

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº.- 3/2024  
RESOLUCIÓN Nº.- 4/2024

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES  
DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

En Sevilla, 11 de marzo de 2024.

Visto el escrito presentado, en nombre y representación de la mercantil SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L., (en adelante, "SEHIVIPRO"), mediante el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de 9 de febrero de 2024 de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla, por el que se adjudica el Lote 9 del contrato de "Servicio de gestión integral de la jardinería, arbolado y seguridad de los espacios verdes municipales de Sevilla no conservados con medios propios: LOTE 9 Vigilancia y cierre de parques" Expediente 23/000320, tramitado por el Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 29 de septiembre de 2023 se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los Anuncios de licitación y Pliegos, correspondientes al contrato de **Servicio de gestión integral de la jardinería, arbolado y seguridad de los espacios verdes municipales de Sevilla no conservados con medios propios: LOTE 9 Vigilancia y cierre de parques**", con un valor estimado de 127.097.540,92 €, previéndose 9 Lotes, refiriéndose concretamente el Lote 9 a "Vigilancia y Cierre de Parques", con un valor estimado de 3.280.078,08 €

A la finalización del plazo de presentación de ofertas, concurren al Lote 9 dos licitadoras:

- GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U.
- SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L.

En sesión de 9 de noviembre de 2023, la Mesa de Contratación procede a la apertura del sobre nº 2, resultando que la oferta presentada por el GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U. incurre en valores anormales, por lo que la Mesa de Contratación acuerda que por la unidad tramitadora se proceda a efectuar el requerimiento de justificación de los valores anormales de conformidad con lo dispuesto en el 149 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En fecha 15 de diciembre se emite informe técnico, suscrito por el Jefe de Negociado de Conservación y Mejoras, con el conforme de la Jefa del Servicio Técnico de Parques y Jardines y el visto bueno de la Directora General de Arbolado, Parques y Jardines, en el que se manifiesta que “la justificación aportada por GRUPO TORNEO, SI explica satisfactoriamente los costes propuestos, considerando que es completa desde el punto de vista técnico y económico”, señalando que:

**EMPRESAS DEL LOTE 9 CON VALOR ANORMAL A JUSTIFICAR**

IMPORTE DE LA LICITACION .....	3.280.078,08 €
UMBRAL BASE OFERTAS ACEPTADAS(-5,001 % Medias)...	2.700.533,06 €

  

LICITADOR	OFERTA	BAJA %	DIFERENCIA OFERTA/UM	REPERCUSION MEDIA ANUAL
GRUPO TORNEO	2.699.136,00 €	17,71	1.397,06 €	465,69 €

**GRUPO TORNEO**

Su oferta económica asciende a 2.699.136,00 € representando una baja del 17,71 %, lo que hace que el licitador deba justificar de forma detallada un ahorro medio anual en su servicio de al menos 465,69 €.

El licitante, representado por D. Manuel Acuña Loro, aporta información desglosada de los costes laborales de las diferentes tipologías de vigilantes y auxiliares en función de la nocturnidad o no, y de que se trate de jornadas festivas o no. El cómputo de horas previstas por el licitante se corresponden con las detalladas en el Pliego Técnico.

Se trata de un Lote de nueva creación en el que no hay empleados a subrogar porque se trata de nueva prestación que no estaba contratada en el contrato actualmente vigente. Por tanto no existe actualmente una empresa prestadora de esas prestaciones.

Aporta información suficiente que acredita que la proposición económica presentada cumple con el acuerdo existente en el Convenio Colectivo de aplicación, Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de empresas de Seguridad para el periodo 2023/2026 publicado en el BOE nº 299 de 14 de Diciembre de 2022.

Así mismo contempla incrementos retributivos equivalentes a un 4% en 2024, un 3% en 2025 y un 3% en 2026 en todos los conceptos tal y como establece la citada Resolución.

Enumera y desglosa los costes de todos los vehículos que se solicitan en Pliego, así como el equipamiento, GPS y medios materiales o equipamientos necesarios para la ejecución del contrato. Incluye también los consumos previstos y las instalaciones de puntos de recarga eléctrica.

Es por todo lo anterior, que la justificación aportada por **GRUPO TORNEO**, SI explica satisfactoriamente los costes propuestos, considerando que es completa desde el punto de vista técnico y económico.

**EN RESUMEN PARA EL LOTE 9:**

GRUPO TORNEO S.L, que es el único de los licitantes en situación de presunción de anormalidad, presenta una justificación de su baja de manera clara y garante desde el punto de vista técnico, legal y económico, por lo que es estimada porque demuestra el origen del ahorro para el desarrollo del futuro Servicio objeto de contratación.

Según consta en Acta de la Mesa de Contratación de 21 de diciembre, en la que se toma conocimiento del informe técnico relativo a las justificaciones presentadas por las empresas cuyas ofertas se encuentran incursas en valores anormales, "...se procede al examen del informe emitido por el Servicio Técnico de Parques y Jardines de fecha de 15 de diciembre de 2023 en el que se analizan las justificaciones presentadas por las empresas anteriormente referidas.

...

De acuerdo con lo anterior, la Mesa de Contratación acuerda lo siguiente:

...

SEGUNDO: Admitir las justificaciones presentadas por las empresas que a continuación se indican, conforme al informe emitido por el Servicio Técnico de Parques y Jardines de fecha 15 de diciembre de 2023.

LOTE 2: DISTRITOS BELLAVISTA-LA PALMERA, NERVIÓN Y SUR → VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.

LOTE 9: VIGILANCIA Y CIERRE DE PARQUES → GRUPO TORNEO SEGURIDAD”

Seguidamente, se procede a la valoración del resto de criterios automáticos y tras ello se efectúa propuesta inicial de clasificación, aplicándose, a continuación la limitación en la adjudicación de lotes, proponiéndose finalmente la adjudicación de éstos, y concretamente la del Lote 9 a la mercantil GRUPO TORNEO SEGURIDAD, SLU.

