

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

En Madrid, a 22 de mayo de 2019.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M.O.Z., en nombre y representación de la Asociación para la gestión ética y responsable de animales abandonados (AGERAA) contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Parla de fecha 4 de abril de 2019 por el que se declara desierta la licitación del contrato “Servicio de recogida de animales abandonados, o perdidos, retirada y destrucción de animales muertos, control de colonias felinas y funcionamiento del centro de protección animal del municipio de Parla”, número de expediente 25/2018, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** En fecha 5 de noviembre de 2018 se publica en la PCSP la convocatoria del contrato “Servicio de recogida de animales abandonados, o perdidos, retirada y destrucción de animales muertos, control de colonias felinas y funcionamiento del centro de protección animal del municipio de Parla” , número de expediente 25/2018, de un valor estimado de 475.200 euros.

**Segundo.-** Según el recurrente con fecha 17 de abril de 2019 se notifica a la recurrente la declaración de desierta de la anterior licitación, por no alcanzar el mínimo de 15 puntos, requerido en el apartado 19.1 del Anexo I del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares, (en adelante, PCAP).

Efectivamente, el mismo contempla dentro de los criterios de adjudicación en ese apartado:

*“19.1.- Criterios no valorables en cifras o porcentajes: TOTAL 25 PUNTOS.*

*El umbral mínimo que el licitador deberá alcanzar para continuar con el proceso es de 15 puntos.*

*Se valorará:*

*19.1.1 Proyecto de Gestión del Servicio:*

*Se valorará la presentación de una propuesta descriptiva de la ejecución del servicio en base a las condiciones y obligaciones así recogidas en el Pliego, describiendo con detalle todas las variables posibles en la atención animal, desde su recogida a su destino.*

*Se especificarán y valorarán los siguientes aspectos, considerando que en todos los protocolos/medidas que se propongan se valorará positivamente la presentación de una adecuada planificación y metodología mediante la presentación de diagramas organizativos del que se desprenda con claridad el objetivo de otorgar una rápida y eficaz puesta en marcha de la actuación, nº de voluntarios para llevar a cabo labores de socialización, difusión y sensibilización (deberán definir la figura del coordinador de voluntariado que será responsable de la supervisión y programa y control de las actividades que el personal voluntario llevará a cabo dentro del centro, previstas en este pliego), y considerando que sean tendentes e idóneas para fomentar el bienestar de los animales y disminuir su estrés:*

#### *FASES PARA LA VALORACIÓN*

*1. Protocolo o medidas de actuación iniciales, desglosado entre las distintas opciones que deriven de la actuación inicial.*

*Recogida en vía pública*

*Recogida en domicilio o zona privada.*

*Entrega en el CPA.*

- Máximo 3 puntos al licitador cuya propuesta alcance en mayor medida el objetivo.*
2. *Protocolo/medidas de atención inmediata en el centro.*  
*Máximo 3 puntos al licitador cuya propuesta alcance en mayor medida el objetivo.*
  3. *Protocolo/medidas de atención continua en el centro.*  
*Máximo 3 puntos al licitador cuya propuesta alcance en mayor medida el objetivo.*
  4. *Protocolo/medidas para promover la acogida y adopción.*  
*Máximo 3 puntos al licitador cuya propuesta alcance en mayor medida el objetivo.*
  5. *Protocolo/medidas de seguimiento del animal tras su salida del CPA.*  
*Máximo 3 puntos al licitador cuya propuesta alcance en mayor medida el objetivo.*

*19.1.2 Proyecto de implantación y desarrollo del sistema de captura, esterilización y suelta de gatos callejeros (método CES): Hasta un máximo de 10 puntos.*

*Se valorará la presentación de un proyecto de medidas y actuaciones para el control de los gatos callejeros ajustado al método CES.*

*Para su consideración, el proyecto detallará las actuaciones a seguir en cada una de las fases del método, valorándose positivamente la presentación de una adecuada plantificación y metodología al objeto de conseguir una rápida y eficaz puesta en marcha del método, fomentando el voluntariado, y valorando que las medidas sean tendentes e idóneas para fomentar el bienestar de los animales y disminuir su estrés, pudiéndose acompañar de cuantos datos o documentos que, a tal fin, permitan valorar positivamente su efectividad.*

