

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

En Madrid, a 4 de mayo de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por don J.L.R., en representación de Sinergias de Vigilancia y Seguridad, S.A., contra el Acuerdo de la Mesa de contratación por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato “Servicios de vigilancia de seguridad en Centros Municipales de Tres Cantos”, número de expediente: 2016/20, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante Decreto de Alcaldía de 22 de diciembre de 2016 se aprueba el expediente de contratación relativo al servicio de vigilancia de seguridad en centros municipales de Tres Cantos.

Con fecha 23 y 28 de diciembre de 2016 se publicó en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Tres Cantos y en el DOUE respectivamente, y el día 10 de enero de 2017 en el BOE, el anuncio de licitación del referido contrato sujeto a regulación armonizada, mediante tramitación ordinaria, procedimiento abierto y varios criterios de adjudicación. El valor estimado asciende a 821.751,66 euros, siendo el plazo de duración de 2 años, prorrogables por igual periodo.

A la licitación concurren 6 empresas, una de ellas es la recurrente.

Segundo.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en su Anexo I, apartado 8, enumera los criterios de adjudicación, la oferta económica (6 puntos), bolsa de horas/año (3 puntos) y como criterio no evaluable de forma automática, al que otorga hasta 1 punto, la presentación de *“una memoria técnica conforme a las especificaciones contenidas en el artículo 8, apartado b) del pliego de prescripciones técnicas particulares y se valorarán los siguientes aspectos.*

- Plan de Trabajo: memoria descriptiva del planteamiento técnico del Servicio de Vigilancia de seguridad, así como el sistema organizativo del mismo, funciones a desarrollar y protocolos de trabajo.

- Recursos materiales: Se indicarán aquellos elementos que los licitadores ponen a disposición efectiva y directa de la ejecución del contrato, tales como: sistemas de comunicaciones; sistemas de información; sistemas informáticos, elementos de iluminación, etc.

Hasta 0,5 puntos

- Plan de Formación:

-Cursos específicos y relacionados con el objeto del contrato.

-Centro de formación homologado

- Plan de calidad: El licitador expondrá su propuesta de control de calidad para la ejecución del contrato. Acompañará documentos normalizados, cuadros de mando y otros que se consideren de interés.

Hasta 0,5 puntos”.

El PPT en su apartado 8.b reproduce exactamente el mismo contenido y en su apartado 1 relativo a la descripción del servicio detalla que *“Los Centros en los que, en principio, se realizará la vigilancia de seguridad y los horarios, son los que figuran en el ANEXO I del correspondiente Pliego”.* En dicho Anexo figuran los Centros Municipales y necesidades de personal, además de las bolsas de 1.065 horas/año correspondientes a las necesidades de servicios por:

- exámenes en bibliotecas, 117 horas/año
- fiestas y eventos, 48 horas/año.

Por otra parte en el apartado 2 establece que el servicio se realizará en las siguientes condiciones generales y en concreto respecto de los centros establece:

“- Se desempeñará una labor de vigilancia y control del buen uso de las instalaciones y recursos de los edificios municipales por parte de los usuarios.

- Deberá velar por el adecuado comportamiento de los usuarios en lo que se refiere a la normativa establecida para la utilización de los espacios de las distintas instalaciones municipales, con especial atención a los actos organizados para actividades de tipo Cultural, Ocio y Deportiva.

- Se realizarán funciones encaminadas a la comprobación del estado general de los edificios en las condiciones de seguridad tales como luces, accesos, llaves, etc., mediante las correspondientes rondas que se vayan estableciendo.

- Se deberán conocer y utilizar tanto los Sistemas de Control y Seguridad del edificio, como el Plan de Autoprotección, para el adecuado desarrollo de las actividades y labores de control necesarias, así como las que se establezcan dentro de la Planificación Municipal de Seguridad.

- El personal Vigilante de Seguridad dispondrá de la información y procedimientos de actuación necesarios para el control de señales de Sistemas y elementos que se definan y/o determinen. Dichas actuaciones tendrán dos líneas de trabajo.

Una primera línea de actuación que requiere acciones que integren aspectos operativos de control y uso sistemático y continuado en el tiempo de los siguientes elementos de Seguridad que se ubican en los Edificios:

Control y manejo de los Sistemas de Alarmas de Intrusión.

