

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

En Madrid, a 8 de agosto de 2024

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de TRANSPORTES BLINDADOS S.A, (en adelante, TRABLISA) contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 del contrato denominado “servicios de seguridad y servicios auxiliares en instalaciones del Canal de Isabel II, S.A, número de expediente (Exp.241/2022, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados los días 11 y 12 de mayo de 2023, respectivamente, en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en tres lotes

El valor estimado de contrato asciende a 88.011.621 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

Al lote 1 impugnado se presentaron ocho licitadores, entre ellos, la reclamante.

Segundo.- Tras la celebración de los distintos actos previstos legalmente por parte de la Mesa, de apertura sucesiva de los distintos archivos electrónicos, mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 2023 la ahora reclamante presentó solicitud de aclaraciones al órgano de contratación, en relación con las ofertas formuladas por otros licitadores.

En relación con lo que interesa a efectos de resolución de la reclamación interpuesta, TRABLISA solicita un listado de vehículos ofertados o sus fichas técnicas, pues podía inferir que algún licitador pudiera no cumplir el requisito técnico de etiqueta medioambiental.

Tras efectuarse propuesta de adjudicación de los tres lotes, en fecha 1 de febrero de 2024, Canal de Isabel II remitió a la reclamante contestación a la solicitud de aclaraciones efectuada por la misma, adjuntando listado de los vehículos ofertados, así como aclaración en el siguiente sentido:

“En ningún momento ni en el PCAP ni en el PPT se hace referencia a características excluyentes, ni a que las características requeridas tengan carácter rígido sino de mínimos, pudiendo ser en todo momento superables o mejorables, sean estas mejoras valorables o no mediante fórmulas. Se han examinado todos los vehículos anteriormente expuestos, comprobándose que todos ellos presentan características iguales o superiores a las características técnicas definidas en las diferentes tablas del Anexo IV del PPT.

Para que sea posible la exclusión de la oferta de un licitador, este debería no cumplir los requisitos mínimos requeridos como bien refleja Vd., y como así viene reflejado en el Anexo II bis del PCAP en su nota (1): (...)

Respecto a los diferentes ejemplos que Vd refleja en cuanto al tema de etiquetas de tipo medioambiental, las etiquetas reflejadas en el Anexo IV del PPT, al igual que las características referidas en los demás apartados, son mínimos, por lo que mejorar una etiqueta medioambiental respecto de la requerida en los pliegos no es excluyente en ningún caso (...)”

El lote 1 del contrato se adjudica a SURESTE SEGURIDAD, S.L. mediante Acuerdo del Consejo de Administración de Canal II, S.A. de fecha 30 de mayo de 2024.

El 7 de junio de 2024 la reclamante tuvo acceso al expediente.

Tercero. - El 24 de junio de 2024 tuvo entrada en este Tribunal la reclamación en materia de contratación, interpuesta el día 21 del mismo mes por la representación de TRABLISA, en el que solicita la anulación de la adjudicación del Lote 1 y la adjudicación del mismo en su favor. Subsidiariamente se solicita la nulidad de pleno derecho de los pliegos. Solicita asimismo medida cautelar de suspensión.

El 1 de julio de 2024 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 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 (LCSP), solicitando la desestimación de la reclamación.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto reclamación 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 (RPERMC), 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 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. En el plazo otorgado, la adjudicataria del Lote impugnado ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, tiene carácter privado y se encuentra sujeto al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDLCSE). En consecuencia, la tramitación de la Reclamación le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 119 y siguientes del mencionado Real Decreto, por haberse iniciado la licitación con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

El artículo 121.1 del RDLCSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del RDLCSE, en relación con 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,

por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver la reclamación planteada.

Segundo. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica clasificada en segundo lugar, que pretende la anulación de la adjudicación 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”*, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, al que se remite el artículo 121 del RDLCSE.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del escrito.

Tercero. - La reclamación se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 30 de mayo de 2024, practicada la notificación el 3 de junio de 2024, e interpuesta la reclamación, en este Tribunal, el 21 de junio de 2024 dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 121 del RDLCSE.

Cuarto. - La reclamación se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al previsto en el artículo 1 b) del RDLCSE, acto recurrible de los previstos en el artículo 119.1.c) del mismo texto legal.

Quinto. - En cuanto al fondo de la reclamación, circunscribe al reclamante sus pretensiones a dos motivos:

1.- La nulidad de la adjudicación por incumplimiento del requisito técnico del distintivo ambiental por parte de los vehículos ofertados para el Lote 1 por parte de SURESTE SEGURIDAD.

2.- La nulidad de los pliegos, que impugna de forma indirecta a través de su recurso contra la adjudicación, en atención a la indefinición del valor de las etiquetas

y el hecho de que pueda resultar la oferta económicamente más ventajosa una oferta que no lo es en relación calidad-precio.

