

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

En Madrid, a 10 de septiembre de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Sasegur, S.L., contra el acuerdo de 24 de julio de 2020, de por el que adjudica el contrato “Servicios de vigilancia y protección y mantenimiento de los sistemas y equipos de seguridad de los edificios gestionados por la Secretaría General Técnica de la Coordinación General de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid” (EXP A300/2019/01804, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE de fecha 5 de mayo de 2020, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 3.809.186,23 euros, con un plazo de duración de 24 meses.

Segundo.- A la presente licitación se presentaron las siguientes empresas:

UTE Alerta y Control, S.A.–Centro Especial de Recepción y Control de Alarmas, S.A.

CIA De Seguridad Omega, S.A.

Eulen Seguridad, S.A.

Sasegur S.L.

Securitas Seguridad España, S.A.

Con fecha 25 de junio de 2020, la Mesa de contratación eleva al órgano de contratación propuesta de adjudicación del contrato a favor la entidad UTE Alerta y Control, S.A. – Centro Especial de Recepción y Control de Alarmas, S.A. La propuesta es aceptada por el órgano de contratación quien, mediante resolución de 24 de julio de 2020, procede a la adjudicación del contrato.

Con esa misma fecha se procede a publicar la adjudicación en la PLACSP y a su notificación a todos los licitadores presentados el 27 de julio de 2020.

Tercero.- El 12 de agosto de 2020, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Sasegur, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato de referencia.

Cuarto.- El 1 de septiembre 2020, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone 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).

Quinto.- El procedimiento de licitación se encuentra suspendido en base a lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

Sexto.- Con fecha 1 de septiembre de 2020, por la Secretaría de este Tribunal se ha dado traslado del recurso a posibles interesados para que presenten las alegaciones

que estimen oportunas, de acuerdo con el artículo 56.3 de la LCSP, que fueron presentadas por la adjudicataria con fecha 8 de septiembre de 2020, oponiéndose a la estimación del recurso, al considerar correctas las valoraciones otorgadas que se encuentran dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica de la administración.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP 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.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica participante en la licitación, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 24 de julio de 2020, notificándose el día 27 del mismo mes, interponiéndose el recurso ante este Tribunal el 12 de agosto de 2020, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- El recurso se fundamenta en tres motivos referidos a otros tantos criterios de valoración sometidos a juicio de valor. Se procede al análisis de cada uno de ellos.

Criterio de valoración Punto 2.1., apartado a), *Análisis de Riesgos*.

El citado apartado del PCAP establece: *“Respecto del análisis de riesgos, se tendrán en cuenta dos aspectos, siendo el primero de ellos el siguiente:*

a) Se valorará la definición del riesgo y su fundamento, así como el marco normativo que regirá para la elaboración de planes y actuaciones en materia de seguridad y emergencia. Se valorará con hasta 2 puntos la mejor definición, atendiendo a la funcionalidad y operatividad, y proporcionalmente al resto. Aquellos análisis que no se ciñan a las características y funciones de los centros en que han de operar se valorarán con 0 puntos. Además, se tendrá en cuenta que los análisis han de valorar los medios humanos y materiales que operan en el centro”.

Con relación a este criterio de valoración el informe técnico establece *“Estudiadas las ofertas podemos llegar a las siguientes conclusiones:*

Todas las empresas utilizan para sus análisis de riesgos el método Mosler. La amplitud y calidad del análisis es muy similar en todas ellas, por lo que se valoran las propuestas de las empresas EULEN, SASEGUR y ALERTA con 1,2 puntos.

No obstante, la empresa SECURITAS realiza un análisis más exhaustivo que el resto: los riesgos están catalogados más adecuadamente al carácter y la naturaleza de los edificios.

Así, en lugar de emplear las categorías habituales en el sector, las puntualiza como, por ejemplo, agresiones o amenazas a funcionarios, agresiones o amenazas en actos sociales, etc., refiriéndose más concretamente a los ocupantes y las funcionalidades de los edificios.

Además, el análisis está muy bien construido: los riesgos están categorizados y expuestos por cada zona del edificio, por cada franja horaria y por cada tipo de acto, uso o actividad de la zona.

En estas condiciones, la empresa SECURITAS obtiene la puntuación máxima: 2 puntos”.

A este respecto, el recurrente considera inadecuada una mención tan escueta al contenido de tres ofertas, igualando la puntuación de tres empresas y simplemente mencionando que el análisis es muy similar en todas ellas, sin facilitar dato alguno que justifique su valoración.

