

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

En Madrid, a 21 de noviembre de 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Compañía De Seguridad Omega S.A., contra la resolución por la que se adjudica el contrato “Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes del Distrito Retiro”, Expediente 300/2019/00373, del Ayuntamiento de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público el 30 de junio de 2019, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación. Así mismo se publicó en el DOUE con fecha 2 de julio de 2019.

El valor estimado de contrato asciende a 1.236.362,39 euros y un plazo de duración será de 24 meses.

Segundo.- El 29 de octubre de 2019, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Compañía De Seguridad Omega S.A. (en adelante Omega) contra la resolución de adjudicación del contrato de referencia, por haberse producido una valoración errónea de algunos apartados de su proposición correspondientes a criterios sometidos a juicio de valor.

A efectos de la resolución del recurso conviene señalar que el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato en su cláusula 19, establece:

“Propuesta de procedimientos de actuación en situaciones ordinarias se otorgará hasta 1,00 punto, con el siguiente desglose:

NULO: 0 puntos.

BAJO: De 0,01 hasta 0,35 puntos.

MEDIO: De 0,36 hasta 0,70 puntos.

ALTO: De 0,71 hasta 1,00 puntos.

Propuesta de procedimientos de actuación en situaciones de emergencias se otorgará hasta 1,00 punto con el siguiente desglose:

NULO: 0 puntos.

BAJO: De 0,01 hasta 0,35 puntos.

MEDIO: De 0,36 hasta 0,70 puntos.

ALTO: De 0,71 hasta 1,00 puntos.

Propuestas de procedimientos para el control y supervisión del servicio a implantar en donde se otorgan hasta 2,00 puntos, con arreglo al siguiente desglose:

NULO: 0 puntos.

BAJO: De 0,01 hasta 0,65 puntos.

MEDIO: De 0,66 hasta 1,30 puntos.

ALTO: De 1,31 hasta 2,00 punto”.

Tercero.- El 8 de noviembre de 2019, 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).

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (en adelante RPERMT), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso y su ampliación al adjudicatario de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones, presentándolas el día 19 de noviembre, oponiéndose a la estimación del recurso, por considerar correcta la valoración realizada.

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 clasificada en segundo lugar, *“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 notificado el día 8 de octubre, interponiéndose el recurso ante este Tribunal el 29 de octubre de 2019, 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.- En cuanto al fondo del recurso, el primer motivo lo fundamenta en su disconformidad respecto a dos criterios de valoración de su propuesta:

- Propuesta de procedimientos de actuación en situaciones ordinarias.
- Propuesta de procedimientos para el control y supervisión del servicio a implantar.

Solicita, así mismo, que se revise la valoración obtenida por el adjudicatario.

Con relación al primer criterio alega que en la valoración realizada se considera su propuesta como de Nivel Alto, calificándola con 0,75 sobre 1 punto. Se indica en el informe técnico que presentan procedimientos estandarizados que no tienen en cuenta peculiaridades de los edificios. Sin embargo, a su juicio, ninguno de los planes del resto de empresas se indica que se hayan particularizado. Además, señala que en todos sus procedimientos se indica qué concreta persona tiene que hacer cada tarea (Vigilante de Seguridad, ordenanza, etc.).

También indica que en todos los procedimientos que presentan se realiza una descripción adecuada de las secuencias de actuación a seguir, hecho fundamental para la correcta aplicación del mismo, a pesar de lo cual a licitadores que les superan o igualan en puntuación en este apartado (Servise 0,85 puntos; Sasegur 0,75), se les indica claramente en este apartado que no describen secuencialmente los pasos a seguir para la correcta realización de tareas (Sasegur) o que se echa de menos una sucesión cronológica ordenada y sistemática de las operaciones a realizar (Servise).

Finalmente considera que además de los procedimientos exigidos, han aportado procedimientos adicionales, que consideramos muy necesarios para el desarrollo del servicio.