Control y manejo de los Sistemas de Protección Contra Incendios (PCI).

Control de CCTV.

Conocimiento del Plan de Autoprotección y/o medidas de emergencia.

Y otra segunda línea de actuación que requiere acciones de control y monitorización con el fin de reducir la probabilidad de fallos en el edificio que pudieran plantear problemas en el desarrollo de las actividades que se realizan en el edificio, siendo necesario, al menos, el control en el inicio y cierre de la actividad de:

Control de accesos al edificio.

Control de llaves de todo el edificio.

Control y/o verificación del alumbrado.

Control del correcto funcionamiento de puertas de emergencia

Control de puertas y ventanas.”

Tercero.- La Mesa de contratación en su sesión del día 13 de marzo de 2017 “por unanimidad de sus miembros, acuerda la exclusión de la entidad Sinergias de Vigilancia y Seguridad S.A. con CIF A76151950, del procedimiento de licitación del servicio de vigilancia de seguridad en Centros Municipales de Tres Cantos, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 145.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, y concretamente porque el Proyecto Técnico presentado por el citado licitador no se ajusta a las características requeridas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración.”

La notificación telemática al interesado del acuerdo de exclusión se realiza el 24 de marzo de 2017.

Cuarto.- El 12 de abril de 2017, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, previo anuncio al mismo, el escrito por el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra el Acuerdo de la Mesa de contratación del Ayuntamiento de Tres Cantos de fecha 13 de marzo de 2017, por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato, en el que se solicita se declare la nulidad del acuerdo retrotrayendo las actuaciones a la Mesa de contratación a fin de

que se confiera un plazo a la licitadora para que rectifique el error apreciado en su oferta o, subsidiariamente, se valore el resto de su proposición con eliminación de la puntuación asignada por el criterio 8. b) del PCAP.

Considera la recurrente que se trata de un error subsanable y carece de sentido se excluya a un licitador que cometa, voluntaria o involuntariamente un error en la redacción del proyecto, en este caso, por referirse a un lugar de realización de la actividad de vigilancia y seguridad distinto al municipio de Tres Cantos, al realizarse la misma empleando como base una proposición anterior.

Quinto.- El 19 de abril de 2017 se recibió en este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), en el que se propone la desestimación del recurso ratificándose en su decisión por no ajustarse la oferta a las condiciones exigidas en el PPT y afirmando que lo contrario supondría una modificación no permitida debiendo el licitador asumir las consecuencia de su falta de diligencia.

Sexto.- El 26 de abril de 2017, el Tribunal acordó suspender la tramitación del procedimiento de contratación.

Séptimo.- El Tribunal dio traslado del recurso a todos los interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones, no habiéndose formulado ninguna.

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.

Segundo.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP al tratarse de una persona jurídica licitadora *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*, al resultar excluida.

Se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- En cuanto al plazo de interposición del recurso cabe señalar que la notificación del acuerdo de exclusión de la Mesa tuvo lugar el 24 de marzo de 2017, por lo que el recurso interpuesto el día 12 de abril de 2017 está dentro del plazo legal del artículo 44.2 del TRLCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra un acto de trámite adoptado en el procedimiento correspondiente a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.1.a) y 2.b) del TRLCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra la exclusión de la recurrente por incumplimiento de las prescripciones técnicas.

En concreto el informe de valoración técnica, emitido el pasado 8 de marzo de 2017, por el Coordinador de Protección Civil en relación con el proyecto técnico presentado por Sinergias de Vigilancia y Seguridad S.A. concluye que:

“Se hace referencia a espacios y edificios que no son objeto del contrato, indicando aspectos de vigilancia, operatividad y control de accesos que no se ajustan a lo indicado en el Pliego Técnico de la prestación de Servicios de Vigilancia que se pretende en Tres Cantos.

La memoria técnica objeto de valoración en las condiciones que se establecen en el Pliego Técnico y en especial, en su “apartado b) Memoria Técnica”, se plantean para realizar un análisis profundo de cada licitador, permitiendo valorar

aspectos diferenciadores en la prestación del servicio, siendo también un indicador del cumplimiento de lo que se establece en el Pliego de Condiciones Técnicas sobre la prestación del servicio en Tres Cantos, y no de otros espacios y/o edificios ubicados fuera del municipio de Tres Cantos.