A la vista de ello, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Sevilla, en sesión celebrada el día 9 de febrero de 2024, aprueba la propuesta de la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Limpieza, Arbolado y Parques y Jardines, cuya parte dispositiva es la siguiente:

#### **LOTE 9:**

1.- Clasificar las proposiciones presentadas y no rechazadas atendiendo a los criterios de valoración establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares por el siguiente orden decreciente y aplicar la cláusula de limitación en la adjudicación de lotes prevista en el Anexo I al PCAP:

<b>LOTE 9. VIGILANCIA Y CIERRE DE PARQUES. PRESUPUESTO DE LICITACIÓN: 3.280.078,08 €.</b>				
EMPRESAS	PUNTOS CRITERIO 1	PUNTOS CRITERIO 2	TOTAL PUNTOS	CLASIFICACIÓN
GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U.	51 ptos	49,00	100	1
SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L	51 ptos	24,79	75,79	2

II.- Adjudicar el contrato que se indica a la empresa que se relaciona por el importe que también se señala:

**Expte.:** 2023/000320 (Lote 9).

**OBJETO:** Servicio de gestión integral de la jardinería, arbolado y seguridad de los espacios verdes municipales de Sevilla no conservados con medios propios. LOTE 9 Vigilancia y cierre de parques.

**PRESUPUESTO DE LICITACIÓN:** 3.280.078,08 € (IVA no incluido).

**IMPORTE DE ADJUDICACIÓN:** 2.699.136,00 €.

**IMPORTE DEL IVA:** 566.818,56 €.

**IMPORTE TOTAL:** 3.265.954,56 €.

**APLICACIÓN PRESUPUESTARIA DEL GASTO:**

Aplicaciones	Importes
<b>05101-17101-22701</b>	<b>3.265.954,56 €</b>
2024 (10 MESES)	907.209,60 €
2025 (12 MESES)	1.088.651,52 €
2026 (12 MESES)	1.088.651,52 €
2027 (2 MESES)	181.441,92 €

**ADJUDICATARIO:** GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U.

**GARANTÍA DEFINITIVA:** 134.956,80 €.

**GARANTÍA COMPLEMENTARIA:** 134.956,80 €.

**PLAZO DE EJECUCIÓN:** 3 años, con posibilidad de prórroga por un plazo máximo de 2 años, en uno o en varios períodos.

**PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN:** Abierto Armonizado.

**CODIGO de la Unidad destinataria de la FACTURA:** LA0002151.

**SEGUNDO.-** Con fecha 4 de marzo del año en curso, se traslada a este Tribunal, por parte del Registro General, recurso especial en materia de contratación, presentado con fecha 1 de marzo del corriente, por la representación de la mercantil SEHIVIPRO, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de 9 de febrero de 2024, por el que adjudica el Lote 9 del contrato a GRUPO TORNEO SEGURIDAD.

Recibido el recurso, por parte del Tribunal, se traslada el mismo, así como la documentación que lo acompaña, a la unidad tramitadora, solicitando la remisión del correspondiente informe, así como de la documentación referida en el art. 56 de la LCSP.

Con fecha 5 de marzo se remite copia del expediente de Contratación y un día después, se recepciona en el Tribunal el resto de la documentación y los informes remitidos por el Servicio de Parques y Jardines, manifestando la procedencia de la adjudicación, así como el traslado a los interesados, a efectos de alegaciones.

Dentro del plazo concedido al efecto, con fecha 8 de marzo se reciben en el Tribunal las alegaciones formuladas por GRUPO TORNEO, defendiendo la conformidad a derecho de la adjudicación y la desestimación del recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, el de 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular y el acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 6 de julio de 2018, por el que se adapta la regulación, composición y funcionamiento del Tribunal a las nuevas prescripciones de la Ley 9/2017, aprobándose sus normas de funcionamiento.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión del recurso.

En relación a la **legitimación**, de conformidad con el art. 48 de la LCSP, la recurrente se encuentra legitimada.

En cuanto al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.[...].”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

*“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*

*b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o*

*exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.*

*c) Los acuerdos de adjudicación.*

*d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*

*e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*

*f) Los acuerdos de rescate de concesiones.*

A la vista de ello, ha de concluirse que el recurso, dirigido contra la adjudicación de un contrato encuadrable en los artículos transcritos, resulta admisible.

Por lo que respecta al plazo, conforme al art. 51 LCSP, el recurso, presentado el 1 de marzo, fue interpuesto en plazo.

**TERCERO.-** Cumpliéndose los requisitos respecto del objeto, legitimación y plazo de presentación del recurso, procede analizar el fondo del mismo, fundamentándose éste en la disconformidad de la recurrente con la adjudicación, por considerar inviable la oferta económica presentada por la adjudicataria, defendiendo que la justificación aportada adolece de imprecisiones y errores, amén de que no ha tenido en cuenta conceptos y gastos exigidos por los Pliegos, por lo que no debió estimarse justificada la anormalidad en la que incurrió.

Defiende, así la recurrente que:

1.- El servicio debe prestarse por vigilantes de seguridad y la adjudicataria contempla los gastos correspondientes a auxiliares.

Considera la recurrente que "Tomándose en consideración que, el objeto del lote que nos atañe es el de la vigilancia y cierre de parques, encuadrado en el CPV 79710000 Servicios de seguridad, solo cabe entender que, el servicio será prestado por vigilantes de seguridad, no por auxiliares de servicios. Si bien es cierto que, el PPT menciona que se prevé la contratación de "tres auxiliares de seguridad", esta previsión debe entenderse hecha a tres vigilantes de seguridad, pues la figura de "auxiliar de seguridad" no está recogida en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. Ello es así, no solo sobre la base de lo entendido por esta mercantil, sino que, el propio resumen económico contenido en la página 157 del PPT, desglosa los costes económicos de los vigilantes, sin hacer mención alguna a personal auxiliar, siendo todos los costes laborales previstos, para vigilantes:

Sin embargo, lejos de acatar esta previsión, GRUPO TORNEO, en su informe justificativo, desglosa con detalle los costes laborales de estos auxiliares, tras reconocer incluso que, la figura de "Auxiliar de seguridad" no está contemplada por la Ley de Seguridad Privada ni en las categorías profesionales que figuran en la Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el convenio colectivo estatal de empresas de seguridad para el periodo 2023-2026 publicado en el BOE nº299 de 14 de diciembre de 2022.

Para la elaboración de sus costes laborales, Grupo Torneo ha tomado en consideración que un total de 2190 horas, serán pagadas conforme al salario de auxiliares de servicios y no de vigilantes de seguridad, esto es, conforme al propio SMI, tal como se recoge en su propia justificación.

