

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 17 de junio de 2015.

VISTO el recurso especial en materia de contratación formulado por don F.M.R., en nombre y representación de CECA SEGURIDAD, S.L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de fecha 8 de mayo de 2015, por el que se adjudica el contrato “Servicios de centralización, mantenimiento y reparación de los sistemas de seguridad de los centros municipales y colegios de Fuenlabrada”, nº de expediente: E.4.C.15, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 31 de enero y 10 de febrero de 2015 se publicó respectivamente en el DOUE y en el BOE el anuncio de licitación para la contratación, mediante procedimiento abierto de los servicios de centralización, mantenimiento y reparación de los sistemas de seguridad de los centros municipales y colegios de Fuenlabrada, con un valor estimado de 1.236.363,63 euros y una duración de cuatro años, prorrogables por dos periodos anuales.

Interesa destacar a los efectos del presente recurso, que de acuerdo con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) para la contratación que rige la licitación, los criterios de adjudicación del contrato son:

Criterios cuantificables mediante fórmula (60 puntos).

- Oferta económica 53 puntos.
- Disponer de, al menos, dos técnicos en plantilla que dispongan de certificado oficial expedido por fabricante como instaladores y mantenedores de sistemas de seguridad “Tecnoalarm” y video vigilancia “Geovisión” 7 puntos.

Criterios no cuantificables automáticamente (40 puntos).

- Plan de mantenimiento preventivo de los sistemas de alarmas indicados en el anexo I (...). Se valorará de 0 a 5 puntos.
- Adecuación de centros municipales o colegios públicos que no se encuentren actualizados a la nueva normativa que regula la Orden del Ministerio del Interior INT/316/2011, de 1 de febrero y que figura en el Anexo I como la leyenda “no” actualizados. Se valorará con 20 puntos.
- Migración del circuito cerrado de TV del parking municipal a un sistema digital IP Megapixel integrado en la plataforma “Geovisión” del Ayuntamiento. Se valorará de 0 a 15 puntos.

El apartado L) del Anexo I del PCAP establece que no se admitirán mejoras.

Segundo.- A la licitación convocada se presentaron cinco licitadoras entre ellas la recurrente.

Una vez tramitado el procedimiento de licitación se clasificaron las propuestas efectuadas, resultando que la mejor puntuación correspondía a Ombuds Ingeniería de Seguridad y Telecomunicaciones, a la que se asignan 92,60 puntos, seguida de Seguridad Integral Secoex con 64 puntos, siendo la recurrente Ceca Seguridad, S.L., clasificada en tercer lugar con 63 puntos. Por último, el contrato se adjudicó a la empresa cuya oferta se consideró económicamente más ventajosa, Ombuds

Ingeniería de Seguridad y Telecomunicaciones, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 8 de mayo de 2015, lo que se notificó al resto de licitadoras el 12 de mayo siguiente.

Tercero.- Contra dicho Acuerdo Ceca Seguridad, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Central de Recursos Contractuales, el día 29 de mayo de 2015, que lo remitió a este Tribunal ese mismo día, en que también se comunicó la interposición de recurso al órgano de contratación requiriéndole, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP), para que remitiera el expediente administrativo y el informe preceptivo a que se refiere el indicado precepto, lo que se verificó el 3 de junio siguiente.

En el recurso se solicita la anulación de la resolución de adjudicación al estar incurso la oferta de la adjudicataria en causa de exclusión, puesto que según se afirma, la adjudicación es otorgada teniendo en consideración “mejoras” ofertadas por la adjudicataria, contra lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares que expresamente señala que no caben mejoras. Asimismo se solicita la exclusión de la segunda clasificada por el mismo motivo.

Por su parte el órgano de contratación en el informe preceptivo a que se refiere el artículo 46 del TRLCSP, aduce que si bien el PCAP efectivamente no admite la posibilidad de presentación de mejoras, la recurrente no debe desconocer que cuando la resolución de adjudicación hace referencia a las mejoras valoradas se está refiriendo a la valoración de los criterios no cuantificables automáticamente. Asimismo se adjunta un informe ampliatorio del de la valoración efectuada elaborado por la Policía Local, en el que se explica específicamente para este recurso, el por qué de la puntuación otorgada a la ofertas.