Por su parte, el órgano de contratación alega que en el informe técnico de valoración realizado por la Policía Municipal referido al citado criterio se hacía constar: *“Propuesta de procedimientos de actuación en situaciones ordinarias.*

Omega recoge el conjunto de procedimientos exigidos en pliegos, control de accesos, centro de control, control de aparcamiento, control de llavería, rondas de vigilancia, coordinación con Policía Municipal, que se amplía y completa con control de correspondencia y paquetería, sistemas de detección de metales, procedimiento de atención al visitante, prevención de incendios, prevención de agresiones a los trabajadores, donde realiza una descripción adecuada de las secuencias de actuación a seguir en cada uno de los procesos, quedando definidas con carácter general las funciones que deben desempeñar los vigilantes de seguridad privada.

Finalmente, las propuestas no dan una respuesta única e individual por edificio, sino que se trata de procedimientos estandarizados que no tienen en cuenta las peculiaridades de cada una de las instalaciones.

Se considera un nivel ALTO, calificando el apartado con una puntuación de 0,75 puntos”.

En el informe de recurso emitido por la Dirección General de la Policía Municipal, Área de Portavoz, Seguridad y Emergencias, señala que este apartado se

dividió en cuatro subapartados para una valoración lo más objetiva posible, dentro del ámbito de subjetividad del que disponen los Técnicos:

- Que recoja los procedimientos propuestos en Pliegos en base al apartado 4º del PPTP. Se otorga 0,30 puntos máximo.
- Grado de detalle de los procedimientos propuestos. Se otorga 0,25 puntos máximo.
- Adaptación a las instalaciones objeto del contrato (cuatro edificios). Se otorga 0,25 puntos máximo.
- Asignación de funciones al personal de vigilancia privada y coherente con el edificio. Se otorga 0,20 puntos máximo.

A este respecto informa que en todos los apartados se le otorgó la máxima puntuación, excepto en el de adaptación de las instalaciones al objeto del contrato por considerar que los procedimientos no se individualizan por cada uno de los cuatro edificios objeto del contrato, ya propone unos procedimientos genéricos para los cuatro edificios. En su Proyecto, se puede observar que inicialmente en el apartado de Análisis de Riesgos individualiza el estudio por Edificio, sin embargo las propuestas de procedimientos de actuación se presentan de forma conjunta y sin diferenciar qué protocolos son aplicables a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que las características, uso y ubicación de los edificios son distintas y en el propio Pliego se establece que *“Se valorará el grado de detalle, la adaptación al edificio de que se trate y la coherencia con el análisis de riesgos previamente realizado”*. Por todo lo anterior se penaliza este apartado y no se otorga ninguna puntuación al no estar debidamente adaptados a cada edificio e instalación.

Alega así mismo, que al adjudicatario se le asignó 0,05 puntos en este apartado al haber individualizado su propuesta en uno de los cuatro edificios objeto de contrato.

Analizada por este Tribunal la documentación que consta en el expediente de contratación, se observa que efectivamente en la propuesta realizada por el

recurrente, si bien se describe de modo individualizado cada uno de los cuatro edificios objeto de contrato en el apartado *“Análisis de Riesgos de las Instalaciones a Proteger”*, no se produce tal circunstancia en la propuesta de *“Procedimientos de actuación, control y supervisión”*, donde las propuestas de procedimientos de actuación se presentan de forma conjunta y sin diferenciar qué protocolos son aplicables a cada uno de ellos, teniendo en cuenta que las características, uso y ubicación de los edificios son distintas. Dado que en el Pliego se establece que *“Se valorará el grado de detalle, la adaptación al edificio de que se trate y la coherencia con el análisis de riesgos previamente realizado”*, resulta razonable la concesión de 0,75 puntos sobre 1.

Por tanto, nos encontramos en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración, amparada en una motivación suficiente y razonada. En este sentido, la STS de 13 de julio de 1984, trata sobre la arbitrariedad, indicando que *“lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, mientras que lo arbitrario, o no tiene motivación respetable sino pura y simplemente la conocida como ‘sit pro ratione voluntas’, o ‘la que ofrece lo es tal que escudriñando en su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación su carácter realmente indefendible y su inautenticidad. Por ello el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario es la motivación”*.