Este servicio considera, por todo lo anteriormente expuesto, que el contenido del documento aportado por la empresa licitadora SINERGIAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD, S.A., no se ajusta a las características requeridas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.”

En este caso, alega la recurrente que la aportación de la memoria valorada no tiene la condición de requisito esencial para la admisión de la propuesta, sino de criterio de valoración al que se le asigna 1 punto, por lo que cualquier error en la redacción de la misma no puede conducir a la exclusión del licitador y que en consonancia con el respeto del principio antiformalista en los procedimientos de adjudicación para lograr la mayor concurrencia y de conformidad con lo dispuesto en el art 81 del Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, se debió interesar subsanación.

El órgano de contratación, en su informe, sostiene que la descripción técnica contenida en dicha memoria no se ajusta a las características exigidas en el pliego técnico, puesto que además de referirse constantemente a edificios de otras administraciones que nada tienen que ver con el Ayuntamiento de Tres Cantos, plantea una organización del servicio, unos recursos humanos, unos sistemas de control, etc. que no se ajustan a lo exigido en el pliego, por lo que no estamos ante un mero error formal de transcripción, sino ante un incumplimiento expreso y claro del pliego técnico, que supone la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato y por tanto debe llevar aparejada la exclusión del licitador.

Como es sabido, los Pliegos conforman la ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid,

128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, conforme a lo dispuesto en el art 145.1 del TRLCSP *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario de contenido de la totalidad de cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna”* lo cual es extensible al PPT porque ambos constituyen la ley del contrato.

Para garantizar el cumplimiento de todas las prestaciones del contrato, exige el PCAP que la oferta técnica contenga la documentación especificada y que la oferta se deba formular en términos concretos y especificando las prestaciones acordadas a las características del servicio.

El artículo 160 del TRLCSP relativo al examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación establece, en el segundo párrafo de su apartado 1, que *“Cuando para la valoración de las proposiciones hayan de tenerse en cuenta criterios distintos al del precio, el órgano competente para ello podrá solicitar, antes de formular su propuesta, cuantos informes técnicos considere precisos. Igualmente, podrán solicitarse estos informes cuando sea necesario verificar que las ofertas cumplen con las especificaciones técnicas del pliego”*.

Según la doctrina de los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación es posible la exclusión de los licitadores si la oferta técnica contiene errores que acreditan, sin género de dudas, la falta de viabilidad técnica de la oferta o su incoherencia con los requisitos técnicos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas cuando dichos errores pueden ser detectados sin necesidad de efectuar un juicio técnico o de valor.

Procede por tanto determinar si la prestación de los servicios de seguridad contenida en la oferta propuesta por Sinergias se corresponde o no con las condiciones fijadas en el PPT.

Comprueba este Tribunal que el PPT establece en sus apartados 1, 2, 8 y en sus Anexos las características y condiciones mínimas exigibles para la prestación de un servicio de personal Vigilante de Seguridad para los Centros Municipales acorde a las características del municipio, las necesidades de los servicios públicos concretos definidos en el Pliego y las peculiaridades de los usos socio-culturales que en ellos se desarrollan. Se establece como obligación definir en una memoria técnica aspectos esenciales como el plan de Trabajo, los recursos humanos, el plan de formación y el de calidad con el objeto de que se detallen de manera concreta y particularizada los medios, recursos, técnicas o actividades interrelacionadas y coordinadas que va a desarrollar para garantizar la seguridad en determinados centros relacionados en el Anexo I, todo ello acorde a un presupuesto, a un período de tiempo determinado, a los planes de Autoprotección singulares de cada centro y a la Planificación Municipal de Seguridad.

Según consta en el informe técnico de fecha 9 de marzo de 2017 emitido por el Coordinador de Seguridad, en la documentación de la oferta de Sinergias no solo se menciona un municipio e incluso Comunidades Autónomas diferentes a aquella en que están ubicados los edificios objeto del contrato ajenas al Municipio de Tres Cantos que podría considerarse un mero error formal al referirse a un ámbito territorial distinto al del objeto del contrato si el contenido restante de la memoria fuese coherente con el servicio que se está licitando, sino que son muchas y variadas las referencias a otras dependencias, así:

- edificios adscritos al Puente de Vallecas.
- centros localizados en distintos puntos de la Comunidad de Madrid.
- edificios dependientes de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.
- centros municipales de Talavera de la Reina.

