

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

En Madrid, a 26 de abril de 2022.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuesto por las representaciones legales de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI) y de la empresa VIRIATO SEGURIDAD S.L (en adelante VIRIATO) contra los pliegos del contrato “*servicios de vigilancia y seguridad del Centro de Transportes de Coslada*”, expte. CTCPC2022-03-02, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 24 de marzo de 2022 se publicó en el portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid los Pliegos que habrán de regir la adjudicación y ejecución del contrato.

El valor estimado de contrato asciende a 2.235.552 euros y un plazo de ejecución de 24 meses.

Segundo.- El 30 de marzo de 2022, se presentó recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de AESPRI, en el que solicita la anulación de determinadas cláusulas del PCAP.

El 6 de abril del 2022, se presentó recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de VIRIATO en el que solicita igualmente la anulación de determinadas cláusulas del PCAP.

Con fechas 31 de marzo y 7 de abril de 2022 se requirió al órgano de contratación la remisión de los expedientes de contratación acompañado de los correspondientes informes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la LCSP.

El 21 de abril de 2022, el órgano de contratación remitió los informes y los expedientes de contratación 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 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).

Tercero.- El procedimiento de licitación se encuentra suspendido por acuerdo de este Tribunal de fecha 7 de abril de 2022.

Cuarto.- No se ha dado traslado de los recursos a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 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 artículo 57 de la LPACAP establece que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento, sin que contra este acuerdo de acumulación proceda recurso alguno.

Igualmente, el artículo 13 del RPERMC, prevé la posibilidad de acordar la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados.

Este Tribunal considera oportuna la acumulación de los recursos presentados de los expedientes 133/2022 y 148/2022 por apreciarse identidad en el asunto, al impugnarse los pliegos, siendo coincidentes el órgano de contratación y los motivos de impugnación.

Tercero.- Los recursos han sido interpuestos por personas legitimadas para ello, al tratarse, por una lado, de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses de los afectados y de otro de una empresa potencial licitadora, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación de los firmantes de los recursos.

Cuarto.- Los recursos especiales se presentaron en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron publicados el 24 de marzo de 2022, e interpuestos los recursos

el día 30 del mismo mes y el día 6 de abril, respectivamente, por tanto se encuentra dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto.- Los recursos se interpusieron contra los Pliegos 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.a) de la LCSP.

Sexto.- Antes de entrar en el fondo del asunto procede transcribir la cláusula afectada por el presente recurso:

Cláusula 1.9.3.-IMPLANTACIÓN DE PROCESOS DE GESTIÓN (Hasta 5 puntos):

- SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD: Aportando certificado en vigor acreditativo de la Norma ISO9001. (1 punto)*
- SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL Aportando certificado en vigor acreditativo de la Norma ISO 14001. (1 punto)*
- SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN Aportando certificado en vigor acreditativo de la Norma ISO 27001 (1 punto)*
- SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL: Aportando certificado en vigor acreditativo de la Norma ISO 45001. (1 punto)*
- SISTEMA DE GESTIÓN PROFESIONAL Y DEONTOLÓGICO DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA Aportando certificado en vigor acreditativo AENOR CONFORM de Seguridad Privada. (1 punto)*

La no aportación de los certificados en vigor de cada criterio, supondrá que no será valorado.”

AESPRI fundamenta su recurso en que la citada cláusula transgrede los principios que deben presidir la contratación pública de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, transparencia y salvaguarda de la libre competencia, al definir indirectamente un perfil de licitador

cuyas características sólo pueden cumplir muy pocas empresas prestadoras de los servicios objeto del contrato a adjudicar por tener un gran poder económico o pertenecer a una determinada organización empresarial.

Considera que los los cuatro primeros Sistemas de Gestión que se valoran no se ajustan a la legalidad por no cumplir los requisitos del artículo 145 de la LCSP.