*En cada fase, se puntuará con un máximo de 2 puntos para la propuesta que alcance en mayor medida el objetivo.*

<i>Valoración</i>	<i>Puntuación</i>
• <i>Detección de las colonias</i>	• <i>Max. 2 puntos.</i>
• <i>Acercamiento de las colonias</i>	• <i>Max. 2 puntos.</i>
• <i>Captura</i>	• <i>Max. 2 puntos.</i>
• <i>Esterilización</i>	• <i>Max. 2 puntos.</i>
• <i>Suelta y supervisión</i>	• <i>Max. 2 puntos.</i>

*En la valoración del proyecto de gestión técnica se hace la siguiente distribución de la puntuación:*

***DISTRIBUCIÓN DE LA PUNTUACIÓN:***

*Se hará de manera proporcional en todos los aspectos a valorar, atribuyéndole la calificación de:*

- *Muy buena= 3 puntos. Aquella propuesta que detalle todos los aspectos relativos al punto a evaluar y se propongan medidas de actuación con una planificación y metodología adecuadas, precisas, bien definidas que permitan conseguir los objetivos: rapidez y calidad del servicio.*
- *Buena= 2,25 puntos. Cuando la propuesta y desglose de los aspectos a evaluar sea detallado y proponga algunas medidas de actuación precisas.*
- *Regular= 1,5 puntos. Cuando la propuesta se limite a una enumeración de actuaciones y las aportaciones que se realicen respecto al pliego sean escasas o poco precisas.*
- *Mala= 0,75 puntos. Cuando se mejoren muy escasamente los aspectos a valorar por encima de los mínimos exigidos en el Pliego Técnico que define el objeto del contrato.*
- *Muy mala= 0 puntos. Cuando no se mejoran ninguno de los aspectos a valorar por encima de los mínimos exigidos en el Pliego Técnico que define el objeto del contrato”.*

*Resultan 6,75 puntos sobre 15, sobre un total a valorar en este extremo.*

*En la valoración del proyecto CES (punto 19.1.2. de esterilización y captura de gatos callejeros) se dan 0 puntos.*

En total no supera el umbral de 15 sobre 25.

**Tercero.-** Este expediente ya fue objeto de recurso especial en materia de contratación, habiéndose dictado la Resolución 24/2019 sobre los recursos 7 y 8 de 2019 en sentido estimatorio, en aquella ocasión contra la declaración de desierto del recurso, por entender que incumplía el DEUC la prohibición de subcontratar del Pliego.

**Cuarto.-** El 14 de mayo de 2019, la representación de la Asociación para la gestión ética y responsable de animales abandonados (AGERAA), presenta recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal, contra la declaración de desierto del procedimiento de licitación, acompañando un extenso recurso de 87 folios, donde impugna la valoración de su propuesta técnica.

**Quinto.-** El 14 de mayo de 2019 la Secretaría del Tribunal requirió al órgano de contratación la remisión del expediente de contratación completo acompañado del informe preceptivo, en el plazo legal de dos días hábiles, habiéndose recibido el 20 de mayo. En el esencialmente el órgano de contratación se fundamenta en la discrecionalidad técnica de los técnicos de salud pública para valorar el proyecto de gestión.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.-** Se acredita la legitimación activa del recurrente por tratarse de un licitador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”*.

Se acredita igualmente la representación con que actúa la firmante del recurso, Presidenta de la Asociación.

**Tercero.-** Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que este se ha interpuesto contra la declaración como desierto de un procedimiento de importe superior a 100.000 euros para un contrato de servicios, por lo que cabe recurso conforme al artículo 44 de la LCSP.

La doctrina de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública viene asimilando la declaración de desierto de un procedimiento de contratación a la adjudicación, siendo, pues, un acto recurrible. Es un “acuerdo de adjudicación”, en un sentido amplio.

**Cuarto.-** El recurso se interpone en plazo, dado que el Acuerdo por el que se declara desierto nuevamente el procedimiento se notifica el 17 de abril, según reconoce el propio escrito de contestación del Alcalde, y el recurso se interpone el 14 de mayo.