Cuarto.- Con fecha 3 de junio, la Secretaria del Tribunal dio trámite de alegaciones a las demás interesadas en el procedimiento, habiéndose presentado alegaciones por

la adjudicataria el 10 de junio, en las que afirma *“Es cierto que en el texto de la resolución mediante la que se adjudica la licitación, se efectúa la misma incluyendo la mención: ‘con las siguientes mejoras’. No obstante, es palmario, y no se le escapa al recurrente, que se trata de un error mecanográfico, ya que se está refiriendo, como resulta evidente, a los criterios no cuantificables automáticamente”*, por lo que considera que el recurso es temerario y la recurrente actúa con palmaria mala fe.

También ha presentado escrito de alegaciones la empresa Secoex con fecha 9 de junio, en las que afirma que la empresa OMBUDS INGENIERIA DE SEGURIDAD, S.L. sí ha presentado mejoras que no vienen previstas en los Pliegos y así se ha reconocido por el propio órgano de contratación dentro de la Resolución de Adjudicación dictada el pasado 8 de mayo del 2015, si bien señala que la extensión de argumentos efectuada por la recurrente respecto de su oferta carece de sustento puesto que presenta una propuesta ajustándose a lo exigido en los Pliegos para estos criterios no cuantificables automáticamente, pero que en nada pueden considerarse como mejoras. Por ello solicita que se acuerde la anulación de la Resolución de Adjudicación emitida por el Ayuntamiento de Fuenlabrada excluyendo del procedimiento de adjudicación a la empresa OMBDUS INGENIERIA DE SEGURIDAD S.L, al haber infringido lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP, presentado mejoras, cuando el PCAP que rige esta contratación no ha previsto esa posibilidad y se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento de apertura y valoración de las proposiciones presentadas, declarando como mejor oferta de este expediente de contratación la proposición presentada por SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Debe señalarse que si bien el recurso se dirigió al Tribunal Central de Recursos Contractuales, el mismo advertido el error lo remitió a este Tribunal el mismo día, donde tuvo entrada el 29 de mayo de 2015.

Segundo.- Se acredita en el expediente la legitimación para interponer recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de personas jurídicas *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* ya que la recurrente clasificada en tercer lugar impugna la adjudicación, pero también solicita la exclusión de la oferta de la segunda clasificada.

Tercero.- El recurso se ha interpuesto contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada de 8 de mayo de 2015, por el que se adjudica un contrato de servicios catalogado como “Servicios de vigilancia y sistemas de alarma”, CPV 79711000-1, de la categoría 23 del Anexo II del TRLCSP, con un valor estimado superior a 207.000 euros, IVA excluido, que es uno de los actos que constituyen el ámbito de aplicación del recurso especial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40.1.b) y 2.c) del TRLCSP.

Cuarto.- En cuanto al plazo para el ejercicio de la acción, el TRLCSP establece en el apartado 2 del artículo 44 que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158. (...)”*, habiéndose remitido la notificación de la adjudicación el día 12 de mayo de 2015, el recurso interpuesto el día 29 del mismo mes, está en plazo.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso planteado, la recurrente aduce un único motivo de impugnación que afectaría tanto a la adjudicataria del contrato, como a la clasificada en segundo lugar, en concreto que se han valorado mejoras no permitidas en el PCAP.

Con carácter previo al examen de la concreta cuestión planteada debe señalarse que el PCAP utiliza en el punto L) del Anexo I, más arriba reproducido, el término mejora, como sinónimo de variante, lo que en parte puede haber dado lugar a confusión por la recurrente. Ya en nuestra Resolución 43/2011, de 28 de julio, se exponía la distinción conceptual entre variantes alternativas y mejoras señalando a modo de resumen que *“Así mientras las variantes son propuestas alternativas que incorporan otras soluciones técnicas a la prestación objeto de licitación y se concretan en una proposición alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos de condiciones, las mejoras son aquellas aportaciones extras sobre la prestación que han sido señaladas en el PCAP como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta del licitador y determinar la adjudicación a través de los criterios de valoración”*. Lo que implica que a la postre las mejoras no son otra cosa que criterios de valoración, que deberán aplicarse, tanto sobre la oferta base, como sobre la oferta alternativa en el caso de que los pliegos admitieran la presentación de variantes.