...

Sobre la base de estos cálculos, GRUPO TORNEO muestra unos costes laborales para estas 2190 horas de 26.212,58€, todo ello, calculado erróneamente sobre la base de un salario muy inferior al de vigilante de seguridad, que es el que realmente corresponde, según las previsiones del propio pliego.

Cabe recordar que, la contratación o utilización, en servicios de seguridad privada, de personas que carezcan de la habilitación o acreditación correspondiente, es una infracción muy grave de las recogidas en el artículo 57.1 de la Ley de Seguridad Privada.

Es más, incluso si el pliego previese que dichas tareas debieran ser ejecutadas por auxiliares de servicios, las previsiones de aumento salarial recogidas por GRUPO TORNEO en su justificación, resultarían, a todas luces, exiguas. Ellos establecen que, durante las tres anualidades del contrato, el salario del auxiliar de servicios (SMI) aumentará previsiblemente un 6%, dividiendo esta subida en dos puntos porcentuales por año de ejecución del contrato. Pues bien, solo en 2024, el SMI ha subido un 5%, alcanzando los 1.134 euros en catorce pagas, ello significa que, según las previsiones hechas por GRUPO TORNEO, el SMI solo podrá subir un punto porcentual en 2025 y 2026 para que su oferta sea viable económicamente.

Como se extrae, la previsión de aumento salarial hecha por GRUPO TORNEO, no se ajusta a la realidad de lo previsible, quedando el coste por hora previsto, muy por debajo de lo que, con toda seguridad se acuerde en las negociaciones del SMI para las anualidades de 2025, 2026 y 2027.

En definitiva, GRUPO TORNEO no ha tenido en cuenta que las 2190 horas a las que hace referencia el resumen económico, deben ser prestadas por un vigilante de seguridad y no por un auxiliar de servicios, ya que así lo disponen los pliegos y el propio objeto del contrato, consistente estrictamente en la prestación de servicios de vigilancia. Con todo, las previsiones económicas para el salario de los auxiliares de seguridad, tampoco resultan correctas, pues es altamente improbable que, en el contexto de inflación en el que nos encontramos, el SMI apenas vaya a aumentar un punto porcentual en dos años.

2.- En cuanto a los criterios de adjudicación de este concreto lote, 49 puntos se otorgaban conforme a la oferta económica y 51 puntos a aquellos licitadores que ofertasen un curso de formación del personal adscrito al contrato con una duración de 26 a 30 horas.

Si bien GRUPO TORNEO ofertó impartir esta formación al personal adscrito al contrato, en la justificación de su oferta, nada menciona sobre los costes en los que incurrirá durante su impartición. Teniendo en cuenta que esta formación deberá impartirse a todo el personal adscrito a la ejecución del contrato (compuesto por un mínimo de 24 vigilantes) resulta que ha dejado de tener en cuenta, un total de un mínimo de 624 horas al concretar sus gastos laborales.

Dicha partida de gasto debe ser calculada y contemplada por los licitadores, arrojando un mínimo de 9.260,16€ que se extraen de multiplicar 624 horas por el precio de coste por hora de un vigilante para 2024, ascendente a 14,84€.

Además, de este gasto hay que señalar también el referente a la propia contratación del curso. Tomando en consideración el presupuesto más económico de cuantos se puedan encontrar en el mercado -unos 60 euros por alumno- nos encontraríamos con un gasto no contemplado de 1.440 €, a amortizar en los tres años de ejecución del contrato.

3.- el PPT exigía un mínimo de prestaciones complementarias que tenían que ser aportadas necesariamente por los licitadores, a saber:

- 5 vehículos eléctricos.
- 3 motocicletas eléctricas.
- Un smartphone o Tablet en cada vehículo.
- Un desfibrilador en cada vehículo destinado a la vigilancia 24 horas.
- Extintores y botiquín en cada vehículo.
- Caja fuerte en cada vehículo.

- Instalación de cargadores eléctricos.
- Uniformidad.
- Rotulación de los ocho vehículos.

GRUPO TORNEO, tal como se extrae de la justificación de la oferta a la que tuvo acceso la mercantil que represento, ha aportado presupuestos para la contratación de estos servicios necesarios para la ejecución del contrato, si bien, no ha tenido en cuenta la totalidad de los mismos, quedando alguno de estos requisitos, fuera de las previsiones hechas en su justificación económica.

3.1 Por un lado, el PPT establece en relación a los desfibriladores que se habrá de disponer de un desfibrilador por cada uno de los vehículos destinados a vigilancia 24 horas. Si bien, GRUPO TORNEO solamente prevé la adquisición de 5 desfibriladores, no 8, que se corresponderían a los 5 vehículos y las 3 motocicletas. En este sentido, la adjudicataria presentaba presupuesto de adquisición de desfibrilador por valor de 1.590€ más IVA, por lo que habría que sumar a este concepto un total de 4.770€ IVA no incluido.

3.2 Del mismo modo, nada se menciona en la justificación de su oferta acerca de los extintores portátiles y botiquín que necesariamente habrá de portar cada vehículo eléctrico.

3.3 Tampoco se toma en cuenta el gasto en que se incurrirá en la reposición de candados y cadenas, la cual, según los pliegos, es por cuenta exclusiva del contratista.

3.4 Adicionalmente, nada se menciona sobre el gasto de rotulación de los ocho vehículos adscritos a la ejecución del contrato. En este sentido, según factura que se aporta como **DOCUMENTO N°4**, comporta valorar cada rotulación en 116€, instalación aparte. En este sentido, este requisito arroja un coste de 928€ que deberá amortizarse en los tres años de ejecución del contrato.

3.3 Igualmente, el adjudicatario, tampoco hace mención a los gastos en los que incurrirá con la contratación de los dispositivos GPS. Si bien aporta presupuesto, no lo ha computado en su cuenta de explotación. Aporta presupuesto de 10€/mes por dispositivo, lo que multiplicado por 8 vehículos y 12 mensualidades, da un total de 960€ IVA no incluido.

3.4 GRUPO TORNEO tampoco ha computado en sus gastos la exigencia que hace el pliego en caso de necesidad de inspección del servicio

*«En caso de necesidad de inspección del Servicio por parte del Responsable del Contrato, el adjudicatario pondrá a disposición un vehículo con conductor a fin de facilitar la inspección.»*

...