A su juicio, los controvertidos criterios de valoración transgreden esa legislación de contratación pública, y también la doctrina consolidada al respecto, por estar relacionados con las características de las empresas licitadoras y no con el objeto del contrato. Es doctrina pacífica que la selección de la oferta con mejor relación calidad-precio debe basarse en el objeto del contrato y en la prestación a realizar y en ningún caso en las características del licitador, distinguiéndose así entre los criterios de adjudicación y los criterios de selección. Apela a la doctrina de los Tribunales de resolución de recursos contractuales, citando diversas resoluciones, que han manifestado su reprobación de la práctica de utilizar como criterios de valoración certificaciones de determinados estándares, habiendo señalado que, si bien pueden exigirse como forma de acreditar el cumplimiento de un criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación.

Respecto al quinto Sistema de Gestión, gestión profesional y deontológico de servicios de seguridad privada, se manifiesta en términos semejantes, añadiendo que no es más que un “*marchamo*” del que se han dotado las pocas empresas asociadas a la organización empresarial APROSER (Prosegur, Securitas, Eulen, Loomis, Ilunion, Trablisa, Sabico, Omega, Segurisa, Alse, y la ya desaparecida Seguriberica) con la intención de hacer ver a los contratantes que las únicas empresas que aportan garantía de buena prestación y cumplimiento de la legalidad son las que asociadas a esa patronal. Aunque el pliego no ofrece esa opción, un licitador que no pertenezca a la organización empresarial APROSER ni siquiera puede acreditar que ha obtenido una certificación equivalente, ya que no tiene porqué conocer qué condiciones debe cumplir en tanto que la referida pseudo certificación no está basada en la serie de

normas europeas o internacionales de general conocimiento y aceptación, y, aunque las conociera y tuviera algún medio de acreditar algo similar a esas condiciones, siempre quedaría al arbitrio del órgano de contratación admitir la certificación aportada como equivalente ante la evidente falta de generalización y normalización de sus requisitos.

Por su parte, VIRIATO mantiene en su recurso una línea argumental muy semejante a la del otro recurrente, no considerándose preciso transcribir su contenido.

Por su parte, el órgano de contratación en su contestación no plantea expresamente argumentación alguna oponiéndose a los fundamentos de los recursos.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si los cinco Sistemas de Gestión previstos en la cláusula 1.9.3 del PCAP son ajustados a Derecho.

El artículo 145.5 de la LCSP establece *“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. *Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

Respecto al cumplimiento de estas exigencias legales respecto a las certificaciones de cumplimiento de la calidad como criterios de adjudicación, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas Resoluciones, sirva de ejemplo la Resolución 54/2019, de 6 de febrero:

“La Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Sala Primera), de 24 de enero de 2008 (Asunto C-532/06, Lianakis y otros), declaró que “se excluyen como ‘criterios de adjudicación’ aquellos criterios que no van dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa, sino que están vinculados, en esencia, a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato en cuestión”.

De acuerdo con lo anterior, es doctrina unánime de los Tribunales administrativos de recursos contractuales que los certificados de aseguramiento de la calidad no pueden utilizarse como criterios de adjudicación, aunque pueden exigirse como requisito de solvencia técnica (baste citar, las Resoluciones 65/2013, 29/2015 y 30/2015 de este Tribunal, la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, la Resolución 105/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, las Resoluciones 906/2014, de 12 de diciembre, y 255/2015, de 23 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y la Resolución

76/2015, de 15 de julio, del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por lo que respecta a este Tribunal se pronunció, entre otras, en Resoluciones nº 40/2011, de 11 de julio y 20/2011 de 15 de junio”.

En el mismo sentido la Resolución nº 1245/2021 del TACRC manifestaba:

“Estos razonamientos resultan plenamente aplicables en este caso que se revisa, encontrándonos ante certificados de calidad previstos como criterios de adjudicación de carácter cualitativo en el PCAP, los cuales hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir, a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma, por lo que en modo alguno permiten efectuar tal evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto de los servicios de seguridad objeto del contrato, tal como los mismos se definen en las especificaciones técnicas de los pliegos rectores de esta licitación, sin que el órgano de contratación ofrezca justificación adecuada al respecto y habiendo además tenido oportunidad de pronunciarse este Tribunal, si bien que contemplado como condición de solvencia, sobre la certificación relativa al “sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada” en la Resolución número 232/2018, de 12 de marzo, en recurso interpuesto por la misma asociación aquí recurrente, que la invoca en apoyo de su argumentación.