Respecto a su propuesta considera que del Plan de Seguridad que adjunta se recoge un estudio pormenorizado de cada uno de los tres edificios/instalaciones, detallando las características de los mismos, medios humanos y materiales que operan en el centro. Así mismo, considera que se detalla el extenso marco normativo que regirá para la elaboración de planes y actuaciones en materia de seguridad y emergencia. Considera que si SASEGUR, S.L. es la única empresa ofertante que ha incluido en el marco normativo que regirá para la elaboración de planes y actuaciones en materia de seguridad y emergencia el extenso marco normativo para edificio protegidos de la ciudad de Madrid, debe reconocerse una diferencia de puntos al alza de 0,5 puntos ya que el presente punto se divide en 4 partes con una valoración total de 2 puntos, *“definición del riesgo y su fundamento, marco normativo que regirá para la elaboración de planes y actuaciones en materia de seguridad y emergencia, mejor definición, atendiendo a la funcionalidad y operatividad y se tendrá en cuenta que los análisis han de valorar los medios humanos y materiales que operan en el centro”*.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene, en relación con este criterio, que ha considerado que las tres ofertas son semejantes, sin detallar de forma pormenorizada los aspectos de cada una de ellas que le han llevado a otorgarles a las tres la misma puntuación. El criterio del técnico ha sido determinar la mayor o menor funcionalidad aportada con el análisis realizado por cada licitador y si en dicho análisis se ha considerado la singularidad propia de cada edificio, concretamente, en cuanto a la dotación de personal y sistemas existentes. Como el análisis realizado es similar en las tres entidades, ha determinado calificarles de igual manera. Sin embargo, es en el momento de atribuir una mayor puntuación a la cuarta empresa, cuando el técnico describe técnicamente la mayor funcionalidad del análisis efectuado que concluye con una mayor puntuación a esta última.

Sostiene que este tipo de criterios subjetivos no tiene una única solución técnica, por lo que evidentemente la elaboración del informe por otro técnico daría un resultado probablemente diferente. Ello no conduce ni a arbitrariedad, ni a que no se hayan tenido en cuenta por el técnico las reglas previstas en el procedimiento para la valoración de este criterio. Añade que, en su razonamiento el recurrente determina que su oferta merece *“reconocerse una diferencia de puntos al alza de 0,5 puntos ya que el presente punto se divide en 4 partes con una valoración total de 2 puntos”*. A su juicio, esta afirmación del recurrente puede generar un peligro en la configuración del criterio ya que tal como consta en el pliego y así está publicado, la puntuación se encuentra dentro de una banda; es decir, en todas las puntuaciones se incluye la palabra *“hasta”*, por lo que el recurrente no puede pretender una objetivación de los criterios atribuyéndoles una asignación proporcional y matemática que no cabe por la propia naturaleza del criterio.

Vistas las alegaciones de las partes, procede destacar la dificultad técnica que supone la aplicación del criterio de valoración en los términos en que está redactado: *“Se valorará con hasta 2 puntos la mejor definición, atendiendo a la funcionalidad y operatividad, y proporcionalmente al resto”*. Vemos, por tanto, que se introduce un criterio de proporcionalidad, propio de criterios sujetos a fórmulas, dentro de un criterio subjetivo. Queda claro que se otorga la mayor puntuación a la mejor definición, pero resulta dificultoso establecer la proporcionalidad con el resto de ofertas al no existir magnitudes numéricas. Esta circunstancia se da, así mismo, en los otros dos criterios de valoración motivo de recurso que se analizarán posteriormente. No obstante, las cláusulas no fueron objeto de impugnación, por lo que mantienen su vigencia.

En el caso que nos ocupa, se otorga 2 puntos a la empresa que presenta la mejor definición, entendiendo que las otras tres se encuentran en un nivel semejante, concediéndoles 1,2 puntos, considerando clasificadas a las tres en segundo lugar. Procede destacar que nos encontramos ante un criterio sujeto a juicio de valor por lo que nos movemos dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración.

La Resolución 122/2015, de 15 de julio de este Tribunal manifiesta, en relación a la discrecionalidad técnica, que *“nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012: Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración.*

Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

Por todo lo cual este Tribunal considera que, en el presente caso, el recurrente no acredita la desviación de poder, ni la carencia de justificación, arbitrariedad o error patente de la Administración. La evaluación y calificación del criterio subjetivo han sido precisados mediante la discrecionalidad propia de los medios técnicos auxiliares de la Mesa de contratación, por lo que el incremento de 0,5 puntos no deja de ser una apreciación subjetiva del recurrente. Tampoco se aprecia vulneración del principio de no discriminación ya que, conforme a los Pliegos, se ha otorgado la mayor puntuación a la mejor propuesta y la misma

puntuación a las tres empresas clasificadas en segundo lugar.