La Resolución 122/2015, de 15 de julio de este Tribunal manifiesta, en relación a la discrecionalidad técnica, con cita de una Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 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 incurrida 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 la evaluación y calificación del criterio sujeto a juicio de valor no adolece de arbitrariedad ni error que lo invalide, por lo que procede desestimar el presente motivo.

Con relación al segundo motivo, el recurrente sostiene que en la valoración realizada del criterio “Propuesta de procedimiento para el control y supervisión del servicio” se considera su propuesta como de Nivel Medio, calificándola con 1,15 sobre 2 puntos. El informe técnico indica que disponen de software específico para realizar la gestión y supervisión del Servicio, con acceso específico para que el cliente pueda realizar el seguimiento en paralelo. Nada se dice en relación a que utiliza la plataforma NFC Vigilant al completo, que no se usa únicamente para control de presencia y rondas, sino que es una herramienta muy válida para la transmisión inmediata de incidencias, alertas y emergencias por parte del Vigilante.

Continúa señalando que tampoco se hace referencia a su Plan de auditorías tanto internas como externas. Así mismo considera que el informe obvia la

existencia de un Plan de sustitución programada y no programada de vigilantes de seguridad por incidencias sobrevenidas para evitar posibles descubiertos de forma eficaz. Tampoco se considera la disponibilidad del centro de control y recepción de alarmas de la empresa, operativo 24 horas y 365 días al año.

Finalmente, presenta un análisis comparativo de valoración de este criterio con el resto de las empresas:

“- *SASEGUR (1,30) Hace una propuesta con menos elementos que la de OMEGA, donde no se observa Plan de Sustituciones , ni que el cliente pueda hacer un seguimiento paralelo de la gestión del servicio , ni que se desarrolle un Plan de Inspecciones específico, haciendo una leve referencia a la existencia de auditorías.*

- *SERVISE (1,60) Según indican en la valoración, aportan una propuesta similar a la de OMEGA, en la que valoran aspectos que cuando son planteados por OMEGA, se pasan por alto, como sucede con el Centro de Control. También les indican que deberían haber desarrollado otras medidas organizativas y de gestión. Pero en este caso sólo pierden 0,40 puntos.*

- *SECURITAS (1,60) Valoran especialmente la existencia de Centro de Control 24 h. y la Plataforma informática con soporte al Usuario que también ha sido aportada por OMEGA. Y se les indica que deberían haber desarrollado más su plan de Calidad. Pero únicamente pierden 0,40 puntos.*

- *EULEN (1,65) Nada que objetar. Según se indica en el epígrafe, es una propuesta muy completa y creemos que correctamente valorada”.*

Por su parte, el órgano de contratación señala que en el informe técnico de la Policía Municipal de valoración se hacía constar “*Omega dentro de las actuaciones previstas para el control y supervisión señala el plan de inspecciones como una de las piezas claves en la gestión de calidad del servicio, describiendo las áreas de responsabilidad que dentro de la estructura de la inspección se encargarán de gestionar los procesos (coordinadores e inspectores), incorporando propuestas de actuación (3 inspecciones semanales), dando transparencia a todas las actividades inspectoras vía web proporcionada por la empresa al responsable del contrato con el*

fin de evaluar la calidad del servicio prestado, verificación y seguimiento en los centros mediante guías elaboradas (libro de inspección, impreso de inspección), comprobación de los requisitos de calidad (auditorías, medidas correctoras, control de rondas y presencia mediante dispositivo móvil, sistema informático de gestión y seguimiento), estrategias todas ellas, que mejoran la calidad y evaluación de los servicios y prestaciones marcadas para este apartado. Se echa en falta que se identifiquen algunas áreas relacionados con su estructura operativa y que no han quedado definidas.

Se considera un nivel MEDIO, calificando el apartado con una puntuación de 1,15 puntos”.

Manifiesta que para la valoración del criterio de adjudicación se dividió en cuatro subapartados hasta un máximo de cuatro puntos. Respecto a la alegación del recurrente de que disponen de un software específico para que el cliente pueda realizar el seguimiento paralelo, el órgano de contratación señala que en este apartado se le ha valorado con la máxima puntuación.

