

Recurso nº 242/2025

Resolución nº 270/2025

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

En Madrid, a 3 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ALCOR SEGURIDAD S.L. (ALCOR) contra la resolución de la mesa de contratación de fecha 23 de mayo de 2025 por la que se acuerda excluir su oferta de la licitación en el contrato denominado *“Servicio de Vigilancia y Seguridad de los edificios dependientes del Distrito de Usera”* número de expediente: 300/2024/01096, licitado por ese Distrito, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PCSP), el día 19 de enero de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 3.303.192,76 euros y su plazo de duración será de 36 meses y posible prórroga hasta 24 meses más.

A la presente licitación se presentaron 7 licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. - Tras la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, la mesa de contratación acuerda el 23 de abril de 2025, mediante acta aprobada el 14 de mayo de 2025 excluir, conforme al punto 19 del anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) a las empresas que no han superado el umbral mínimo (12,50 puntos) y no se procede a abrir el sobre C de las siguientes: ALCOR SEGURIDAD S.L.; SURESTE SEGURIDAD S.L.U.; SALZILLO SEGURIDAD S.A. y WAKEFUL SEGURETAT S.L.

En dicho punto 19 del anexo I del PCAP se establece que los criterios no valorables en cifras o porcentajes obtendrán hasta 25 puntos y *“se establece en esta fase un umbral de 12,50 puntos, de modo que aquellos Planes que no superen dicha puntuación mínima, quedarán excluidos de la licitación sin que se proceda a abrir el siguiente sobre”*.

Tercero. - El 14 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el 16 de junio, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de ALCOR en el que se opone a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor en relación con su oferta.

El 20 de junio de 2024 el órgano de contratación remitió a este Tribunal, 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de Resolución MMCC 80/2025, adoptada por este Tribunal el 23 de junio de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados 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, sin que se haya presentado ninguna alegación.

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 licitadora cuya oferta ha sido excluida de la licitación y por tanto *“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 interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo de exclusión impugnado fue adoptado el 23 de abril de 2025 y publicado en la PCSP el 22 de mayo de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 14 de junio de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión en el marco 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.b) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones del recurrente

En cuanto al fondo del recurso, dos son los motivos en los que se basa el recurrente.

Por un lado, en la declaración de confidencialidad de la documentación técnica aportada por todos los licitadores y que en consecuencia no ha podido acceder a ella a fin de fundamentar correctamente su recurso y, en segundo lugar, en el desacuerdo con la puntuación otorgada a su oferta comparando, en lo que se refiere a la valoración los criterios sujetos a juicio de valor, la valoración obtenida con la de la oferta presentada en la licitación del mismo servicio para el Distrito de Salamanca.

En relación con el primer motivo de recurso, ALCOR informa que solicitó acceso al expediente al órgano de contratación con fecha 19 de mayo de 2025 y se le dio vista del mismo, pero no se le dio acceso a las ofertas técnicas de los licitadores por estar declarada confidencial dicha documentación.

Como segundo y central motivo de recurso, el recurrente rebate la valoración obtenida en los criterios sujetos a juicio de valor, comparando la puntuación dada en cada uno de dichos criterios con la que se le dio en una licitación igual del Ayuntamiento de Madrid pero referida al Distrito Salamanca.

En cada apartado técnico va detallando las mejoras que, a su juicio, fueron introducidas en el Plan Operativo del Distrito de Usera frente al de Salamanca, las puntuaciones obtenidas (cuando se conocen) y las razones por las que considera incoherente, desproporcionada o injustificadamente inferior la valoración técnica en Usera, pese a las mejoras evidentes incorporadas. ALCOR compara la puntuación dada en la citada licitación con el objetivo de demostrar que su oferta fue infravalorada en Usera en varios o todos los bloques técnicos.

En cada uno de los apartados analizados –Análisis de Riesgos, Medidas Preventivas, Organización del Servicio, Medios Técnicos, Protocolos de Emergencia, Gestión de la Calidad, Formación y Simulacros– ALCOR entiende que realizó en la oferta de Usera mejoras objetivas y sustanciales respecto a su plan de Salamanca. Sin embargo, la puntuación técnica obtenida en Usera no solo no reflejó esas mejoras, sino que en la mayoría de bloques resultó inferior o igual a la anterior, evidenciando un tratamiento incoherente y desfavorable hacia su propuesta.

Reproduce en su recurso dichas mejoras (por ejemplo, análisis de riesgos más completo, pero con menor puntuación; modelo de calidad reforzado pero valorado a la baja; etc.) respaldados por las puntuaciones y comentarios de las propias actas de evaluación, lo que según ella pone de manifiesto una infravaloración generalizada de la oferta técnica de ALCOR en Usera, por lo que solicita una valoración justa y equilibrada acorde al mérito técnico demostrado.

