud de la empresa y no propiamente de las ofertas.

Destaca al respecto la Resolución 976/2020 de este Tribunal, que remitiéndose a otras resoluciones pone de manifiesto lo siguiente: *«Recientemente este Tribunal ha tenido ocasión de examinar la cuestión que aquí se plantea en cuanto a la necesidad de reexaminar la doctrina invocada por la recurrente a luz de la nueva regulación de los criterios de valoración medioambientales y sociales se establece en la LCSP. Así, en la Resolución nº 456/2019, de 30 de abril, se plantea la cuestión en los siguientes términos: “Quinto. La recurrente centra su recurso en la impugnación de los criterios de adjudicación contenidos en la cláusula 13ª del pliego de cláusulas administrativas particulares que, en sus apartados c) y d), establece como criterios para la adjudicación la posesión en vigor del Distintivo Igualdad en la Empresa (RED DIE) y del certificado de calidad ISO 9001, siendo valorados ambos con 13 y 10 puntos respectivamente. En materia de contratación pública, las directivas de la Unión Europea, han incluido la integración en los procedimientos de licitación pública de los requisitos medioambientales, sociales y laborales. Dichos principios se han incorporado netamente a nuestro ordenamiento. Así, el*



artículo 1.3 de la LCSP, dispone lo siguiente: “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”. La inclusión de estas condiciones sociales y medioambientales tendrá como límite el respeto al principio de igualdad, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española de 27 de diciembre. Así, en la regulación de los contratos regulados en la LCSP, se impone al órgano de contratación la obligación de introducir aquellas medidas, si bien con libertad para decidir si las incorpora como criterio de solvencia, de adjudicación, o como condición especial de ejecución, siempre que se relacionen con el objeto del contrato.

No obstante, tales criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato; entendiéndose que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas. En el caso presente, tanto el distintivo igualdad en la Empresa (RED DIE) como el certificado de calidad ISO 9001, se refieren a la empresa en su conjunto, pero carecen de directa relación con la prestación objeto del contrato. En efecto, la apreciación como criterio de adjudicación ha de hacer directa referencia a la prestación contratada y, por lo tanto, manifestarse ya en el proceso de prestación del servicio de limpieza que se pretende contratar, ya en otra etapa de su ciclo de vida. (...)

Así las cosas, es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada –y otras muchas– interpretan la concurrencia de



esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Y sobre este particular el órgano de contratación no expone en su informe una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato sino que considera que, al tratarse de un suministro y no de un servicio, esta vinculación se da de forma necesaria en la medida en que los certificados exigidos evalúan la buena praxis medioambiental en el proceso de fabricación, producción y transporte del producto que se va a adquirir, lo que está inscrito en el ciclo de la vida del mismo. Ciertamente este Tribunal no dispone de los conocimientos técnicos para valorar, en el caso concreto, si cada uno de los certificados exigidos está o no relacionado con el objeto del contrato. Sobre la existencia de esta vinculación la mercantil recurrente no se pronuncia y el órgano de contratación la justifica de forma general, alegando como se ha dicho que en los contratos de suministro los certificados acreditan la buena praxis social y medioambiental de la empresa en sus procesos productivos, que por definición están vinculados con el objeto del contrato en la medida en que lo suministrado es el resultado de estos procesos que son objeto de la acreditación medioambiental o social. Sin embargo, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”, lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2017 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación”».

Sexto. Siendo la regla general, la no admisión de estos certificados como criterios de adjudicación, para determinar si en el caso particular procede la excepción, debe examinarse si el certificado al que se refiere el criterio de adjudicación objeto de impugnación (ISO 18788) se ajusta al artículo 145.6) de la LCSP por estar vinculado al



objeto del contrato. Todo ello, partiendo de la base de que como se afirma, entre otras, en la Resolución 786/2019 el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas (en este caso de gestión para operaciones de seguridad privada) que tengan implantados las empresas licitadoras incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar.

Pues bien, atendiendo en primer lugar al expediente administrativo consta únicamente el documento de inicio de expediente y aprobación del gasto en el que no hay justificación específica sobre la elección del certificado ISO como criterio de adjudicación valorable automáticamente.

Por otra parte, el órgano de contratación en su informe justifica la vinculación al objeto del contrato principalmente en la propia definición de la norma en cuestión.

La norma ISO 18788 es un estándar diseñado para la ejecución de funciones y tareas de seguridad alineadas con buenas prácticas de negocio y manejo de riesgos, que son realizadas por empresas de seguridad privada encargadas de la protección de instalaciones gubernamentales o del sector privado, y que han sido contratadas para brindar sus servicios como un componente de competencia alto. Proporciona un marco para establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar la gestión de las operaciones de seguridad. Además, establece un marco de gestión de riesgos para las organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad y actividades relacionadas. Responsabilidad ante la ley y respeto de los derechos humanos. Operaciones de seguridad para cumplir con los requisitos de los clientes y otros interesados. Coherencia con los compromisos voluntarios a los que se suscribe.

En definitiva, con la implementación de ISO 18788 las organizaciones demuestran una determinada aptitud que afecta directamente a la empresa, pero no propiamente se vinculan a las prestaciones que van a desarrollar en virtud de un contrato que se les adjudica.

No se discute que estas certificaciones constituyan, como otros documentos, indicios de que la empresa que los posea pueda desarrollar la prestación del servicio de seguridad en la forma que requiere una óptima ejecución del contrato. Pero la vinculación directa con el



objeto del contrato no existe. Y es que la ejecución del contrato, cuyos pliegos se impugnan, requiere unas concretas prestaciones y funciones definidas en el pliego de prescripciones técnicas y un específico equipo humano que se designará para su realización mientras que el certificado se refiere a las buenas prácticas y manejo de riesgos de la empresa de seguridad en sí y por tanto que pudieran ser aplicables de forma genérica a todos los contratos que realice, pero que no afecta de forma singular a las cualidades intrínsecas de la oferta que puede ofrecer un licitador y por tanto permitir una evaluación comparativa con el resto de las ofertas.

Por consiguiente, la consideración de que, con el mencionado certificado se constata que la empresa tiene medios a su disposición que van a redundar en una mejor prestación del servicio es una cuestión que, propiamente, se refiere a la solvencia técnica del empresario, pero que como tal no sirve como criterio de adjudicación vinculado al objeto del contrato.

Por todo ello las pretensiones del recurrente deben estimarse.

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. Alfredo Mozo Pozo, en representación de CLECE SEGURIDAD, S.A.U., contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato "*Servicio de vigilancia y seguridad del Centro de Seguridad Marítima Integral Jovellanos de la E.P.E. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima*", expediente EMJ21-0023, convocado por SOCIEDAD DE SALVAMENTO Y SEGURIDAD MARÍTIMA (SASEMAR), anulando la cláusula 5 apartado 4 del pliego de cláusulas administrativas particulares referente al criterio de adjudicación automático «*Cumplimiento de la norma ISO 18788: Sistemas de gestión para operaciones de seguridad privada, máximo 10 puntos*».

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



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