En concreto, el incumplimiento por parte de la oferta del adjudicatario de los requisitos técnicos previstos en el Anexo IV del PPT es el siguiente: Tanto los vehículos de vigilancia discontinua, como los vehículos de inspección tienen un distintivo ambiental 0, no ECO, como así exige el pliego.

Señala que mientras que el referido Anexo IV exige que el distintivo ambiental para el vehículo de vigilancia discontinua e inspección sea ECO, el distintivo ambiental del vehículo ofertado por la adjudicataria, Land Rover Defender P400e PHEV, es etiqueta 0, como ha podido comprobar tras la vista del expediente.

Y defiende que, si fueran admisibles ambos distintivos (ECO y 0) así debió preverse expresamente en el pliego, como se ha hecho para los vehículos de presas. El PPT es claro a la hora de prever expresamente en qué tipo de vehículos son admisibles ambos distintivos ambientales, de modo que, sensu contrario, si no indica que se admiten ambos, es porque no cabe esa posibilidad.

Consecuentemente, no es admisible, por vía de interpretación posterior, la modificación del requisito técnico previsto.

Y por este motivo, entiende nula la adjudicación, pues este licitador debió ser excluido, atendiendo al carácter vinculante de los pliegos. Lo cual apoya en numerosas resoluciones del TACRC y de este Tribunal, así como en STSJ de Madrid nº 466/2017, de 18 de diciembre de 2017, resumiendo la exclusión de los licitadores por incumplimiento de pliegos, en el sentido de que la discrecionalidad técnica acaba en el momento en que se publican los pliegos.

En relación con esta alegación, el órgano de contratación informa que la cláusula 25 del PPT establece que *“Los condicionantes técnicos relativos a medios de*

transporte son los requerimientos mínimos de los mismos, si bien en el PCAP se detallan los criterios técnicos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas en relación con los vehículos.”

Añade que el Anexo IV del referido pliego recoge las características de los vehículos que deben ofertarse, distinguiéndose entre los distintos servicios a los que van a destinarse (de vigilancia discontinua, de vigilancia estática, de presas, de inspección y de mensajería): tipo de tracción, potencia mínima, capacidad mínima del maletero, etc., así como su distintivo ambiental (etiqueta).

Y el Anexo II bis “modelo proposición relativa a los criterios técnicos cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas”, establece que: *“Las ofertas de los licitadores que oferten valores que incumplan el mínimo requerido para el criterio de valoración correspondiente en el Pliego de Prescripciones Técnicas no serán tenidas en cuenta en el presente procedimiento de licitación”.*

Entiende el órgano de contratación, a la vista de la regulación transcrita, que, si bien el pliego no establece expresamente para cada uno de los condicionantes requeridos para los vehículos que estos sean condicionantes mínimos, la cláusula 25 del PPT sí recoge esta previsión con carácter general para todos los condicionantes técnicos, de lo que se desprende que todos los condicionantes técnicos de los vehículos son requerimientos mínimos de los mismos y, por lo tanto, susceptibles de mejora.

De esta forma, no pueden ofertarse otros condicionantes técnicos por debajo de los establecidos. Por el contrario, el pliego no establece que dichos condicionantes tenga el carácter de requisitos máximos, por ende, los condicionantes técnicos sí puede ser mejorados.

Y acude a la doctrina de este Tribunal (Resolución 391/2023) y del TACRC (resoluciones 985/2013, 259/2017 y 253/2022), para defender que el incumplimiento del PPT ha de ser expreso y claro para determinar la exclusión de un licitador.

A efectos de aclarar si un vehículo con etiqueta 0 es mejor que un vehículo con etiqueta ECO, se remite el informe del órgano de contratación a la Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, por la que se modifican los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, cuyo preámbulo establece de forma indubitada que dicha clasificación es comparativa en función del potencial contaminante. Y, añade, de conformidad con lo establecido en la referida normativa, así como con lo publicado en la web de Gobierno de España (incluye enlace), los vehículos con etiqueta ECO son más contaminantes que los vehículos con Etiqueta CERO.

Por su parte, el adjudicatario entiende que la intención de los pliegos es la de que los vehículos ofertados sean lo más respetuosos posibles con el medio ambiente, considera igualmente mejorado con su oferta el requisito mínimo ECO exigido, pues el distintivo 0 tiene menor potencial contaminador. Y para apoyar su argumento alude al Reglamento General de Vehículos y su sistema de categorías de los mismos, así como a la Resolución 1527/2023, de 23 de noviembre, que interpreta que de acuerdo con la Orden PCI/810/2018, de 27 de julio, la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante es gradual de forma que los vehículos con el distintivo ambiental “0 emisiones” son menos contaminantes que los vehículos “ECO”.