**Quinto.-** La causa de exclusión del licitador es no haber alcanzado los 15 puntos mínimos en el apartado 19.1. del Anexo I del PCAP, que comprende dos epígrafes:

- a) Un Proyecto de Gestión del Servicio, puntuable hasta 15 puntos, y en el que solo alcanza 6,75 puntos
- b) Un proyecto de actuación sobre los gatos callejeros, en el que alcanza 0 puntos.

Sobre el segundo, afirma el informe técnico que presenta el licitador *“una propuesta de Asesoramiento Integral de Colonias Felinas, que no corresponde a lo solicitado en el Pliego Técnico. El Ayuntamiento de Parla tiene vigente un convenio con tres Asociaciones Protectoras de Animales de nuestro municipio para el Control de las Colonias, que se lleva desarrollando satisfactoriamente en los últimos años y el CPAM cumple su parte del Convenio. No se puntúa, no detalla las actuaciones a seguir en cada una de las fases del método CES, según consta en los criterios de valoración del Pliego. No aporta documentación con el desarrollo (planificación y metodología) de los ítems a valorar”*.

Aunque el informe del Excmo. Sr. Alcalde ampara tales actuaciones en la discrecionalidad técnica, este Tribunal de Contratación constata que el licitador incluye en su proposición un Protocolo de Gestión Integral de las Colonias Felinas de 11 folios, en el que se contemplan cada una de las fases del método CES.

El protocolo aportado recoge efectivamente esas fases de control de las colonias felinas:

Página 4:

*“La gestión de los gatos de la calle se abordará desde diferentes enfoques y a través de:*

*1) Plan de esterilización felina (PEF) el cual se realiza generalmente a través del Programa CES-R (Captura – Esterilización – Suelta/Retorno al lugar de origen), pero se trata de un enfoque limitado que deja por fuera aspectos importantes que componen la gestión de las colonias felinas.*

*Con el PEF se consiguen de forma puntual los beneficios de la esterilización de un determinado número de gatos, pero al no tener en otros aspectos de la gestión de las colonias felinas los resultados no se podrán mantener en el tiempo y los recursos disponibles que podrían generar mayores beneficios se verán limitados a la reducción en la fertilidad de los animales, todo ello siempre y cuando se haga de la manera apropiada.*

*Por ello, el método CES-R se complementará con la Gestión Integral de Colonias Felinas (G.I.C.F.) que suma al PEF todos los demás aspectos necesarios*

*para constituirse en una gestión integral. Se trata de ir más allá de la simple esterilización de los animales, y abordar el control desde una visión integral que permita alcanzar los máximos beneficios, un mayor impacto positivo, a mayor escala, y más sostenible aunando Eficiencia, Efectividad y Ética = Bienestar para todos”*

Páginas 10 y 11:

*“Actividades a realizar*

- *Puesta en marcha*

- *Estudio de cada colonia*
- *Acondicionamiento y saneamiento estaciones de control*
- *Captura y traslados*
- *Pre y Postoperatorios*
- *Intervención veterinaria*
- *Mantenimiento y supervisión de la colonia.*
- *Documentación y registro*

- *Evaluación y seguimiento*

- *Estatuto jurídico del gato*
- *Programas Prevención*
- *Colonias Felinas y beneficios sociales*
- *Formación de todos los actores implicados: Coordinadores, gestores de colonias, responsables y técnicos de ayuntamientos, y demás grupos implicados, a través de cursos y talleres de formación”.*

Además del protocolo, incorporó una Propuesta de Asesoramiento en la materia, comprometiéndose la licitadora a implantarla en la gestión, como mejora evidente en la gestión de las colonias felinas. Esta Propuesta de Colaboración en el Asesoramiento de Gestión Integral de las Colonias Felinas, suscrita por Zoonia, comprende también todas esas fases, y se incorpora a la proposición.

El propio recurrente aporta un informe pericial de Zoonia en el que se concluye que sí figura en la documentación el proyecto CES de control de las colonias felinas: *“Esta consultora afirma y manifiesta que en el Protocolo de Gestión Integral de Colonias Felinas que se me presenta por parte de La Asociación para la Gestión Ética*



*y Responsable de Animales Abandonados (AGERAA) como aportado al concurso de Parla, en su página 4 establece que realizará la gestión de colonias felinas a través del método CES-R complementándolo con los demás aspectos de la Gestión Integral de Colonias Felinas (G.I.C.F.), y toda vez que el método CES-R es elemento fundamental de la Gestión Integral de Colonias Felinas y así se expone el dicho Protocolo se tiene que determinar que el CES-R si se encuentra incluido en la oferta de servicio que presento la asociación AGERAA”.*

Este Tribunal entiende injustificada la puntuación con 0 puntos sobre 10 de este apartado sobre control de las colonias felinas.

