

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

En Madrid, a 8 de febrero de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de INTEGRA MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L. (en adelante, INTEGRA) contra el acuerdo de 29 de diciembre de 2023 de la Concejala Presidenta del Distrito de Tetuán por el que se adjudica el contrato de “Servicio auxiliar de información, atención al público y control de entradas en equipamientos adscritos al Distrito de Tetuán”, número de Expediente 300/2023/00397, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fechas 13 y 15 de septiembre de 2023, se publicó, respectivamente en el Portal de la Contratación pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE el anuncio de licitación y los Pliegos que habrán de regir la adjudicación y ejecución del contrato.

El valor estimado del contrato asciende a 4.631.288,01 euros y un plazo de ejecución de 24 meses.

Segundo.- A la presente licitación se presentaron doce empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha 6 de octubre de 2023, la mesa de contratación procedió a la apertura pública de los sobres “B” o de criterios no valorables en cifras o porcentajes, emitiendo informe sobre dichos criterios la Secretaria del Distrito de Tetuán con fecha 19 de octubre de 2023.

Con fecha 23 de noviembre de 2023, la mesa de contratación procedió a la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la empresa VALORIZA CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L. (en adelante VALORIZA).

Por resolución del concejal presidente del Distrito de Tetuán de 29 de diciembre de 2023 se adjudicó el contrato, publicándose con esa misma fecha.

Con fecha 16 de enero de 2024, se presentó recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato de referencia por considerar que la puntuación otorgada a su oferta fue incorrecta.

Tercero.- El 24 de enero de 2024, el órgano de contratación remitió el informe y el expediente de contratación, de conformidad con 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).

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 RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

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, siendo presentadas en plazo y de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto.

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.- La recurrente está legitimada para la interposición del recurso al tratarse de un licitador participante en la licitación, clasificada en segundo lugar conforme al 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 acuerdo de adjudicación se adoptó el 29 de diciembre de 2023, siendo notificado ese mismo día, e interpuesto el recurso el 16 de enero de 2024, por lo que se encuentra 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 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.- Antes de entrar en el fondo del asunto resulta de interés transcribir la cláusula del PCAP concernida.

Según el apartado 19 “Criterios de adjudicación” del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la presente contratación, los criterios no valorables en cifras o porcentajes son los siguientes:

“1.- Calidad y adecuación del Proyecto Técnico.....Hasta 25 puntos

Se valorará cualitativamente el contenido, grado de detalle y coherencia del Proyecto Técnico propuesto por el licitador. Se considerará la descripción de las buenas prácticas que se compromete a adoptar en la prestación del servicio que permitan optimizar dicha prestación, según los siguientes epígrafes:

1.1) Concreción y adecuación del Plan Operativo. Hasta 8 puntos.

- Por la concreción y adecuación de los trabajos a las características de cada equipamiento.....Hasta 4 puntos.

- Por la concreción y adecuación del Plan de Formación a las características de cada equipamiento.....Hasta 4 puntos.

1.2) Eficacia del sistema de control de presencia. Hasta 10 puntos:

-Por fiabilidad y funcionalidades del sistema de control de presencia del personal adscrito al servicio.....Hasta 10 puntos.

1.3) Eficacia del Plan de Control y Mejora de la Calidad: Hasta 7 puntos.

- Por la concreción, adecuación e idoneidad de la metodología y objetivos del Plan y de los indicadores, puntos críticos y procedimientos de evaluación y corrección definidos.....Hasta 3.5 puntos.

- Por la concreción, adecuación e idoneidad de los medios destinados al Plan, así como de las medidas de control e inspección..... Hasta 3.5 puntos”.

El recurso se fundamenta en la errónea valoración de su oferta respecto al criterio 1.2 “Eficiencia del control de presencia”, valorado con un máximo de 10 puntos.

Alega que en el informe técnico sobre la documentación relativa a los criterios cuya ponderación depende de criterios no valorables en cifras o porcentajes o subjetivos, consta la atribución a INTEGRRA de 7,5 puntos relativo a la eficacia del sistema de control de presencia (hasta 10 puntos). Su oferta es la que menos puntuación ha recibido en relación con el aludido criterio de eficacia del sistema de control de presencia (7,5 puntos), teniendo la inmensa mayoría de licitadores admitidos la puntuación máxima de 10 puntos, salvo otra empresa que ha obtenido 8 puntos, a pesar de que, a la vista del informe de valoración, el resto de las ofertas presentadas contienen manifestaciones muy similares para este criterio sobre la eficacia del sistema de control de presencia. Dado que esta recurrente está desarrollando estos servicios en virtud del anterior contrato de adjudicación, posee un amplio conocimiento que le ha permitido formular su oferta técnica de forma precisa.