Vistas las alegaciones de las partes, la controversia a resolver se concreta en el posible incumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los pliegos para el distintivo ambiental de los vehículos de vigilancia discontinua e inspección ofertados por la mercantil adjudicataria, que ha ofertado etiqueta 0.

La regulación que hacen los pliegos para la prestación del servicio de seguridad y servicios auxiliares en edificios de oficinas centrales e instalaciones exteriores del

Canal se divide en tres lotes, distribuidos por edificios e instalaciones asociadas a cada uno de ellos.

Con carácter general para todo el contrato, la cláusula 25 del PPT regula los medios de transporte que deben ponerse a disposición del servicio de seguridad, estableciendo que *“Las dotaciones mínimas de equipamiento obligatorio que deberán disponer los vehículos correspondientes a los servicios de seguridad y servicios auxiliares se recogen en el cuadro del Anexo III”*. Dispone asimismo que *“Las principales características y detalles requeridos de los diferentes medios de transporte se recogen en el Anexo IV”*. Y añade lo siguiente: *“Los condicionantes técnicos relativos a medios de transporte son los requerimientos mínimos de los mismos, si bien en el PCAP se detallan los criterios técnicos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas en relación con los vehículos.”*

El referido Anexo IV, bajo el título “ANEXO IV. CARACTERÍSTICAS MEDIOS DE TRANSPORTE”, detalla en relación al distintivo ambiental de los vehículos controvertidos, lo siguiente:

- Vehículo SUV, Segmento B/C, para el Servicio de Vigilancia Discontinua: Imagen de etiqueta ECO.
- Vehículo SUV, Segmento B/C, para el Servicio de Inspección: Imagen de etiqueta ECO.

De lo anterior se desprende para este Tribunal, que el distintivo ambiental ECO sería el requerimiento mínimo previsto por el PPT para los dos tipos de vehículo, por lo que nada impediría, que se aportara otro distintivo superior.

Procede en este punto traer a colación la doctrina plenamente asentada de que los pliegos son ley del contrato, tal como defienden ambas partes en sus respectivos escritos, y que obligan tanto a licitadores como al órgano de contratación, lo cual debe ponerse igualmente en relación con lo establecido por el artículo 139 de la LCSP, que

en su apartado 1 dispone que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Sentado lo anterior, procede entrar en el análisis de si el distintivo ofertado por la adjudicataria para ambos tipos de vehículo, distintivo ambiental etiqueta 0, incumple tal requisito mínimo exigido, como defiende la reclamante, o lo mejora, como argumenta el órgano de contratación.

Consultada la normativa a la que hace referencia el órgano de contratación para entender que la etiqueta 0 es superior a la ECO, constata este Tribunal que el distintivo ambiental es una manera de clasificar los vehículos en función de su eficiencia energética, teniendo en cuenta su impacto medioambiental.

El Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en su Anexo II, apartado E, clasifica los vehículos por su potencial contaminante en las siguientes categorías de clasificación ambiental:

- a) Vehículos 0 emisiones.
- b) Vehículos ECO.
- c) Vehículos C.
- d) Vehículos B.
- e) Vehículos A.

A su vez, la web del Punto de Acceso General electrónico (PAGE), facilitada en el informe, refiere que la clasificación medioambiental de los vehículos tiene como objetivo discriminar positivamente a los vehículos más respetuosos con el medio ambiente y ser un instrumento eficaz al servicio de las políticas municipales, tanto restrictivas de tráfico en episodios de alta contaminación, como de promoción de

nuevas tecnologías a través de beneficios fiscales o relativos a la movilidad y el medio ambiente.

Los distintivos ambientales se asignan por la DGT en función del tipo de vehículo, siendo los cuatro distintivos ambientales creados en función del impacto medioambiental de los vehículos, de mayor a menor eficiencia:

- Etiqueta Azul 0 emisiones.
- Etiqueta Eco.
- Etiqueta Verde, etiqueta C.
- Etiqueta Amarilla, etiqueta C.

En atención a lo anterior, considera este Tribunal, en línea con lo argumentado por el órgano de contratación, que los vehículos ofertados por la reclamante poseen un distintivo ambiental de características superiores a las establecidas como mínimas por el PPT, de forma que no ha efectuado el órgano de contratación una modificación de los requisitos técnicos contraria a derecho como afirma TRABLISA.

No constatándose incumplimiento de los requisitos mínimos por parte de la oferta de vehículos del adjudicatario, debe desestimarse la pretensión de nulidad de la adjudicación efectuada.

Entrando en el segundo de los motivos de impugnación, pretende la reclamante la nulidad de los pliegos entendiendo que existe indefinición del valor de las etiquetas y que haya podido resultar calificada como oferta económicamente más ventajosa una oferta que no lo es en relación calidad-precio.

Apunta el órgano de contratación el artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, establece que la mejor relación calidad-precio se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate.