Así mismo se mencionan actividades (tales como seguridad de espacios exteriores o sistema informatizado de control de rondas) y días y horarios no acordes a los definidos en el Anexo I (365 días del año en horarios más vulnerables y con mayor probabilidad de que surjan incidencias) ni a los recursos humanos definidos para su ejecución en el Anexo II (algunos dedicados exclusivamente al

servicio de vigilancia y protección de las instalaciones y otros solo se dedicarán al servicio de acuda). E incluso manifiesta que *“para la planificación de los servicios de presencia se hace necesario un estudio de las dependencias objeto de protección”*. Lo que denota además de un desconocimiento de las necesidades que pretende satisfacer el órgano de contratación una proposición condicionada inadmisibles ya que solo cuando haya realizado el *“necesario estudio de las dependencias objeto del contrato”* podrá estar capacitado para realizar una oferta consistente. Lo que permite concluir que ha presentado formalmente una memoria que no se ajusta a las características definidas en el Pliego en cuanto a las prestaciones que se deben realizar.

En cuanto a la posibilidad alegada por la recurrente de interesar la subsanación de la oferta, como manifestara el Tribunal en su Resolución nº 224/2015 de 23 de diciembre *“debemos citar la Sentencia del TJCE de 10 de diciembre de 2009, Caso Antwerpse Bouwwerken NV contra Comisión Europea (STJ E 2009\386) que señala que es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que un comité de evaluación desestime las ofertas sin ejercer su facultad de solicitar aclaraciones. “Ello sucede, en particular, cuando la formulación de la oferta y las circunstancias del asunto, conocidas por la Comisión, indican que probablemente la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, reconocerle, en tales circunstancias, una facultad discrecional absoluta sería contrario al principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de septiembre de 2002 (TJCE 2002, 383), Tideland Signal/Comisión, T-211/02, Rec. p. 1/-3781, apartados 37 y 38”*. De igual forma, podemos citar la Sentencia del TJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599, donde se admite que excepcionalmente los datos contenidos en la oferta puedan corregirse o completarse de forma puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que se produzcan meras aclaraciones por los candidatos, sin solicitar ni aceptar modificación alguna de la oferta.

La Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, ha recogido los pronunciamientos

jurisprudenciales y establece en su artículo 56.3 que “Cuando la información o documentación que deben presentar los operadores económicos sea o parezca ser incompleta o errónea, o cuando falten determinados documentos, los poderes adjudicadores podrán, salvo que se disponga de otro modo en la normativa nacional que dé cumplimiento a la presente”.

La posibilidad de aclaración, reconocida también por este Tribunal en varias Resoluciones, no resulta de aplicación al supuesto que nos ocupa. No se plantea oscuridad, insuficiencia u otra circunstancia que precise aclaración. El contenido de la Memoria técnica presentada, en los aspectos objeto de recurso, es claro y no sería admisible su modificación, siendo solo preciso contrastar su contenido con lo exigido en el PPT para verificar su adecuación o no, como se ha hecho en el fundamento anterior”.

Debemos además tener en consideración que el principio de igualdad de trato implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora, por lo que habiendo reconocido la recurrente que para la formulación de su oferta requiere del estudio de las dependencias objeto de protección, no cabe calificar su error como subsanable ya que las modificaciones a realizar en la oferta conllevan la formulación de otra proposición en unos términos y condiciones distintos a los que existían en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas.

Por todo lo cual el Tribunal a la vista de los términos en que se ha realizado la oferta de la reclamante y el contenido del PPT, considera que la exclusión de la oferta presentada por Sinergias se halla debidamente justificada ya que pone en duda tanto que la oferta se ajusta a la realidad del servicio como su cumplimiento en los términos exigidos por el Pliego.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo

establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.5 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, interpuesto por don J.L.R., en representación de Sinergias de Vigilancia y Seguridad, S.A., contra el Acuerdo de la Mesa de contratación por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato “Servicios de vigilancia de seguridad en Centros Municipales de Tres Cantos”, número de expediente: 2016/20.

Segundo.- Levantar la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación acordada el 26 de abril de 2017.

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.