Respecto al calendario de inspecciones señala que en su propuesta no expresa con total claridad, como si hacen otras empresas, el número de inspecciones concretas a realizar, donde refiere por un lado desde las 48 horas y las 72 horas moviéndose en un periodo máximo de una cada tres días, un mínimo de 10 inspecciones mensuales al servicio, una *“orientación”* de las personas y número de inspecciones. Una vez desglosado la más favorable para la empresa (un mínimo de 10 inspecciones mensuales al servicio) ya que el cuadro que presenta con 14 inspecciones no se tiene en cuenta por manifestar que es a título orientativo. Si se tiene en cuenta un mes habitual con cuatro semanas, daría como resultado 2,5 inspecciones semanales, sin embargo, se le ha valorado por encima de lo realmente ofertado por la empresa (3 inspecciones semanales). Por otro lado, afirma que no se pueden valorar generalizaciones como *“una orientación de las personas y número de inspecciones”*, definido en su propuesta o *“lo habitual que este número se incremente”*, ya que se debe responder de forma eficaz a lo que el órgano de

contratación busca, poder comprobar y evaluar el grado de cumplimiento de lo fijado en su propuesta, en caso de que le fuera adjudicado el contrato.

Finalmente, respecto a que no sea tenido en cuenta la existencia de un Plan concreto de sustitución programada y que nada se dice en el citado informe sobre los tiempos de respuesta para sustitución de vigilantes en diversas circunstancias, que sí que han sido debidamente incluidos, el órgano de contratación considera que en este punto hay que dirigirse a otro apartado del Informe, en concreto a la página 19 del Informe Técnico desarrollado por el Departamento de Seguridad Interior, apartado E, *“Capacidad de Respuesta”*, donde se valora todo lo alegado por el recurrente y donde obtiene la máxima puntuación en el baremo reservado para este epígrafe, 2 puntos.

Analizada por este Tribunal la documentación obrante en el expediente se constata que el informe técnico realizado por el órgano de contratación es razonable y suficientemente motivado dentro de la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación, por lo que reiterando la doctrina señala anteriormente debe considerarse que la evaluación y calificación del criterio no adolece de arbitrariedad ni error que lo invalide, por lo que procede desestimar el presente motivo.

Finalmente, el recurrente solicita que se realice una nueva valoración a la empresa adjudicataria. A este respecto debe entenderse que se refiere al criterio *“Propuesta del Procedimiento para el control y supervisión del servicio”*, al que se le otorgó una puntuación de 1,30 puntos sobre 2, ya que en el recurso no se recoge alegación alguna respecto a otro criterio.

En el informe técnico de valoración del criterio de adjudicación de la Policía Municipal se hace constar *“SASEGUR establece un sistema de supervisión ejercida por su estructura empresarial y operativa a través de las inspecciones del servicio (3 semanales), adecuada utilización de los recursos técnicos mediante el control de presencia y comunicación con el servicio usando teléfono móvil con tecnología NFC,*

control de novedades de forma aleatoria para confirmar la presencia del trabajador, software para la gestión de incidencias y seguimiento del servicio, verificando el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad a través de auditorías, puesta en marcha de un manual de servicio pormenorizado, responsable del departamento que atenderá las reclamaciones presentadas por el cliente, medidas todas ellas que se consideran eficaces para una gestión eficiente en el control y supervisión del servicio. Con respecto a este capítulo, se deberían haber incluido parámetros adicionales en la supervisión de las entidades, con el objetivo de asegurar la máxima eficiencia en el control de calidad del servicio.

Se considera un nivel MEDIO, calificando el apartado con una puntuación de 1,30 puntos”.

Visto el informe técnico, este Tribunal no puede sino aplicar la doctrina ya reiterada anteriormente sobre la discrecionalidad técnica de la Administración. La justificación de la valoración realizada se considera razonable, no se aprecia error ni arbitrariedad, sin que el recurrente haya acreditado estos aspectos, más allá de su propio criterio subjetivo que por sí solo no puede sustituir al del órgano de contratación.

Por todo ello, este 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 Compañía De Seguridad Omega S.A contra la resolución por la que se adjudica el contrato “Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios dependientes del Distrito Retiro”, Expediente 300/2019/00373.

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.