Por lo que procede desestimar el presente motivo.

El segundo motivo del recurso se refiere al criterio de valoración del Punto 2.1., apartado b), “Análisis de Riesgos”.

El citado apartado del PCAP establece:

“b) Se valorarán las recomendaciones que en función de los riesgos detectados se propongan para minimizar los mismos. Se tendrá en cuenta el grado de detalle del estudio, así como su funcionalidad. Se valorará con 3 puntos la más completa desde el punto de vista operativo y proporcionalmente el resto”.

Con relación a este criterio de valoración el informe técnico establece:

“La empresa SASEGUR, por su parte, realiza recomendaciones, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Dotación de diversos sistemas de detección en controles de acceso, callejón Duque de Nájera y otras zonas de plaza de la Villa, todos ellos vía radio para no dañar el edificio.*
- Integrar los anteriores sistemas en el sistema Dorlet existente.*
- Pulsadores anti pánico individualizados en la plaza de la Villa. No se especifica en qué zonas o para qué incidencias.*
- Dotar de manta anti explosivos a la plaza de la Villa.*
- Instalación de mini cámaras Domo en sótanos para detectar intrusiones en zonas no practicables durante los eventos.*

No se tiene en cuenta la propuesta de reparación del sistema Dorlet en Hormigueras, que se encuentra temporalmente averiado. Evidentemente esta propuesta no puede admitirse para su valoración, ya que esta labor se encuentra incluida en el PPT entre las tareas obligatorias.

Los servicios técnicos estiman que las propuestas son demasiado genéricas. Los mismos textos se repiten en las recomendaciones para todos los edificios. Incluso la advertencia, en negrita, de no extenderse para no vulnerar lo recogido en

los pliegos, que aplica solo en el caso de la plaza de la Villa, se repite en todos los demás edificios, lo que es indicativo de lo genérico que resulta todo el informe, por cuanto es un copia y pega para todos los edificios.

Se valora la propuesta de SASEGUR con 1,8 puntos de los 3 posibles”.

El recurrente manifiesta a este respecto que se ha producido un error del calificador mezclando aspectos que no tienen nada que ver en el apartado b del punto 2.1. del informe técnico, definiendo equivocadamente su oferta con, a su juicio, poco respeto al trabajo del técnico que la ha realizado, como propuesta *“demasiado genérica”*, señalando erróneamente que *“los mismos textos se repiten en las recomendaciones para todos los edificios”*, y que *“la advertencia, en negrita, de no extenderse para no vulnerar lo recogido en los pliegos, que aplica solo en el caso de la plaza de la Villa, se repite en todos los demás edificios, lo que es indicativo de lo genérico que resulta todo el informe, por cuanto es un copia y pega para todos los edificios”*. Consideran que estimamos que reconocer al menos 0,5 puntos más en concepto de la correcta explicación del punto *“Recomendaciones Individualizadas”* en consonancia con la valoración de las demás ofertas en este punto.

Por su parte, el órgano de contratación señala que lo que el técnico califica en su informe de *“corta y pega”*, es la repetición constante de los mismos textos en los estudios de cada edificio y aunque es una práctica válida, en ocasiones puede conllevar errores por las singularidades de los edificios y esto es lo que se indica en el informe técnico en relación con el sistema DORLET, válido para el edificio de Plaza de la Villa pero no para los edificios del Pabellón de los Jardines de Cecilio Rodríguez y Camino de Hormigueras que ya lo tienen integrado. Por este tipo de peculiaridades en la documentación, es por lo que el técnico destaca en su informe el carácter genérico de la propuesta. Considera que la puntuación en este aspecto, como en todos los criterios subjetivos, se ha realizado atendiendo al *“grado de detalle del estudio, así como su funcionalidad”*, según se establece en los Pliegos.

Vistas las alegaciones de las partes, hay destacar, que, al igual que en el

motivo anterior, nos encontramos ante un criterio de valoración sujeto a juicio de valor por lo que nos movemos dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración.