Y que en el caso que nos ocupa, todos los criterios de valoración están directamente relacionados con el objeto del contrato y redundan en una mayor calidad en la prestación del servicio. Los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas tienen un peso de 75%, frente a los criterios sujetos a juicio de valor que tienen un peso del 25% sobre el total de la valoración. Dentro de los 75 puntos reservados a los criterios cuantificables mediante fórmulas, 49 se destinan a la valoración de la oferta económica y 26 a los criterios técnicos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas.

Sostiene que la valoración de las ofertas admitidas se ha realizado conforme a los criterios que integran una relación calidad-precio establecidos en el PCAP, habiendo resultado mejor clasificada la oferta de SURESTE SEGURIDAD al haber obtenido una mayor puntuación en los criterios técnicos cuantificables mediante fórmulas, lo que despeja cualquier duda sobre si su valoración ha podido verse afectada por algún criterio subjetivo.

El adjudicatario solicita la inadmisión de la reclamación al no concurrir los requisitos para la impugnación indirecta de los pliegos, y la confirmación del acuerdo recurrido, al haberse adjudicado el contrato del lote 1 a la oferta económicamente más ventajosa

Entrando este Tribunal a analizar el primero de los argumentos que daría lugar a la pretendida impugnación indirecta de los pliegos, la indefinición del valor de las etiquetas, ya se ha señalado en la resolución del motivo anterior, que es la propia normativa referida la que establece el valor de cada etiqueta, sin necesidad de mención en los pliegos, que lo que hacen es establecer unas características mínimas para dichos vehículos, así como una valoración de sus emisiones como criterio de adjudicación.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que se selecciona como oferta más ventajosa una oferta que no constituye la mejor oferta en relación calidad-precio, como

causa de nulidad que daría lugar a la impugnación extemporánea de los pliegos, el PCAP determina la adjudicación del contrato atendiendo a una pluralidad de criterios, definidos en el apartado 8 del Anexo I y distribuidos en función de criterios evaluables mediante aplicación de juicio de valor y criterios evaluables mediante aplicación de fórmula, siendo estos los siguientes:

- A) Criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas 75 puntos
 - A) 1. Valoración económica.....49 puntos (común a los 3 lotes)
 - A) 2. Criterios técnicos cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas26 puntos:
 - A) 2.1. Automoción LOTES 1 y 2.... Hasta 8 puntos.
 - A) 2.1.1 Potencia ofertada en vehículos (hasta 5 puntos)
 - A) 2.1.2 Emisiones emitidas por los vehículos (hasta 1 punto)
 - A) 2.1.3 Nivel de autonomía vehículos eléctricos Segmento A (hasta 1 punto)
 - A) 2.1.4 Altura libre al suelo para vehículos SUV Segmento B/C - Servicio de Vigilancia Discontinua- (hasta 1 punto).
- B) Criterios sujetos a un juicio de valor, 25 puntos (común a los tres lotes)
 - B) 1 Plan de formación, hasta 5 puntos.
 - B) 2 Plan Operativo, hasta 17 puntos.
 - B) 3 Criterios sociales, hasta 3 puntos.

Estos criterios eran plenamente conocidos por los licitadores y consentidos a la hora de confeccionar sus ofertas sin haber interpuesto con carácter previo recurso directo contra los pliegos.

No concurre en el caso que nos ocupa causa de nulidad de pleno derecho que permitiera la impugnación indirecta a través de la adjudicación pues el motivo esgrimido por la reclamante es que la adjudicataria *“en el aspecto económico y técnico evaluable mediante juicio de valor ha quedado clasificada en penúltimo lugar.*

Consecuentemente, no puede admitirse que su oferta sea la económicamente más ventajosa al no existir relación entre calidad y precio”.

La mejor relación calidad-precio de las ofertas, conforme a lo previsto en el artículo 145.2 de la LCSP, se evalúa con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios previstos por el pliego atienden a un aspecto económico, cual es el precio y a una serie de criterios cualitativos, unos evaluables mediante fórmulas y otros mediante juicio de valor, siendo la adjudicación el resultado de la suma de las puntuaciones obtenidas en la valoración de todos ellos.

Debe concluirse, en consecuencia, que no procede la impugnación indirecta de los pliegos, pues la misma es extemporánea al no resultar probado que estos no fueron impugnados en el momento oportuno porque no se comprendieron las condiciones de la licitación, ni que incurran en un motivo de nulidad de pleno Derecho.

Se desestima, al igual que el primero, el segundo de los motivos de impugnación.

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. - Desestimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de TRANSPORTES BLINDADOS S.A, contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 del contrato denominado “servicios de seguridad y servicios auxiliares en instalaciones del Canal de Isabel II, S.A, número de expediente

241/2022.

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Dejar sin efecto 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 122 del RDLCSE y con el artículo 59 de la LCSP.