En cuanto al primer epígrafe Proyecto de Gestión del Servicio (19.1.) valorable con hasta 15 puntos, es claro por la formulación de cada uno de los ítems, que la misma adolece de cierta inconsistencia, en cuanto no evalúa si los diversos elementos del Proyecto de Gestión constituyen mejoras sobre las exigencias del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), sino los elementos que a juicio del Técnico faltan en la propuesta. Conforme a su propia evaluación sería menester comparar las exigencias al respecto del PPT, apenas dos folios, con la aportación en mejoras del licitador (unos 33 folios), no con lo que, a juicio del Servicio Técnico, falta por consignar. Y ello, conforme a los propios criterios de evaluación fijados por el mismo y consignados en el ordinal segundo de antecedentes.

Tan es así que el recurrente puede dedicar nada menos que 70 folios de su recurso a impugnar las valoraciones del Servicio Técnico, punto por punto.

Esto es, el objeto a valorar no es lo que a juicio del Servicio Técnico falta en la Propuesta de Gestión del Servicio, sino si la misma mejora en mucho o en poco lo previsto en el PPT, estando ayuno el informe de cualquier remisión o comparación con el mismo.

Esto expuesto, el recurrente contesta punto por punto a cada uno de las ausencias, errores u omisiones que efectúa el Servicio Técnico con remisiones a su

propuesta técnica , y de su lectura se desprende que las afirmaciones no son consistentes. Así, en el punto 1 (“protocolo o medidas de actuación iniciales: máximo 3 puntos”), valorado con 0.75 puntos, se afirma por el Técnico:

*“- No hay un procedimiento claro de actuación en cuanto a la toma de datos, en el momento que nos informa de la existencia de un animal para su recogida, que permitan tomar todas las medidas oportunas.*

- *Una vez desplazados, no indica las pautas a seguir "in situ" para controlar la situación y evitar accidentes*
- *En cuanto a las posibles ubicaciones del animal, tampoco se pronuncia en cuanto a los protocolos a seguir en cada caso.*
- *No propone metodología en caso de animal herido identificado, o como proceder, si lo que se encuentran son otros animales (ni perros ni gatos), de competencia municipal, según la Ley 4/2016. No valora las actuaciones ante animales agresivos o peligrosos, siempre con apoyo técnico y coordinación con otros servicios.*
- *No propone, rutas de vigilancia en zonas de riesgo, por abandonos o zonas de especial sensibilidad, etc.*
- *No presenta protocolo de recogida de animales moribundos o muertos, presencia de veterinario, para comprobar su estado, plazos, prioridad en la recogida. En caso de su fallecimiento "in situ" actuaciones inmediatas, traslado del cadáver, etc.*
- *En la memoria presentada se limita a animales extraviados, abandonados, perdidos y renunciados, con o sin identificar y el trámite posterior hasta ser adoptados.*
- *En general en este punto no presenta una planificación ni metodología adecuada paso a paso, que permita conseguir los objetivos perseguidos (rapidez y calidad del servicio)”.*

Todos estos extremos se desarrollan en la oferta técnica del licitador, en las páginas 4 y 5 (2.2. Protocolo de Actuación en la Recogida y Captura; 2.3... Empleo de rifle anestésico y/o cerbatana anestésica), 11 Medidas de urgencia (3.3.3. Recepción de animales), 15 16 (otras actuaciones posteriores a la entrada del animal), 13 y 14

(3. Plan de Gestión de Residuos), 23 a 29 (Bienestar físico de los habitantes en cada CPA. Gestiones a realizar. Actuaciones diarias en el Centro; 5.1 Mantenimiento, limpieza y desinfección de las instalaciones del CPA; 5.2. Manutención de los habitantes; 5. 3. Tratamientos higiénicos en su caso; 5.4 Estancias de los habitantes; 6.- Bienestar psíquico de los habitantes del CPA y su socialización; 6.1. Actividad y sociabilización de los perros; 6.2. Atención a las necesidades psíquicas; 2. : Profilaxis médica exhaustiva a cada habitante del centro.