Así, debemos mantener nuestra doctrina reiterada, entre otras en las resoluciones número 405/2018, 786/2019 y 456/2019 –estas dos últimas son citadas por el órgano de contratación en su informe al recurso–, la cual es acorde con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la jurisprudencia del TJUE, acerca de la improcedencia de la utilización de los certificados de calidad como criterios de adjudicación de los contratos, sin perjuicio de su posible utilización como medios para acreditar la solvencia técnica de las licitadoras, como consecuencia de la existencia de dos fases diferentes en el procedimiento de contratación, destinada la primera a la comprobación de la aptitud de los licitadores para la ejecución de contrato y la segunda, en cambio, a la valoración comparativa de las ofertas

presentadas, con independencia de las condiciones subjetivas de los licitadores, que han debido valorarse con antelación.

En atención al régimen jurídico y la doctrina expuestos, procede acordar la anulación de la Cláusula 14.2.2. a) y de las que resulten concordantes con lo en aquella previsto del PCAP impugnado, por no resultar la misma ajustada a Derecho en la medida en que contempla como criterios de adjudicación los certificados que se cuestionan”.

Específicamente, respecto a quinto sistema de gestión recogido en el PCAP el TACRC en su Resolución nº 334/2018 hizo contar:

*“Pues bien, la expresión del certificado expedido por AENOR **“sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada”** en el cuadro de características anejo al PCAP se configura como medio de solvencia, pero no cumple los requisitos antes indicados para ser un medio de solvencia válido y en particular: no está relacionado con el objeto y el importe del contrato; no se encuentra entre los establecidos en la Ley y puede producir efectos discriminatorios. (...)*

En el análisis de este criterio de acreditación de solvencia, este Tribunal siguiendo la doctrina en torno al artículo 80 del TRLCSP considera que la exigencia de un concreto y determinado certificado de calidad restringe la concurrencia competitiva pues en efecto, de mantener éste que, sólo puede ser expedido por AENOR, conlleva la imposibilidad de presentación a este procedimiento abierto a otras empresas del sector, tanto a nivel nacional como europeo que puedan acreditar sistemas de gestión profesional y deontológicos por otros certificados equivalentes. Por otro lado, ante el objeto del contrato consistente en garantizar la seguridad física tanto de los edificios de la CNMC como de todas las personas que pudieran encontrarse en los lugares sedes de la CNMC, la exigencia de un certificado de calidad se antoja desproporcionado a las prestaciones contractuales, amén de que no acredita un medio de solvencia determinado por el TRLCSP realmente vinculado al objeto de este contrato singular”.

El control de calidad conforme a parámetros determinados fijados por organismos certificadores forma parte de la cualificación técnica de la empresa, no de las prestaciones a que se encuentra obligada en virtud del contrato.

Por tanto, hemos de concluir que los certificados controvertidos no cumplen con las premisas y requisitos exigidos por la legislación y la doctrina apuntadas pues hacen referencia a características o cualidades de las empresas y no a la concreta oferta que pueda presentarse en la licitación para ser adjudicatario del contrato, lesionando el principio de igualdad de trato al dar lugar a una discriminación entre las ofertas.

Por todo ello, procede la estimación de los recursos, considerando que los cinco Sistemas de Gestión exigidos en la cláusula 1.9.3 del PCAP no son ajustados a Derecho.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 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.- Acumular los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por las respectivas representaciones legales de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI) y de la empresa VIRIATO SEGURIDAD S.L contra los pliegos del contrato “*servicios de vigilancia y seguridad del Centro de Transportes de Coslada*”, expte: CTCPC2022-03-02.

Segundo.- Estimar los recursos especiales en materia de contratación interpuesto por las respectivas representaciones legales de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL y de la empresa VIRIATO SEGURIDAD S.L contra los pliegos del contrato “*servicios de vigilancia y seguridad del Centro de*

Transportes de Coslada”, expte: CTCPC2022-03-02, anulándose los pliegos y consecuentemente el procedimiento de licitación.

Tercero.- Levantar suspensión acordada por este Tribunal con fecha 7 de abril de 2022.

Cuarto.- 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.

Quinto.- 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.