Tampoco ha valorado el precio de disposición de este vehículo, teniendo en cuenta el presupuesto ofertado en la valoración de su oferta, ascendente a 421€/mes por el renting de los vehículos, cabría computar un gasto adicional de 14 € al mes en concepto de renting de este vehículo adicional, lo que da un total de 168€ al año.

4.- Además de las imprecisiones y omisiones que ya han sido expuestas, hay que tener en cuenta otra serie de condicionantes que hacen, igualmente, que la oferta económica presentada por GRUPO TORNEO sea completamente inviable”, aludiendo a los siguientes hechos:

.- la ejecución finalizará en fecha 28 de febrero de 2027, esto es, el adjudicatario no ha tomado en cuenta la subida salarial que se aplicará al personal de vigilancia en el año 2027. Si bien el Convenio Colectivo estatal de empresas de seguridad mantendrá su vigencia hasta 2026, no se puede pasar por

alto que la ejecución del contrato, sin prórrogas, se mantendrá hasta marzo de 2027, esto es, en el cálculo de los costes laborales, no han tomado en consideración que, durante esta anualidad, el convenio colectivo también presentará un aumento retributivo, con independencia de que aún no haya sido negociado.

- no ha tenido en cuenta la previsión contenida en el preámbulo del Convenio, conforme a la cual: «Asimismo, dadas las excepcionales circunstancias de índole económico en las que se enmarca el periodo del proceso de negociación del presente Convenio Colectivo, las partes consideraron procedente introducir una cláusula que relacionase el incremento salarial que se experimente en el periodo de vigencia con el incremento del IPC en dicho periodo, con un límite del 2%.»

GRUPO TORNEO tampoco ha tomado en consideración esta previsión en el cálculo de sus costes laborales. Lo que recoge el convenio en este punto no es más que un incremento salarial adicional en caso de que la subida prevista no alcance la subida experimentada por el IPC. En este contexto, no haber tomado en consideración esta previsión comporta una falta de diligencia en la redacción de la oferta, máxime cuando el margen de resultados presentado por GRUPO TORNEO se sitúa en un 2,77% para las tres anualidades del contrato -sin contar las prórrogas-, llegando a ser en el tercer año de ejecución de apenas un 0,37%.

- la oferta de GRUPO TORNEO no solo no puede cumplir con lo dispuesto por el Convenio Colectivo, sino que incluso deja de tener en cuenta aumentos retributivos previstos. Así, teniendo en cuenta lo ajustado de sus resultados, resultará imposible que esta mercantil cumpla con las previsiones del Convenio Colectivo y por tanto, con las obligaciones mínimas del contrato.

Por otra parte, GRUPO TORNEO incurre en otra grave omisión al no haber tomado en consideración los costes totales del servicio para las anualidades correspondientes a las dos prórrogas previstas en el contrato...

Teniendo en cuenta los ya de por sí exiguos resultados previstos por GRUPO TORNEO en el tercer año de ejecución del contrato, podemos afirmar con rotundidad que la oferta de la adjudicataria será completamente inviable durante las dos prórrogas previstas en los pliegos

Con todo, teniendo en cuenta la previsión hecha por el legislador y la justificación técnica y económica presentada por GRUPO TORNEO, nos encontramos ante una oferta completamente inviable desde el punto de vista económico...

Concluyendo que los costes omitidos suman más de 5000 euros, y que:

- Por un lado, en ventas aparece el precio de su oferta, esto es, lo que GRUPO TORNEO facturará con la ejecución del contrato.
- En costes laborales, se han tomado en consideración los ya señalados en la justificación de su oferta, recalculando eso sí, las horas que pretendían cubrir por auxiliares de servicio, añadiendo también el coste de las horas de formación y el de la inspección de servicio. En los años 2 y 3, estos conceptos (a excepción de la amortización de la formación) se han incrementado en un 3% según lo que dispone el convenio. Igualmente, en el periodo de 2027, se ha incrementado en un 3% en previsión de una subida similar del convenio, siendo esta subida la más favorable que se puede plantear teniendo en cuenta las subidas de anualidades anteriores. -6% en 2023 y 4% en 2024-
- En los costes de explotación se han tomado en consideración sus propios costes, así como aquellos otros que no han sido incluidos por GRUPO TORNEO en la justificación de su oferta (desfibriladores, rotulación, GPS, contratación del curso, etc.)
- Los costes de estructura son los señalados por la propia licitadora. Si bien, GRUPO TORNEO también ha obviado los costes de estructura de la bolsa de horas establecida en el pliego.

- No se han calculado en la tabla anterior las pérdidas que arrojaría el servicio en los **años de prórroga**, si bien, haciendo una similitud con las subidas salariales de 2025 y 2026, y aplicando esta subida del 3%, en los años 2027, 2028 y 2029 **GRUPO TORNEO arrojaría unas pérdidas que superarían los 90.000€**

6. En conclusión, la justificación de la oferta económica presentada por GRUPO TORNEO no se ajusta a la realidad de los costes previsibles para cualquier licitador, viciándola de inejecutable, y, por tanto, la adjudicación recurrida debe ser anulada. En puridad de términos, GRUPO TORNEO presenta una justificación de su oferta con las siguientes características:

- Asume que destinará auxiliares de servicio a tareas de vigilante de seguridad, incurriendo con ello en una grave contradicción con el objeto del contrato y lo dispuesto en los pliegos.
- No toma en consideración, en cualquier caso, el aumento retributivo previsible que experimentará el SMI en los próximos años y que será aplicable a los auxiliares de servicio.
- No prevé la subida adicional del dos por ciento que se recoge en el preámbulo del Convenio Colectivo de empresas de seguridad vigente.
- Toma como finalización del contrato para el cálculo de sus costes laborales, diciembre de 2026, cuando la realidad es que los pliegos la prevén en marzo de 2027.
- No ha contemplado las dos anualidades de prórroga que se prevén en los pliegos, con expresa mención a que no cabe la revisión de precios.
- No contempla el gasto exigible en formación del personal, ni en el que se vaya a incurrir durante las inspecciones del servicio.
- En cuanto a los costes de explotación, ha dejado de computar tres desfibriladores, así como los GPS y los obligatorios extintores y botiquines.