Tampoco contempla el PCAP, entre los criterios de valoración la posibilidad de presentar mejoras.

Sentado lo anterior resulta claro que el PCAP del contrato que nos ocupa no permite la presentación y por tanto valoración de alternativas o variantes en las ofertas, ni de mejoras, tal y como reconocen todos los interesados en este recurso. Sin embargo, se plantea si en la práctica el informe de valoración puede haber tenido en cuenta la propuesta de variantes ante los términos en que está redactado:

“Adjudicar a la empresa OMBUDS Ingeniería de Seguridad y Telecomunicaciones, S.L., de acuerdo con el art. 151 del TRLCSP 3/2011, que indica que ‘el órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa’, conforme a lo establecido en el artículo 151 el contrato de (...) con las siguientes mejoras:

Plan de mantenimiento preventivo de los sistemas de alarma (...).

Adecuación de Centros municipales o colegios públicos que no se encuentren actualizados (...).

Migración completa del CCTV analógico del parking del –ayuntamiento a un sistema digital (...).

Además se compromete a realizar lo incorporado en el sobre ‘D’.”

La recurrente se limita a realizar una invocación genérica de la prohibición de las variantes, a la vista del contenido de la adjudicación en los términos antes expuestos, pero no especifica qué elementos en concreto han sido ofertados y valorados como variantes o mejoras y por tanto conculcan lo establecido en los pliegos, determinación que sí ofrece respecto de la oferta de la segunda clasificada al señalar que *“oferta cámaras de 1.3 Mp frente a las de 2 Mp ofertadas por Ceca seguridad, pero a mayor abundar, ofrecen como mejora cambiar esas cámaras por cámaras de matrícula”*.

Por su parte la segunda clasificada, en trámite de alegaciones especifica en qué apartados de la oferta de la adjudicataria considera que se han introducido variantes o mejoras no permitidas. En concreto: *“Plan de mantenimiento preventivo de los sistemas de alarmas, catalogación de las instalaciones reflejando en plano todos los elementos existente en cada instalación, tiempo de respuesta 12 horas y de subsanación de averías de 24 horas. (Ese tiempo de respuesta, debe ser considerado a todos los efectos una mejora).*

(...) además, todos los sistemas de nueva instalación contarán con la posibilidad de conectarse a la central receptora de alarmas a través de tres vías de comunicación RTB, GSM/GPRS e IP.

(...) además, cinco cámaras más para mayor protección de las zonas oscuras que tiene el parking. Todos los equipos de nueva instalación irán conectados con el centro de control a través de una Red IP independiente para las comunicaciones de seguridad diseñadas con el dimensionamiento correcto para la transmisión de video de los elementos ofertados, integrándola con la actual red de comunicaciones. Por último reorganizará el sistema de visualización creando matrices de visionado y posicionando la visualización de las fuentes de señal en los actuales monitores para obtener una multiplexación correcta de todas las cámaras que componen el sistema de CCTVA en el Centro de Control del Ayuntamiento.”

Examinada la oferta presentada por la adjudicataria y el informe de valoración se aprecia que, hay una confusión terminológica por parte de la recurrente. Obviamente para ser valorada la calidad del criterio “Plan de mantenimiento preventivo de los sistemas de alarmas indicados en el Anexo I”, debe ofrecerse alguna ventaja por encima del resto de las licitadoras, pero en todo caso el criterio ha de estar contemplado en los pliegos, guardar relación con el objeto del contrato y ser objetivo estando destinado a la selección de la oferta económicamente más ventajosa. (Sentencia del TJUE de 18 de octubre de 2001, C-19/00, SIAC Construction Ltd. contra County Council of the County of Mayo).

Qué duda cabe que la reducción del tiempo de reacción en el caso de incidencias y de reparación respecto de las previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), (*“el tiempo de respuesta ante la comunicación de una avería será siempre inferior a 24 horas desde la recepción de la llamada por el Departamento Técnico correspondiente. El tiempo de reparación de una avería o incidencia será siempre inferior a 24 horas”*), es una ventaja que se ofrece dentro del plan de mantenimiento, relacionada con el objeto del contrato y directamente vinculada al criterio de valoración establecido y que tiende a identificar la oferta económicamente más ventajosa, por lo tanto es conforme a derecho su consideración como una mejora en su acepción de criterio de adjudicación que venimos haciendo referencia. Lo contrario abocaría a que en toda licitación hubiera que cumplir estrictamente los términos del pliego siendo solo valorables los criterios objetivos.