Todos estos elementos, cuyo desarrollo no se puede transcribir (ocupan 40 folios del recurso), caben dentro del epígrafe “protocolo y medidas de actuación iniciales”, que para el servicio técnico únicamente merecen la consideración que “mejoran muy escasamente” lo prescrito en el Pliego (0,75 puntos). No existe valoración alguna de las mismas en comparación con el PPT, la forma en que pueden mejorar los requisitos del mismo. Simplemente se afirma que faltan una serie de cuestiones, que sí se describen en el Proyecto de Gestión.

En el protocolo de medidas de seguimiento del centro tras su salida del CPAM. Con un máximo de 3 puntos, también se califica con 0,75, porque esencialmente falta un programa de seguimiento del animal, una vez adoptado, como, por ejemplo, la información al adoptante de las necesidades del animal y las atenciones sanitarias que requiere.

El protocolo de gestión de adopciones (páginas 593 a 610 del expediente administrativo) da exhaustivamente cuenta de todas estas circunstancias, tanto respecto de perros como de gatos. Solo el cuestionario preadopción del animal, ocupa 5 folios, con multitud de ítems, y en cuanto al seguimiento se recoge expresamente, las visitas de seguimiento mensual, trimestral y transcurrido un año el envío por el adoptante de fotografías del animal. Todo ello como un compromiso de este último.

Sencillamente el informe técnico no es conforme a lo transcrito en la propuesta técnica del ofertante.

Igualmente, puede afirmarse del resto de elementos de valoración, contestados puntualmente en el recurso especial en materia de contratación, habiendo considerado hasta aquí los dos con puntuación más extrema (0.75 sobre 3).

Por concluir el protocolo para promover la acogida o adopción de animales (con 1,5 sobre 3, que significa que las aportaciones respecto al Pliego sean escasas o poco precisas), se afirma que se dicen los canales de difusión, pero no se concretan o detallan cómo serían las actuaciones impidiendo su valoración.

En la oferta técnica se detalla y describe (solo se transcribe el enunciado) sobre el empleo de:

- 1) Jornadas de Puertas Abiertas
- 2) Colaboradores Expertos
- 3) Redes Sociales
- 4) Folletos
- 5) Llamamientos en las Protectoras Locales
- 6) Medios de comunicación

Este elemento tampoco se revela como cierto, y nuevamente se vuelve a sustituir la valoración de las medidas concretas propuestas como mejora sobre el PPT, por la mera afirmación genérica de que no existe concreción.

En definitiva, visto el informe técnico y sin necesidad de examinar exhaustivamente todos sus elementos, puede concluirse que es arbitrario y no racional, en cuanto no existe una comparación de la extensísima oferta técnica y los Pliegos de Prescripciones Técnicas, para comprobar si las propuestas del licitador son efectivamente mejoras sobre el PPT, sino meras afirmaciones de lo que a juicio del Servicio Técnico falta o no se concreta o desarrolla, que, además, no resisten un examen crítico comparativo con la lectura de la oferta técnica, pues lo que se echa en falta sí está.

En la medida en que existen afirmaciones inexactas, no se comparan las mejoras ofertadas con el PPT, no se valoran estas mejoras propuestas, sustituidas por las propias afirmaciones del Servicio Técnico, se entiende que esta valoración no cabe en la discrecionalidad técnica del servicio del órgano de contratación, o, dicho de otro modo, que la discrecionalidad técnica queda desvirtuada por la irracionalidad y arbitrariedad del juicio emitido.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP 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.-** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M.O.Z., en nombre y representación de la Asociación para la gestión ética y responsable de animales abandonados (AGERAA), contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Parla de fecha 4 de abril de 2019 por el que se declara desierta la licitación del contrato “Servicio de recogida de animales abandonados, o perdidos, retirada y destrucción de animales muertos, control de colonias felinas y funcionamiento del centro de protección animal del municipio de Parla” , número de expediente 25/2018., admitiendo su oferta sobre los criterios no valorables con cifras o porcentajes (punto 19.1 del Anexo I del Pliego), con retroacción de actuaciones

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, no procediendo la imposición de multa.

**Tercero.-** 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 59 de la LCSP.