Todo lo anterior hace que, la oferta presentada incurra en pérdidas durante el tercer año de ejecución del contrato, con el siguiente riesgo para la Administración contratante, quien puede ver frustradas las expectativas puestas en el servicio contratado.”

Por lo expuesto, solicita al tribunal la anulación de la adjudicación, y la retroacción del procedimiento al momento anterior al dictado de la misma, “proponiendo al órgano de Contratación la adjudicación del contrato a la siguiente empresa en orden de puntuación, esto es, a SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L., en la medida en que su oferta debe ser la mejor valorada, ostentando plena capacidad para la ejecución del contrato en los términos ofertados”.

Mediante OTROSI, se determina la procedencia de adopción de la medida cautelar de suspensión, la cual, tratándose de un recurso contra la adjudicación, se aplica *ope legis*, conforme al art. 53 LCSP.

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta la conformidad a derecho de la adjudicación, aseverando la viabilidad de la oferta presentada y, a sensu contrario, la falta de una motivación suficiente para su rechazo, pronunciándose tanto desde un punto de vista técnico, como jurídico-administrativo. Así, en el informe jurídico-administrativo suscrito por el Jefe del Servicio Administrativo de Parques y Jardines, se manifiesta que:

Se ha emitido informe por parte del Servicio Técnico de Parques y Jardines de fecha 5 de marzo de 2024 (que se adjunta) en el que se abordan todas las cuestiones abordadas por el recurrente, SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L., concluyéndose que tales

alegaciones deben ser rechazadas en cuanto que la justificación que fue aportada por GRUPO TORNEO, S.L.U., acredita satisfactoriamente la oferta económica presentada, considerando que es viable en su globalidad desde el punto de vista técnico y económico.

No obstante, el recurso plantea cuestiones de índole jurídico que han de ser abordadas y que deben resultar complementarias a las argumentaciones esgrimidas en el informe emitido por el Servicio Técnico anteriormente referido.

En particular, se cuestiona por la empresa recurrente la legalidad de que la contratación de la figura de los tres auxiliares de seguridad pueda realizarse por personal distinto de la figura de “vigilante de seguridad”. Así en concreto indica: “Si bien es cierto que, el PPT menciona que se prevé la contratación de “tres auxiliares de seguridad”, esta previsión debe entenderse hecha a tres vigilantes de seguridad, pues la figura de “auxiliar de seguridad” no está recogida en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada”

No compartimos esta argumentación en cuanto que la Ley 5/2014 de 4 de abril, de Seguridad Privada, en su artículo 6 apartados 2 y 3 dispone lo siguiente:

2. Quedan también fuera del ámbito de aplicación de esta ley, a no ser que impliquen la asunción o realización de servicios o funciones de seguridad privada, y se regirán por las normas sectoriales que les sean de aplicación en cada caso, los siguientes servicios y funciones:

a) Las de información o de control en los accesos a instalaciones, comprendiendo el cuidado y custodia de las llaves, la apertura y cierre de puertas, la ayuda en el acceso de personas o vehículos, el cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio, así como la ejecución de tareas auxiliares o subordinadas de ayuda o socorro, todas ellas realizadas en las puertas o en el interior de inmuebles, locales públicos, aparcamientos, garajes, autopistas, incluyendo sus zonas de peajes, áreas de servicio, mantenimiento y descanso, por porteros, conserjes y demás personal auxiliar análogo.

3.- Estos servicios y funciones podrán prestarse o realizarse por empresas y personal de seguridad privada, siempre con carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que se realicen y sin que en ningún caso constituyan el objeto principal del servicio que se preste. Es decir, la Ley de Seguridad Privada habilita a las empresas de seguridad privada a realizar estas funciones definidas en el artículo 6, siempre y cuando las mismas tenga un carácter complementario a las funciones de seguridad privada, no pudiendo, por tanto, constituir el objeto principal del contrato.

Pues bien, analizado el pliego de prescripciones técnicas queda claro que las funciones a desarrollar por este personal (auxiliares de seguridad) son las indicadas en el artículo 6. 2 a) de la Ley de Seguridad Privada (tareas de mero apoyo y refuerzo de las funciones de las parejas de vigilantes, en la apertura y cierre de parques a fin de velar por el cumplimiento de los horarios establecidos al efecto en la ordenanza municipal vigente), resultando complementarias de la prestación principal.

Tal y como se indica en el informe del Servicio Técnico, en el PPT “las funciones y horarios de los auxiliares de seguridad se encuentran claramente diferenciadas de las tareas de vigilancia y seguridad, no sólo en el número de horas fijado por jornada (1 hora por jornada en el caso de auxiliares de vigilancia, en lugar de 3,50 y 8 horas previstas para los vigilantes de seguridad) sino también en el precio unitario presupuestado por hora, de esta forma mientras una hora de los vigilantes se computa en 20,26 €/ hora (diurnas), 21,40 €/hora (nocturnas) 21,60 €/hora (diurna festiva) y 23,25 €/hora (nocturna festiva), en el caso de auxiliares de seguridad el coste de la hora

es único y muy inferior a las anteriores, en concreto se prevé en el P.P.T. un importe de 17,35 €/hora para cada uno de los tres auxiliares de vigilancia”.

El cómputo total y coste de ambas figuras resulta revelador, en cuanto que la figura de los vigilantes de seguridad implican un total de 41.975 horas y un coste de 908.627, 64 €, en tanto que respecto a los auxiliares se prevén 2.190 horas y un coste de 38.003,84 €, lo que pone de manifiesto el carácter meramente complementario de estas funciones respecto de la actividad principal.

De lo anterior, se desprende que los servicios a desarrollar por este personal auxiliar pueden ser prestados por las empresas de seguridad privada, habida cuenta de su carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que serán objeto de realización por los vigilantes de seguridad.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el funcionario que suscribe considera que deben ser rechazadas las argumentaciones esgrimidas por la empresa SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L., en el recurso especial interpuesto contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 9 de febrero de 2024, en virtud del cual se adjudicó el lote 9 (seguridad y vigilancia) del contrato instruido para la contratación del servicio de gestión integral de la jardinería, arbolado y seguridad de los espacios verdes municipales de Sevilla no conservados con medios propios”

El informe técnico, suscrito a su vez por la Jefa del Servicio Técnico de Parques y Jardines, viene a pronunciarse sobre las distintas cuestiones planteadas en el escrito de interposición, a saber:

.- Respecto a la alegación relativa a que la previsión expresa del P.P.T. a la categoría profesional de auxiliar de seguridad debe entenderse referida a la de vigilante de seguridad, lo que comporta mayores costes laborales a tener en cuenta en su oferta económica por parte de la adjudicataria, considerando erróneo el cálculo total del gasto por este concepto, el informe recoge la posibilidad ya contemplada en la Ley de Seguridad conforme a la cual “Estos servicios y funciones podrán prestarse o realizarse por empresas y personal de seguridad privada, siempre con carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que se realicen y sin que en ningún caso constituyan el objeto principal del servicio que se preste.