2.- Alegaciones del órgano de contratación

Se opone el órgano de contratación a lo alegado por el recurrente en base a la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que los criterios de valoración basados en juicios de valor en una licitación diferente y cada licitación es autónoma y sus criterios de valoración, especialmente aquellos que son subjetivos, deben ser evaluados dentro de su propio marco y contexto, sin trasladar o comparar con los resultados de otras licitaciones.

En términos más detallados, la jurisprudencia reitera que los criterios de valor, aquellos que requieren una apreciación subjetiva por parte de un comité de expertos o mesa de contratación y no pueden ser medidos con fórmulas matemáticas, deben ser analizados de forma individual para cada licitación. Esto implica que la valoración de una oferta en una licitación específica no puede ser influenciada por los resultados o puntuaciones obtenidas en otras licitaciones, incluso si ambas comparten criterios cualitativos similares.

Y por último alega el órgano de contratación que, en dicha comparativa el recurrente omite información relevante al no mencionar que el proyecto técnico presentado en el Distrito de Salamanca está compuesto de 107 páginas y el proyecto del Distrito de Usera es de 50 páginas, por lo que es complicado defender que este proyecto presenta mejoras significativas en todos sus apartados.

Sexto. Consideraciones de este Tribunal

Respecto a la denegación de acceso a las ofertas técnicas de los licitadores al ser declarada información confidencial, como ya indicamos nuestra Resolución 49/2025, de 13 de marzo: *“Corresponde al órgano de contratación analizar la documentación específicamente señalada por los licitadores como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos para, en base al artículo 133.1. de la LCSP, poder otorgarle tal carácter y de ese modo, resolver motivadamente sobre la solicitud de acceso al expediente prevista en el artículo 52 de la LCSP”*.

Consta en el expediente la declaración de la confidencialidad de las ofertas técnicas de los licitadores, y el acceso a la misma la fundamenta el recurrente en que es necesaria, para poder realizar una comparativa que arroje luz a la motivación en la exclusión de mi mandante.

Este Tribunal comparte los criterios del órgano de contratación para denegar el acceso, a la documentación solicitada ya que dichas ofertas técnicas pueden tener secretos comerciales y en modo alguno el no acceso a las mismas no le ha impedido interponer recurso en forma.

En consecuencia, queda justificada la denegación de acceso a las ofertas técnicas declaradas confidenciales.

En lo que se refiere a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, a la vista de las manifestaciones de la recurrente y del órgano de contratación y a la luz del informe técnico de valoración emitido el 14 de mayo de 2025 por el Inspector Jefe de Seguridad Interior de la Dirección General de la Policía Municipal de Madrid, debe señalarse que nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, cuál es la mejor memoria descriptiva, por lo que ha de prevalecer sin duda el criterio técnico del órgano de contratación sobre la correcta valoración del criterio.

Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución 486/2024, de 16 de diciembre “*cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, 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 incursa 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 pueda 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 tanto, 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 incursa 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 139/2023 de 13 de abril (para justificar puntuaciones).

En la misma línea interpretativa el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, ha delimitado más el ámbito de la discrecionalidad afirmando que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados’ tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa”*.

Más recientemente la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 897/2024 de 23 de mayo de 2024 (rec. 2999/2022) en línea con la STS de 25 de abril de 2024 ha considerado que la si la decisión de discrecionalidad técnica está insuficientemente motivada es suficiente para su admisión.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ya desde su sentencia 34/1995 estableció la discrecionalidad técnica como herramienta de la administración, de esa manera ha

delimitado más el ámbito de la discrecionalidad afirmando que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará solo en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio técnico para el que se necesiten conocimientos especializados’ tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa”*.

Si el informe técnico que valora los criterios de adjudicación está justificado, motivado y no es arbitrario, se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos; esa valoración, que se presume imparcial, no puede sustituirse por otra, y menos por la de uno de los postores.

En el presente caso, en el informe de valoración emitido por el técnico competente se consideran suficientemente detalladas cada una de las puntuaciones dadas a la recurrente en cada criterio sujeto a juicio de valor, por lo que no se aprecia arbitrariedad ni falta de motivación.

Se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos, pero siempre que el informe técnico elaborado esté justificado, motivado y no sea arbitrario, dicha valoración, que se presume imparcial, no puede ser sustituida por otra, y menos mediante la comparativa de la puntuación obtenida por la recurrente en otra licitación diferente, siendo ésa su única argumentación.

En definitiva, no se aprecia por este Tribunal *“arbitrariedad”* en el juicio técnico, en la valoración realizada a la oferta del adjudicatario, ni falta de motivación, por lo que el motivo debe ser desestimado.

En su virtud, previa deliberación, este Tribunal:

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ALCOR SEGURIDAD S.L., contra la resolución de la mesa de contratación de fecha 23 de mayo de 2025 por la que se resuelve excluir de la licitación en el contrato denominado *“Servicio de Vigilancia y Seguridad de los edificios dependientes del Distrito de Usera”* número de expediente: 300/2024/01096.

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. - Dejar sin efecto la suspensión acordada en Resolución MMCC 80/2025 por este tribunal.

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.

EL TRIBUNAL