Analizado el citado informe, se observa que a la totalidad de los licitadores se les ha atribuido una mayor puntuación por el mero hecho de indicar un único sistema para el control de presencia; sin embargo, INTEGRRA ha propuesto varios sistemas en función de las necesidades y peculiaridades de cada centro, siendo los sistemas propuestos por esta compañía los mismos que han ofertado las otras empresas a las que valoran con la máxima puntuación, lo que resulta del todo incongruente.

Señala que ha ofertado un sistema de control de presencia basado en la instalación de un módulo en cada centro que permite fichar al personal que prestará el servicio a través de la biometría (reconocimiento facial o huella dactilar), trasladándose toda esta información a una aplicación. Esta aplicación permite el uso de otros sistemas para el control de presencias además de la biometría, como son el uso de teléfono o código NFC, sistemas que en caso de idoneidad o necesidad de cada centro pueden ser instalados sin problemas.

Considera totalmente injusto que se haya valorado con 10 puntos en este criterio a dos empresas que han ofertado el sistema de control de presencia a través de biometría, una por huella dactilar (TREBOL INTEGRACION SOCIAL, S.L.) y otra mediante reconocimiento facial (la propia adjudicataria VALORIZA CENTRO

ESPECIAL DE EMPLEO, S.L.), y a otras dos empresas que ofertan un sistema de control de presencia a través de Smartphone con tecnología NFC (SERLINGO SOCIAL, S.L.U. y CRESPO INTEGRAL, S.L.). Por el contrario, INTEGRAL MGSÍ CEE ofertando los mismos sistemas, se le penaliza con 2,5 puntos, solo por el hecho de considerar esta Administración, indebidamente, que no se concreta de manera indubitada el sistema de control de presencia, cuando claramente estamos ofertando un sistema que funciona a través de la biometría, pero indicando que nuestra aplicación admite otros sistemas de control de presencia, lo que queda a juicio de los responsables de cada centro la preferencia del mismo.

A su juicio, el sistema de control de presencia propuesto por INTEGRAL debió ser tenido en cuenta por el técnico y valorarse en la misma línea que el resto de los licitadores, quienes han obtenido en su inmensa mayoría la máxima puntuación.

Finalmente, considera que el informe no está suficientemente motivado y no permite conocer los motivos por los que la empresa recurrente recibe una puntuación inferior al resto de licitadores, limitándose a exponer opiniones subjetivas y arbitrarias.

Por su parte, el órgano de contratación alega que en la valoración del apartado “Eficacia del sistema de control de presencia” la empresa INTEGRAL ha obtenido una puntuación de 7,5 puntos sobre un máximo de 10 puntos, al no concretar de manera indubitada el sistema de control de presencia a implantar ya que presenta un sistema de control presencial a través de huella digital o reconocimiento facial aunque expone también la posibilidad de realizar fichaje a través de teléfono de acuerdo con los responsables de los centros y expone para solucionar las coberturas de puesto ante cualquier incidencia.

Añade que, como se puede comprobar en la propia alegación tercera efectuada por la recurrente, en su oferta expuso dos posibilidades a la hora de la implantación del sistema del control de presencia, lo que dificulta la valoración de la fiabilidad, siendo que la empresa propuesta como adjudicataria ha incluido de una manera concreta el sistema a implantar, ofertando un box de reconocimiento facial y

exponiendo un sistema para solucionar las coberturas de puesto ante cualquier incidencia.

A su juicio, la valoración efectuada no responde al ejercicio de la arbitrariedad como sostiene la recurrente, toda vez que ha sido debidamente motivada. Se trata por tanto del ejercicio del principio de discrecionalidad técnica el que aquí se ha venido aplicando al efectuar la valoración de los criterios subjetivos.