En este sentido, el propio PPT se ampara en dicha precepto en la descripción del servicio, distinguiendo expresamente entre cinco patrulleros equipados con dos vigilantes, y tres auxiliares de seguridad con motocicletas, para llevar a cabo dos tipos de tareas:

...

dichas funciones de auxiliar de seguridad se encuentran claramente diferenciadas de las tareas de vigilancia y seguridad, no sólo en el número de horas fijado por jornada (1 hora por jornada en el caso de auxiliares de vigilancia, en lugar de 3,50 y 8 horas previstas para los vigilantes de seguridad) sino también en el precio unitario presupuestado por hora...”

El informe trae a colación la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª sentencia de 9 de mayo de 2018, Rec. 118/2017 (ECLI: ES:AN:2018:2023), así como diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en las que se recoge la doctrina ya mantenida por este Tribunal en el Informe al recurso de Alzada 3/2023, conforme a la cual, la “Ley 5/2014 permite que las empresas de seguridad privada lleven a cabo actuaciones compatibles y complementarias a las de seguridad privada. La Ley 5/2014 ha ampliado “ex lege” el objeto social de las empresas de seguridad ya que la regulación anterior de la materia encarnada en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, no

permitía la realización de funciones compatible”, concluyendo que “Expuesto el criterio legal, jurisprudencial y administrativo vigente, la empresa adjudicataria con buen criterio y en virtud del mencionado artículo 6.2 de la Ley 5/2014 de 4 de abril, de Seguridad Privada, aplica a los tres auxiliares de seguridad el convenio colectivo estatal de empresas de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones, respetando en todo caso, el límite del SMI, y las subidas salariales previstas en dicho convenio y por ende, la normativa laboral vigente, de ahí que la argumentación de la entidad recurrente no proceda estimarla por el propio tenor literal del P.P.T., que distingue como se ha expuesto entre ambas categorías profesionales en el tipo de tareas a desarrollar, el número de horas de cada tipo de jornada laboral y el coste unitario de las mismas, sin que haya impugnado el pliego en el momento procedimental oportuno.”

.- En relación a la omisión por parte de la empresa adjudicataria de los gastos derivados de la impartición de los cursos de formación como criterio de adjudicación previsto en el apartado 8 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, asevera el informe que “ ... si bien es cierto que dicho concepto no se ha contemplado por parte de la empresa adjudicataria en la justificación de la oferta, no se considera de entidad suficiente para afectar en su conjunto a la viabilidad de la oferta presentada, además de entender incluida dicha formación dentro del programa de formación bonificada previsto para las empresas del sector de seguridad privada.”

.- Por lo que atañe a la alegación relativa a la falta de inclusión de otros gastos, considera el informe que “ la empresa SEVIHIPRO S.L ha interpretado de forma errónea el P.P.T., en relación al número de desfibriladores necesarios dado que literalmente, el pliego exige lo siguiente: “En cada vehículo destinado a la vigilancia 24 H. se dispondrá de un desfibrilador operacional conectado con módulo de comunicación integrado en el equipo, el cual irá conectado a toma corriente de batería en maletero de vehículo, y dotado de módulo PTI, y cada vigilante tendrá la formación necesaria para su uso en caso de necesidad.”

Del tenor literal deL P.P.T. se desprende, como no puede ser de otra manera, que se exige un número total de cinco desfibriladores para los vehículos destinados a la vigilancia, y no para las tres motocicletas de los tres auxiliares de vigilancia, que reiteramos, que se destinan exclusivamente al cierre de los parques y en ningún caso a tareas de vigilancia y seguridad. Dicho gasto destinado a los desfibriladores, ha sido debidamente justificado por la entidad GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.LU. aportando documentación acreditativa al efecto.

Respecto a los gastos por reposición de candados y cadenas, hay que informar que nuevamente se hace una mala interpretación del P.P.T., ya que dicho concepto debe ser sufragado por los adjudicatarios de cada uno de los Lotes del presente Pliego, con cargo al canon variable (página 155), luego no procede considerar esta omisión como un error en el cálculo de la oferta presentada, ya que dicho coste no corresponde al Lote 9.

Añade la empresa recurrente que no se han tenido en cuenta los extintores portátiles y botiquín que debe disponer cada vehículo eléctrico, ni los gastos de rotulación de los cinco vehículos y tres motocicletas, exigidos en el P.P.T. A este respecto, informar que ciertamente se trata de prestaciones no contempladas por la entidad adjudicataria en la justificación presentada en su día, pero que no influyen por su escasa cuantía en la viabilidad económica de su oferta, y se entiende que serán absorbidos dentro de los medios propios de Grupo Torneo Seguridad, y no tienen reflejo en el presupuesto de gastos del servicio objeto del contrato.

En cuanto a los GPS la empresa adjudicataria manifiesta que actualmente dispone de vehículos de flota geolocalizados mediante dispositivo de GPS, siendo el servicio prestado por la compañía Northgate, adjuntándose presupuesto justificativo de dicha prestación, de ahí que dicho coste se entienda debidamente justificado.

Finalmente, la empresa invoca la falta de previsión presupuestaria de la disponibilidad de un vehículo con conductor, para la posible inspección del servicio que precise realizar el responsable del Lote 9, computando para dicha prestación un total de 96 horas de trabajo de conducción y la cantidad económica de 168 € al año en concepto de renting del vehículo adicional.