En este sentido, se reiteran los argumentos jurídicos formulados en el anterior motivo. Este Tribunal considera que la evaluación y calificación del criterio sujeto a juicio de valor no adolecen de arbitrariedad ni error que los invalide, habiendo sido precisados mediante la discrecionalidad propia de los medios técnicos auxiliares de la Mesa de contratación, por lo que el incremento de 0,5 puntos no deja de ser una apreciación subjetiva del recurrente, discrepante de la mantenida por el órgano de contratación.

Respecto al tercer motivo del recurso, el recurrente se refiere al criterio de valoración recogido en el Punto 2.2., apartado a), “*Sistemas de Seguridad*”.

El citado apartado establece:

“a) Se valorará el rigor y el nivel de detalle del estudio realizado sobre los sistemas existentes en cada uno de los edificios, su estado y su funcionalidad, en el contexto del análisis de riesgos realizado. Aquellos análisis que no se ciñan a las características y funciones de los centros en que han de operar se valorarán con 0 puntos. Hasta 5 puntos para la más completa y proporcionalmente al resto”.

El informe de valoración determina:

“La empresa SASEGUR, por su parte, cataloga los sistemas de seguridad de la siguiente manera: subsistema de control de accesos, subsistema de vídeo vigilancia, subsistema de control de intrusión, subsistema de gestión, centralización y red dedicada eléctrica y de datos y subsistema PCI. La enumeración la subsume en el análisis de riesgos, proponiendo después aparte recomendaciones en cuanto a los sistemas se refiere. Resulta un estudio correcto, bastante pormenorizado, que realiza para todos los subsistemas una valoración de su eficacia.

Se valora el estudio de SASEGUR con 4,3 puntos sobre los 5 posibles”.

A este respecto, el recurrente manifiesta que la propuesta puede ser calificada hasta con 5 puntos, que es la puntuación máxima. Sin embargo, a Sasegur, S.L., que es el licitador que ha realizado la mejor propuesta, no se le otorga la máxima puntuación, lo que resulta llamativo porque en los puntos anteriores a la empresa mejor clasificada siempre se le ha asignado el máximo de puntos. Por lo que considera, que en consonancia al criterio seguido en las calificaciones anteriores y posteriores, se han de reconocer a su oferta de 0,7 puntos más al ser la mejor oferta en este punto.

Por su parte, el órgano de contratación considera que el recurrente trata de objetivar la valoración efectuada por el técnico en base a las consideraciones y comentarios efectuados por el técnico a lo largo del informe. Su puntuación está justificada y motivada suficientemente, lo que el recurrente pretende es determinar la valoración del criterio conforme a su propia apreciación subjetiva, lo que no constituye una prueba concluyente de que se haya tratado esta valoración con arbitrariedad, ni que haya habido un trato discriminatorio o no se haya respetado el principio de igualdad entre todos los operadores económicos.

Además, considera que debe tenerse en cuenta que obtener la mejor puntuación en este apartado no equivale a la obligación de atribuirle la máxima puntuación prevista en el Pliego. El técnico ha considerado que es la mejor comparando con el resto, pero aun así en base a su conocimiento y criterio no es una oferta excelente merecedora de la máxima puntuación.

Vistas las alegaciones de las partes, se aprecia que en el presente motivo el recurrente plantea un supuesto trato discriminatorio respecto a las valoraciones realizadas en otros criterios subjetivos de valoración, que otorgaron la máxima puntuación a la mejor propuesta. Si bien es cierta la apreciación realizada por el recurrente, de ello no se colige necesariamente un trato discriminatorio, ya que la cláusula específica que se otorgará *“hasta 5 puntos para la más completa”*. De ahí se deduce que el órgano de contratación debe conceder la mayor puntuación, no necesariamente la máxima, a la mejor propuesta y al resto de manera proporcional.

En este momento, no procede sino reiterar los argumentos jurídicos formulados en los anteriores motivos. Este Tribunal considera que la evaluación y calificación del criterio sujeto a juicio de valor no adolecen de arbitrariedad ni error que los invalide, habiendo sido precisados mediante la discrecionalidad propia de los medios técnicos auxiliares de la Mesa de contratación, por lo que el incremento de 0,7 puntos no deja de ser una apreciación subjetiva del recurrente, discrepante de la mantenida por el órgano de contratación

Por todo ello, el motivo debe ser desestimado.

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.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Sasegur, S.L., contra el acuerdo de 24 de julio de 2020, de por el que adjudica el contrato “Servicios de vigilancia y protección y mantenimiento de los sistemas y equipos de seguridad de los edificios gestionados por la Secretaría General Técnica de la Coordinación General de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid”.

Segundo.- 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 de la LCSP.

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

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 59 de la LCSP.