Por su parte, el adjudicatario alega que tras la vista del expediente, con acceso al apartado objeto del recurso “Eficacia del sistema de control de presencia” de seis de las entidades participantes en la licitación y comparando estas propuestas con la suya y la de la propia recurrente, entienden que sí se ha realizado una valoración adecuada por parte de los técnicos. A su juicio, la puntuación otorgada a la recurrente (7,5 puntos, el 75% de la máxima puntuación) es justa, ya que no concreta en la información presentada ni la eficacia, ni la fiabilidad ni las funcionalidades del sistema propuesto. Por otro lado, tal y como indica el informe técnico, no concreta el sistema de control de presencia a implantar, sino que nombra lo que parece una plataforma (Cle360, que tampoco se describe) y opciones asociadas a la misma, sin descripción.

A la vista de las manifestaciones de la recurrente, del órgano de contratación y de la adjudicataria debe señalarse que nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, teniendo en cuenta que las características que se valoran, por lo que ha de prevalecer sin duda el criterio técnico del órgano de contratación sobre la correcta valoración de los criterios de adjudicación.

De acuerdo con lo establecido en los pliegos, en este criterio se valorará la fiabilidad y funcionalidades del sistema de control de presencia del personal adscrito al servicio.

La justificación de la valoración otorgada por el informe técnico es la siguiente:
“al no concretar de manera indubitada el sistema de control de presencia a implantar

ya que presenta un sistema de control presencial a través de huella digital o reconocimiento facial aunque expone también la posibilidad de realizar fichaje a través de teléfono de acuerdo con los responsables de los centros y expone para solucionar las coberturas de puesto ante cualquier incidencia”.

Por tanto, debe entenderse que a juicio del órgano de contratación existe una falta de concreción del sistema de control de presencia, lo que a su juicio afecta a la fiabilidad u funcionalidad del sistema.

Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, *“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 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 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”.

Más recientemente el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, delimitando más el ámbito de la discrecionalidad afirma 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”.*

Respecto a la presunción de acierto, como manifestábamos en nuestra Resolución 419/23, de 30 de noviembre *“Vistas las alegaciones de las partes, procede traer a colación la doctrina mantenida por el TACRC y que este Tribunal comparte, referente a la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos. Sirva de ejemplo su Resolución 980/2019, 6 de septiembre, donde afirma “En este punto, es doctrina reiterada del Tribunal la que atribuye a los informes técnicos de la Administración una presunción de acierto y veracidad, por la cualificación técnica de quienes los emiten, que solo pueda ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados (por todas, Resoluciones 618/2016, de 29 de julio, y 152/2017, de 10 de febrero).*

En este sentido, este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha analizado en diversas resoluciones la discrecionalidad técnica de la Administración, señalando que --cuando la Administración encarga a un órgano “ad hoc”, formado por técnicos competentes, la valoración, estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino, tan sólo, los aspectos jurídicos por los que se

rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común. Otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades y conocimientos técnicos de los que, obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en cuenta por los expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute-- (Resolución 618/2014)”.

Analizadas las ofertas del resto de licitadores, tal como alega el órgano de contratación y la adjudicataria, las licitadoras que han obtenido la máxima puntuación para ese criterio, han presentado información relevante sobre el sistema de control de presencia propuesto, concretando la identificación y descripción de cada sistema y plataforma asociada, su fiabilidad, funcionalidades, y en muchos casos ampliando la información con detalle de objetivos, descripción de su uso, procedimientos de verificación, imágenes de la aplicación, partes, e informes. Esta circunstancia contrasta con la breve y escasa información aportada por la recurrente. Ciertamente, que proponer varios sistemas “en función de las necesidades y peculiaridades de cada centro” quedando “a juicio de los responsables de cada centro la preferencia de este” es equivalente, tal y como recogen los técnicos de la administración en su informe, a no determinar indubitadamente el sistema de control de presencia a instaurar.

Por lo tanto, consideramos que la comprobación efectuada por el órgano de contratación es amplia y motivada, se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos, pero siempre que la adopción del criterio de elección discrecional esté justificado, motivado y no sea arbitrario, dicha actuación se presume imparcial y no puede ser sustituida por otra, y menos por la de uno de los licitadores.

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, 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 INTEGRAL MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L. contra el acuerdo de 29 de diciembre de 2023 de la Concejala Presidenta del Distrito de Tetuán por el que se adjudica el contrato “Servicio auxiliar de información, atención al público y control de entradas en equipamientos adscritos al Distrito de Tetuán”, número de Expediente 300/2023/00397.

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 multa 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.