Se informa al respecto, que el P.P.T. dispone literalmente que: “En caso de necesidad de inspección del Servicio por parte del Responsable del Contrato, el adjudicatario pondrá a disposición un vehículo con

conductor a fin de facilitar la inspección”, lo cual no debe interpretarse por la recurrente como una prestación obligatoria, ni periódica ni previsible en su duración, de ahí que el pliego prevea el control del servicio a través de los Smartphone/PDA/Tablets de que deben disponer los vigilantes de seguridad, para que, en tiempo real, carguen las incidencias detectadas en el servicio, adjunten fotografías y realicen fichajes en puntos preestablecidos, como mínimo una por cada vehículo. Además la empresa adjudicataria, facilitará la información y la consulta de históricos de los servicios y la explotación estadística de los datos de servicio almacenados en los partes de incidencias, según demanda e intereses/necesidades municipales (página 156 del P.P.T.).

En caso de resultar necesaria una inspección puntual, la entidad adjudicataria dispone de una flota de vehículos y de personal para atender dicha prestación, sin tener que acudir a una nueva contratación ni incurrir en nuevos costes laborales, tal y como se desprende de las cuentas anuales presentadas al concurrir a la licitación, de ahí que no pueda considerarse tampoco un coste omitido por parte de la adjudicataria, sino absorbido por los medios propios de ésta.

- Finalmente, sobre la falta de diligencia en la justificación económica de la oferta de GRUPO TORNEO SEGURIDAD S.L.U, al no considerar la subida laboral de los salarios durante los meses del ejercicio 2027, dando por incumplido el convenio colectivo que debe ser una condición especial de ejecución durante los tres años de duración del presente contrato y la no consideración los dos años de prórroga previstos en el Anexo I PCAP, se informa que “la falta de previsión del periodo de dos meses del contrato, no es una cuantía económica que afecte esencialmente al presupuesto de costes laborales de la empresa, ni tampoco puede preverse que porcentaje de incremento será aplicable en dicha fecha, de ahí que no se haya contemplado por la empresa adjudicataria. Respecto a la omisión del periodo de prórroga en el cómputo de los costes totales del servicio, hay que informar que esta es una mera posibilidad cuyo ejercicio compete exclusivamente al órgano de contratación, de conformidad con el artículo 29 de la LCSP, y no puede computarse como un coste fijo a tener en cuenta en la oferta económica de la entidad adjudicataria, sin que los posibles beneficios empresariales de la misma sea un asunto que interese al órgano de contratación.”

Respecto al recálculo final de costes efectuado por la recurrente, considera el informe que éste se basa en una interpretación errónea del PPT, estimando que “La empresa recurrente finalmente recalcula los costes laborales según la interpretación dada al P.P.T, errónea a nuestro criterio, y añade que la bolsa de horas establecida en el pliego no ha sido considerada por GRUPO TORNEO S.L.U. Informar que el P.P.T. en el punto 1.3 Presupuesto, en el apartado c) Actuaciones por valoración (VARIABLE) aparece el concepto de Bolsa de Horas, como un canon variable para la resolución de problemas sobrevenidos, así como en el Resumen Económico del Capítulo 7 del Lote 9, cuantificado en 99.396,31 euros anuales, siendo interpretado por la entidad adjudicataria como un gasto fijo más a detracer de sus beneficios, sin posibilidad de facturación, y de realización obligatoria por lo que sí está contemplado como un coste a pesar de la que entidad recurrente manifieste lo contrario.

En definitiva, la técnica que suscribe se reitera en el informe técnico de valoración de la proposición presentada por GRUPO TORNEO S.L.U., dado que su oferta económica asciende a 2.699.136,00 € representando una baja del 17,71 %, lo que hace que el licitador deba justificar de forma detallada un ahorro medio anual en su servicio de al menos 465,69 € por año de contrato.

En concreto, y por lo que afecta al cumplimiento del convenio laboral vigente, Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de empresas de Seguridad para el periodo 2023/2026 publicado en el BOE nº 299 de 14 de Diciembre de 2022, al cual debe acogerse la mayoría del personal adscrito al presente contrato, y Resolución de 3 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de empresas de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones, aplicable a los auxiliares de seguridad, cuyo cumplimiento es condición esencial de ejecución para este órgano de contratación, se entiende justificada su íntegra aplicación, dado que la empresa adjudicataria no debe subrogar personal al tratarse de un Lote de nueva

creación, ha contemplado la totalidad de horas previstas en el P.- P.T, distinguiendo entre jornadas diarias, nocturnas y festivas, según se trate de vigilantes o auxiliares de seguridad, contempla los incrementos retributivos previstos en el propio Convenio, respetando además los límites del SMI, en el caso de los auxiliares de seguridad, así como los distintos complementos de peligrosidad, transporte y vestuario, previstos en ambos Convenios aplicables antes reseñados.

Respecto al resto de medios materiales que deben adscribirse al contrato, la empresa adjudicataria enumera y desglosa de forma detallada y documentada, los costes de todos los vehículos que se solicitan en el Pliego, así como el equipamiento, GPS y medios materiales o equipamientos necesarios para la ejecución del contrato. Incluye también los consumos eléctricos previstos y las instalaciones de puntos de recarga eléctrica, demostrando el origen del ahorro para el desarrollo del futuro Servicio objeto de contratación.

En definitiva, se trata de una oferta muy próxima al umbral de temeridad establecido en el pliego y en esta línea se ha pronunciado el Tribunal Central de Recursos Contractuales (en resoluciones tales como la Resolución número 218/2017, de 24 de febrero, número 725/2016, de 16 de septiembre o número 242/2017 de 3 de marzo). En concreto, se indica que la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador. No se trata, por tanto, de que justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo; obviamente, tales argumentos o justificaciones deben ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.

Es por todo lo anterior, que considerando acreditados los costes salariales que son mayoritarios en el contrato, la justificación aportada por GRUPO TORNEO, S.L.U., a juicio de la que suscribe, acredita satisfactoriamente su oferta económica, considerando que es viable en su globalidad desde el punto de vista técnico y económico”

En sus alegaciones al recurso, la adjudicataria defiende la adjudicación en su favor y la viabilidad de su oferta, al amparo de los principios de Discrecionalidad Técnica de la Administración y presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos, por la cualificación técnica de quienes los emiten, de modo que sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos, de que vulneran el ordenamiento jurídico vigente o que se han dictado en clara discriminación hacia el resto de los licitadores.