El segundo criterio de valoración, susceptible de juicio de valor, era la adecuación de los centros municipales o colegios públicos que no se encuentren actualizados a la nueva normativa INT/316/2011. Habiéndose tenido en cuenta, tal y como consta en el informe de valoración, que se ha elevado el grado de protección a un grado superior (3), y considerando que *“todos los sistemas de nueva instalación contarán con la posibilidad de conectarse a través de la central receptora de alarmas a través de tres vías de comunicación”*. En este caso tratándose de un criterio de valoración subjetiva se trata de ofertar un plan para dicha adaptación, pudiendo

otorgarse entre 0 y 20 puntos en función de la calidad de la misma. En caso contrario de no tenerse en cuenta dicha calidad habría bastado con atribuir automáticamente 20 puntos a cualquier oferta que contemplase la adaptación. Pero no es esto lo querido por el órgano de contratación al considerar que cabe un margen de apreciación de la calidad de la adaptación al considerarla criterio subjetivo.

La citada Orden INT 361/2011 establece cuatro sistemas de protección, en función del riesgo, ofertando la adjudicataria adaptar los centros en su Grado 3, de riesgo medio/alto, destinado a establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, así como otras instalaciones comerciales o industriales a las que por su actividad u otras circunstancias se les exija disponer de conexión a central de alarmas o, en su caso, a un centro de control.

No encuentra este Tribunal obstáculo en considerar el grado de protección en el que se adaptarán los centros aun no adaptados, como una ventaja a la luz de la discrecionalidad que en este punto le es dada al órgano de contratación, así como tampoco en la segunda de las cuestiones valoradas, como es la conexión a la central de alarmas a través de tres vías de conexión.

Por último, en cuanto a la valoración del criterio migración completa del CCTV analógico del parking a un sistema digital IP Megapíxel, pueden extraerse las mismas conclusiones que en los anteriores apartados. Efectivamente se trata de migrar un sistema analógico a digital, que en su consideración de sistema completo puede verse mejorado mediante la *“reorganización del sistema de visualización creando matrices de visionado y posicionando la visualización de las fuentes de señal en los actuales monitores para obtener una multiplexación correcta de todas las cámaras”*, y si ello requiere para una migración efectiva de todo el sistema la colocación de más cámaras, de nuevo teniendo en cuenta que corresponde al órgano de contratación dentro del margen de discrecionalidad que le es dada, valorar qué oferta realiza la indicada migración más ventajosamente este Tribunal considera que la valoración es acorde a derecho.

Por otro lado, analizando la oferta de la recurrente, la misma también contempla en este apartado de migración de sistema analógico al digital del aparcamiento, la aportación de material nuevo, en concreto todas las cámaras, videograbadores, y la instalación de los Racks, Switche PE y cableado necesario sin coste alguno para el Ayuntamiento. A su vez la empresa Secoex, clasificada en segundo lugar oferta también material nuevo en concreto la sustitución de las actuales 35 cámaras de las cuales dos serán de lectura de matrículas, que tampoco constituyen a juicio de este Tribunal mejoras.

Debe por tanto desestimarse el recurso, en tanto en cuanto a pesar de la dicción literal del informe de valoración, no se han tenido en cuenta mejoras o variantes no permitidas en el PCAP, sino que el órgano de contratación dentro de su ámbito de discrecionalidad ha valorado las ventajas que suponen las ofertas presentadas.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don F.M.R., en nombre y representación de CECA SEGURIDAD, S.L. contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de del Ayuntamiento de Fuenlabrada de fecha 8 de mayo de 2015, por el que se adjudica el contrato “Servicios de centralización, mantenimiento y reparación de los sistemas de seguridad de los centros municipales y colegios de Fuenlabrada”, nº de expediente: E.4.C.15

Segundo.- Levantar la suspensión mantenida por este Tribunal en el pleno de 8 de

junio de 2015.

Tercero.- 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 47.5 del TRLCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.