**CUARTO.-** Expuestas las alegaciones de las partes, hemos de partir de la doctrina acuñada por este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica en la emisión de juicios de valor y presunción de veracidad de los informes técnicos de la administración, doctrina que resulta plenamente aplicable a los supuestos de análisis técnicos de justificaciones y apreciación de la viabilidad de las ofertas inicialmente incursas en valores anormales.

Como venimos manteniendo (Resoluciones 21/2017, 1/2018, 22/2018, 9/2019 o 16/2023), la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello.

La determinación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, *“debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora no siendo posible su aplicación automática”*. En este sentido, no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, ni resulta necesario que por parte del licitador se proceda al desglose

pormenorizado de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma, sino de explicar la viabilidad y seriedad de la oferta, de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, debiendo tales argumentos o justificaciones ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.

El rechazo de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad exige de una resolución *“reforzada”* que desmonte las justificaciones del licitador, debiendo el órgano de contratación justificar adecuada y motivadamente su decisión. Por el contrario, cuando se aprecie la viabilidad de la oferta, a la vista y consideración de la justificación presentada, no es necesario que se incluya una motivación exhaustiva de lo que ha llevado al órgano de contratación a concluir su viabilidad.

La apreciación corresponde al órgano de contratación (ST junio 2020 TSJ de Andalucía, en relación con la Resolución 1/2018 del TARCAS), el cual goza de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, lo que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad de sus técnicos y en la especialización de sus conocimientos, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada.

El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica, pues, su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes, correspondiendo la decisión sobre la aceptación o no de la justificación de la viabilidad al órgano de contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora, y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante, si bien, en caso de exclusión, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución *“reforzada”*, mientras, por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación.

En este sentido se manifiestan las Directivas sobre contratación pública, concluyéndose que la exclusión de una oferta es una medida extrema que requiere de fundamentación suficiente, si bien tal fundamentación no ha de tener ese carácter exhaustivo cuando lo que se concluye es su viabilidad. La Directiva sobre contratación pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, *“el poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos...”*, y en el mismo sentido el artículo 84.3 de la Directiva de sectores excluidos (Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero), al establecer que *“la entidad adjudicadora evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2”*. En esta línea, se pronuncia igualmente el Tribunal Central en la Resolución 832/2014, de 7 de noviembre de 2014, o la nº 559/2014 de fecha 22 de julio, considerando que *“(…), esto no implica, ni quiere decir, que aquellos otros casos en los que se considere que el licitador ha dado razones suficientes para considerar que la oferta es viable a pesar de su apariencia de anormalidad o desproporción, se deba aducir necesariamente una motivación distinta de*

*la ya expuesta en su escrito por el licitador. Siendo ésta suficiente, nada exige que el asesor técnico verifique no sólo la realidad de lo alegado sino también, si entiende justificada que la proposición no incurre en anormalidad que la haga inviable, recoja en el informe sus propias razones motivando el porqué de la razón que asiste al interesado*". En el mismo sentido, Resoluciones 867/2014, 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, o 389/2018, de 23 de abril.

Este Tribunal acoge en diversas Resoluciones (Resoluciones 19/2019, 22/2019, 48/2019, 51/2019 y 52/2019, 5/2020, 13/2020, 16/2020, 18/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020 y 33/2020, 1/2022, 3/2022 o 4/2022) la consolidada doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la Administración, reiteradamente sostenida tanto por los órganos de resolución de recursos en materia de contratación como por nuestro Tribunal Supremo, y que se resume en que tratándose de cuestiones que se evalúan o enjuician aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

El análisis del Tribunal sobre una valoración técnica debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación, verificando que, no existiendo un error manifiesto, la valoración se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente.

Nuestra Resolución 12/2023 viene a recoger las ideas fundamentales extraídas de la doctrina emanada de los tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales sobre la justificación exigible a ofertas inicialmente incursas en valores anormales y desproporcionados, a saber:

- La exclusión de una oferta por considerarse anormal constituye una excepción al principio de adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa, por lo que la aceptación de una oferta inicialmente anormal requiere mucha menor motivación que su rechazo, que exige la adopción de una resolución "reforzada".
- Para el órgano de contratación se trata de una cuestión sujeta a discrecionalidad técnica, debiendo analizar de manera razonada la justificación del licitador de la forma más objetiva posible.
- Ni las alegaciones del licitador ni los informes técnicos que se soliciten son vinculantes para el órgano de contratación
- La exhaustividad en la justificación ofrecida por el licitador deberá ser mayor cuanto mayor sea el grado de desproporción de la oferta.
- Sólo es posible excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que la oferta no puede ser cumplida, debiendo rebatirse las argumentaciones presentadas por el licitador mediante una resolución debidamente motivada que razone porqué las justificaciones no explican satisfactoriamente los precios ofertados.

- La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormal o desproporcionada, va dirigida a convencer al órgano de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato.

La función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe, ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control serían, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación, que la misma resulte racional y razonable, así como la comprobación de que la motivación contenida en el informe correspondiente efectuado por el órgano de contratación sea, además de suficiente, "reforzada", en el caso de exclusión.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), traída a colación por la adjudicataria en sus alegaciones, *"la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto"*

A la vista de lo expuesto y considerando los informes y argumentaciones efectuadas por los técnicos del órgano de contratación, estima este Tribunal que las apreciaciones técnicas vertidas en los mismos constituyen motivación suficiente, no apreciándose arbitrariedad o error manifiesto, considerándose que tales apreciaciones están amparadas por la discrecionalidad técnica de que goza la Administración contratante al analizar las ofertas, no pudiendo ser sustituidas por el análisis de legalidad que compete al Tribunal, partiendo de la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos, que sólo son revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material, que no se aprecia concurren en el presente caso, no pudiendo ese juicio técnico ser sustituido ni por el del Tribunal, a quien no le compete, ni por el del recurrente.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este **TRIBUNAL**

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L. contra el acuerdo de 9 de febrero de 2024 de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla, por el que se adjudica el Lote 9 del contrato de “**Servicio de gestión integral de la jardinería, arbolado y seguridad de los espacios verdes municipales de Sevilla no conservados con medios propios: LOTE 9 Vigilancia y cierre de parques**” Expediente 23/000320, tramitado por el Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Sevilla.

**SEGUNDO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

**TERCERO.-** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**CUARTO.-** 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 58.2 LCSP.

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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES