

Recurso nº 356/2024
Resolución nº 369/2024

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

En Madrid, a 26 de septiembre de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ETRALUX,S.A.U. contra los pliegos que rigen el “Contrato de obras, suministro e instalación de los elementos necesarios para el equipamiento y puesta en funcionamiento de un sistema inteligente y escalable de gestión de información de vídeo y 133 cámaras destinado a la seguridad, tráfico, movilidad y zonas de bajas emisiones para la Policía Local del Ayuntamiento de Majadahonda,” número de expediente 49/2024, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 5 de agosto de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 5.136.507,05 euros y su plazo de duración será de 16 meses.

A la presente licitación se presentaron cuatro empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. - El 26 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ETRALUX, S.A. en el que solicita la anulación de los pliegos, por los motivos que se expondrán a continuación, y la suspensión del procedimiento de licitación.

El 29 de agosto 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 del recurso.

Tercero. - No se ha dado traslado del recurso 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 46.4 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 al tratarse de un potencial licitador que manifiesta que sus intereses legítimos se encuentran afectados como consecuencia de la inconcreción y desproporción del criterio de adjudicación

sujeto a juicio de valor.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 5 de agosto de 2024, e interpuesto el recurso el 26 de agosto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos en el marco de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Los motivos de impugnación son los siguientes:

1. Contenido impreciso, abusivo y desproporcionado del criterio de adjudicación “*Presentación de demostración de la funcionalidad de la solución tecnológica propuesta*”.

A estos efectos interesa transcribir del PCAP dicho criterio de adjudicación:

...21. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN SUBJETIVOS CUYA CUANTIFICACIÓN DEPENDA DE UN JUICIO DE VALOR

La oferta deberá incluir aquellos documentos que sean precisos para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor (hasta 35 puntos).

De conformidad con lo previsto en el artículo 146.3 LCSP, quedarán excluidas aquellas empresas que no consigan al menos el 70% de los puntos totales que dependen de un juicio de valor (24,5 puntos de 35 puntos, que son los totales de los criterios sujetos a juicio de valor), no pasando a la siguiente fase de valoración “criterios automáticos”. Esta exclusión se motiva en los elevados estándares de

calidad requeridos para poder implementar el contrato dado la trascendencia del mismo, tanto desde el punto de vista económico, como de seguridad ciudadana y de cumplimiento normativo en materia de zona de bajas emisiones.

1. *Presentación de demostración de las funcionalidades de la solución tecnológica propuesta: Puntuación máxima: 13 puntos.*

Para la valoración de estos criterios la Mesa de contratación podrá solicitar cuantos informes técnicos considere precisos.

Dada la dimensión del proyecto que se licita, la gran cantidad de elementos hardware que se precisan, las soluciones informáticas con necesidades hiperconvergentes, la dificultad a la hora de evaluar el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos, el correcto funcionamiento de las soluciones de software planteadas y el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso, se hace necesario poder verificar dicho cumplimiento.

A propuesta de la mesa de contratación del Ayuntamiento de Majadahonda se elaborará un calendario para que cada una de las empresas presentadas demuestre los puntos requeridos de la solución propuesta mediante una “demo”.

Para la valoración de estos criterios, los responsables municipales designados otorgarán (cada uno) de 0 a 5 puntos por apartado puntuable en función de grado de consecución del objetivo de cumplimiento marcado para ese apartado. Las empresas licitadoras, en fase de evaluación técnica, realizarán la demostración presencial, anteriormente referida, con los técnicos municipales designados, en la que se solicitará acreditar los requisitos funcionales siguientes:

1. *Arquitectura del sistema y descripción funcional de toda la plataforma ofertada: hasta 2 puntos.*

2. Descripción y funcionamiento de la integración entre la plataforma de gestión de lecturas de matrículas y el software de gestión de video VMS hasta 2 puntos.

3. Descripción y funcionamiento sobre una misma interface de la integración entre la plataforma de gestión de lecturas de matrículas y software de validación de sanciones, con los dispositivos de sanciones que forman parte de la presente licitación (Sanciones de ZBE y de dispositivos móviles de lectura de matrículas), así como la posibilidad de integrarse con dispositivos de control de velocidad (radares) hasta 2 puntos.

4. Descripción y funcionamiento de la integración entre el software de validación de sanciones, con la plataforma de tramitación de sanciones disponible en el Ayuntamiento de Majadahonda hasta 2 puntos.

5. Descripción y funcionamiento de la integración de las cámaras de tráfico con funcionalidades de lectura de matrículas con la plataforma de gestión de lecturas de matrículas: hasta 2 puntos.

6. Descripción y funcionamiento de la aplicación que permite al ciudadano interactuar con la Plataforma ZBE: hasta 1 punto.

7. Descripción y funcionamiento del KVM dinámico ofrecido y descripción de la infografía 3D de alta calidad, donde se pueda apreciar el diseño propuesto para el centro de control y la sala de crisis hasta 1 punto.

8. Descripción y funcionamiento del módulo de ZBE completo: hasta 1 punto.

Valoración de los apartados.

La valoración de cada uno de los 8 apartados anteriores se realizará de acuerdo con los siguientes criterios y puntuaciones:

- No se especifica o se hace de forma imprecisa: (Hasta 1 punto).*

Si es el genérico de la empresa, sin personalizar, con un nivel de presentación esquemático en el que no se detallen, en relación con el objeto contrato, los

aspectos más relevantes del mismo y quedan dudas de la capacidad de la solución propuesta. • Se especifica escasamente: (Hasta 2 puntos).

Si es el genérico de empresa, sin personalizar, con un nivel de presentación esquemático, pero se detalla de forma superficial, en relación con objeto del contrato, los aspectos más relevantes del mismo y quedan dudas de la capacidad de la solución propuesta

- Se especifica parcialmente: (Hasta 3 puntos).

Es el genérico de empresa, con un nivel de presentación esquemático, pero se detalla de forma más completa, en relación con objeto del contrato, los aspectos más relevantes del mismo y quedan dudas de la capacidad de la solución propuesta

- Se especifica de forma correcta: (Hasta 4 puntos)

Es está personalizado, con un nivel de presentación detallado y de cuya lectura y análisis se pueda desprender relación con el objeto del contrato, que su aplicación puede asegurar el nivel de calidad en la ejecución contrato y no quedan dudas de la capacidad de la solución propuesta

- Se especifica de forma óptima: (Hasta 5 puntos)

Queda claramente insertado en el objeto del contrato, está personalizado. El planteamiento deberá tener un nivel de presentación detallado y de su lectura y análisis se podrá desprender que su aplicación asegura un nivel de calidad alto para la ejecución del contrato, aportando importantes mejoras y respondiendo a la situación solicitada permitiendo su adaptación a la evolución tecnológica, en relación con el objeto del contrato y no quedan dudas de la calidad de la solución propuesta tanto para la ejecución del contrato como para aportar otras soluciones de mejora para la ciudad en materia de operabilidad, movilidad, tráfico y seguridad ciudadana.

La puntuación de este apartado se calculará como

$$P = \sum_{i=1}^8 \left[\frac{0,2}{n} \times P_i \sum_{j=1}^n P_{ji} \right]$$

Siendo:

- *P_i la puntuación máxima del criterio a valorar en el apartado i*
- *n número de responsables municipales que valoran ...*

A juicio de la recurrente el criterio transcrita anteriormente, que ha sido extractado en su recurso, carece de la concreción exigida obviando datos y explicaciones relevantes que determinarían una valoración justa y ecuánime de las ofertas que se presentan.

Dice que atendiendo a la literalidad del criterio se requerirá una demostración presencial de la solución propuesta obligando a desarrollar y acreditar el funcionamiento, con carácter previo a la presentación de la oferta de un software ya “personalizado” para adaptarlo a los requisitos exigibles en la licitación: “*Las empresas licitadoras, en fase de evaluación técnica, realizarán la demostración presencial, anteriormente referida, con los técnicos municipales designados, en la que se solicitará acreditar los requisitos funcionales siguientes (...)*”

Considera la recurrente que genera una evidente incertidumbre cuando se denomina al criterio de adjudicación “demostración” sin que se describan suficientemente los elementos que han de tener en cuenta para llevarla a cabo y sin que se especifique si ha de desarrollar el software requerido para poder presentar su oferta. De esta manera:

- 1.- -En cada uno de los apartados se utilizan las palabras “descripción y

funcionamiento” lo que genera un alto grado de imprecisión pues se desconoce si se debe acreditar el funcionamiento de un software específico que debe desarrollarse “ad hoc” para el Ayuntamiento o solo la descripción de su funcionamiento sin acreditar su desarrollo.

En cualquier caso, la implementación de un software en fase de presentación de ofertas resulta desproporcionado pues implicaría una inversión de medios relevante en fase de preparación de la oferta.

Al respecto opone el órgano de contratación que lo que solicita con esta “demo” no es una explicación sucinta como alega el recurrente, sino que los licitadores acrediten mediante una presentación la descripción del producto y el funcionamiento con la propuesta de solución ofertada para el objeto de este apartado.

Esta valoración se realizará con personal técnico y todas las empresas que concurran tendrán que atender a las mismas condiciones expuestas.

Como bien manifiesta el recurrente, el objetivo que se persigue es el de desarrollar y acreditar el funcionamiento de un software adaptado a los requisitos exigidos para la licitación.

A la vista de las alegaciones se comprueba que en los criterios de adjudicación se indica descripción y funcionamiento por ello, y a pesar de las aclaraciones del órgano de contratación, este Tribunal considera para una mayor claridad que es preciso determinar en los pliegos si se debe acreditar el funcionamiento de un software específico que debe desarrollarse “ad hoc” para el Ayuntamiento o solo la descripción de su funcionamiento sin acreditar su desarrollo. En su caso se deberá justificar la necesidad de la implantación de un software en la fase de licitación.

Así, se estima esta pretensión de la recurrente.

2.- - Se solicita en el punto n.^º 4 la “Descripción y funcionamiento” de la integración entre el software de validación de sanciones y la plataforma de tramitación de sanciones disponible en el Ayuntamiento de Majadahonda, pero no se proporciona información alguna sobre la plataforma de tramitación del Ayuntamiento ni sobre los métodos de integración que ésta soporta.

Al respecto señala el órgano de contratación que esta pregunta concreta ya se ha formulado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, estando aún en plazo de contestación de preguntas, No obstante, la integración se realiza a través de un fichero plano que se publicará convenientemente en dicha plataforma.

Revisado el expediente de contratación no consta la contestación a dicha la pregunta ni la publicación en la Plataforma del fichero mencionado.

Se estima esta alegación de la recurrente debiendo proporcionar información sobre dicha Plataforma y los medios de integración que ésta soporta.

3.- Uno de los criterios que se valora es la personalización de la “demo” penalizando el concepto “genérico de la empresa”. Sostiene que no está suficientemente detallado tal criterio desconociendo si el Ayuntamiento espera:

1. Una demostración/presentación power point personalizada al margen de la descripción que se realice en la memoria técnica.
2. Un demostrador tipo maqueta con los elementos software y hardware propuestos en la solución técnica.
3. O, por el contrario, una visita a otro Ayuntamiento con la solución propuesta ya implantada y otro tipo de actuación.

Sobre lo alegado por la recurrente que considera que se omite la definición del alcance esperado sobre la “presentación de demostración” opone el órgano de contratación que el criterio definido en los pliegos no exige cómo una empresa debe realizar su demostración, si bien, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el

pliego, que se acreditarán el día en el que se le emplace para su realización, aplicando los mismos criterios a todos los licitadores que concurran. No se busca un formato concreto tipo “power point” como alega el recurrente, sino que se trata de un modelo de presentación, aceptando cualquier modelo de vía vídeo, “Office”, presentación, app, software propio, o cualquier otro, que permita acreditar la calidad y que se ajuste a lo exigido.

Como señala el órgano de contratación, no le corresponde determinar cómo la empresa tiene que realizar su presentación, sino que de acuerdo con su estrategia cada empresa la realizará como mejor considere, si bien deberá cumplir con lo exigido en el pliego.

Se desestima esta pretensión.

4.- Se valora negativamente que el elemento a evaluar sea “genérico de empresa, sin personalizar”, con respecto a la evaluación de la aplicación ciudadana para interactuar con la ZBE. En este sentido, el pliego de prescripciones técnicas en su página 112, para las autorizaciones de acceso de los ciudadanos, solicita implementar todos los supuestos contemplados en la Ordenanza, pero no se ofrece información alguna de dicha Ordenanza, por lo que no resulta posible la “personalización” de esta característica. Ello es así porque en la mencionada Ordenanza, habitualmente, se indican las restricciones aplicables, la definición de la ZBE en el municipio, la ubicación de los puntos de control, los derechos y definición de los residentes y colectivos afectados, resultando esta información determinante para personalizar la plataforma ZBE y tratar de obtener la máxima puntuación.

Al respecto el órgano de contratación informa que a la fecha no se encuentra aprobada dicha Ordenanza, se encuentra aprobado el proyecto de zona de bajas emisiones y evacuado el trámite de participación pública según consta en el portal de transparencia del Ayuntamiento en el siguiente enlace:

https://www.majadahonda.org/consulta-ciudadana-previa/-asset_publisher/IIXjuhaDam48/content/consulta-publica-de-participacionciudadana-previa-a-la-aprobacion-de-la-ordenanza-municipal-reguladora-de-lazona-de-bajas-emisiones-zbe-#p_p_id_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_IIXjuhaDam48_

El expediente de aprobación de la ZBE se encuentra en fase de elaboración y trámite, pendiente de su aprobación posterior. No obstante, la documentación necesaria objeto de este proyecto se encuentra en el enlace arriba citado para su consulta pública.

A la vista de lo alegado se constata que consta en el PPT que “*Tipo de autorización: diaria, si es para una persona con movilidad reducida, si es un vehículo extranjero, etc. Es decir, se incluirán todos los supuestos contemplados en la Ordenanza.*”

Lógicamente es imposible elaborar una propuesta con referencia a algo que no existe. Se estima esta pretensión, procediendo anular esta esta previsión.

5.- Se solicita la descripción y funcionamiento sobre una misma “interface” de la integración entre la plataforma de gestión de lecturas de matrículas y “software” de validación de sanciones, con los dispositivos de sanciones que forman parte de la presente licitación (Sanciones de ZBE y de dispositivos móviles de lectura de matrículas), así como la posibilidad de integrarse con dispositivos de control de velocidad (radares). No obstante, no se especifica el tipo de radar existente con el que debiera integrarse, por lo que deviene imposible determinar, describir e implementar/hacer funcionar en esta fase la integración que debe ser objeto de “demonstración”.

Señala el órgano de contratación que en este punto lo que se solicita en los

pliegos es que se pueda implementar con radares, sin determinar un modelo concreto, con lo cual se entiende que lo que se requiere es que se pueda conectar con al menos un modelo de radar homologado por el Instituto de metrología.

A la vista de lo manifestado por el órgano de contratación se estima la pretensión de la recurrente debiendo indicarse las características del radar, pues si debe estar homologado por el Instituto de metrología, así debe constar en el pliego.

6.- Continúa exponiendo ETRALUX que la imprecisión se deriva de la literalidad del criterio de adjudicación, al utilizar palabras genéricas, imprecisas y contradictorias como “descripción y funcionamiento” lo que ofrece dudas razonables sobre las características que deben cumplirse por los licitadores.

Añade la recurrente que ha formulado las correspondientes consultas en el plazo establecido al efecto sin que haya recibido contestación alguna.

Alega el órgano de contratación que las referencia realizadas a “descripción y funcionamiento” deben entenderse por su literalidad, es decir, la de “describir” el producto que puede encajar con las características técnicas reseñadas y en cuanto a su funcionamiento cómo se enfrenta a los requisitos exigidos.

Se remite a la literalidad de las palabras según la RAE e indica que por parte de este servicio se busca la literalidad de estas palabras, entendiendo que la presentación puede efectuarse mediante un “Power point” o similar y el funcionamiento con la justificación “on line” accediendo al “software” propuesto que dé solución a lo descrito en el proyecto.

A juicio de este Tribunal los criterios de adjudicación objeto de controversia están perfectamente definidos por lo que nos remitimos a lo alegado por el órgano de contratación.

SEGUNDO. - Indefiniciones y exigencias contenidas en el pliego de prescripciones técnicas.

1.- El PPT, en concreto en el apartado 4.8.20.7 (página 348) exige la implementación de la APP Vigilante llevada a cabo por un proveedor específico SEIDOR tal y como se colige de la página web del proveedor - <https://www.seidor.com/blog/zona-bajas-emisiones-fases-implementarla-> sin hacer expresión concreta de que se podrá sustituir por una aplicación similar. En este sentido apunta que la redacción del pliego coincide exactamente con la redacción contenida en la página web.

Ello está íntimamente relacionado con el criterio de adjudicación n.^º 5 “Descripción de la aplicación vigilante: Puntuación máxima: 3 puntos.”

Pues bien, es doctrina reiterada de los Tribunales de contratación que no pueden exigirse elementos de carácter técnico de un proveedor específico, sino que debe indicarse el término “o similar” para asegurar la efectiva libre concurrencia a la licitación. En este sentido, en el supuesto de que se indiquen referencias a marcas en el Pliego de Prescripciones Técnicas de una licitación pública, ello debe de ser a efectos ilustrativos, de referencia, admitiendo “equivalentes” que respeten igualmente las especificaciones técnicas de aquel.

Oppone el contrato de contratación que la “app vigilante” obedece a un término genérico que forma parte del alcance de este contrato, y tal como se indica en el apartado 4.8.20.7, será una “web responsive” privada para que los miembros de la autoridad local puedan consultar si un vehículo determinado está autorizado para circular por la ZBE, pero en ningún caso, hace referencia a un proveedor, marca o fabricante concreto, ya que no se trata de una APP concreta del mercado.

Además, indica que el contenido de lo que el recurrente alega en este párrafo

es una de las preguntas formuladas en la Plataforma, que será aclarada en los términos aquí expuestos para general conocimiento de todos los licitadores a la hora de configurar sus ofertas. Añade que en el punto 25 del documento de propuesta inicio del expediente de contratación se indica que “*Toda alusión o referencia a marcas comerciales en la documentación del proyecto, así como en el resto del expediente, tanto en el texto como en ilustraciones, debe entenderse referida a elementos de similares características.*”

Vistas las alegaciones es preciso remitirse al criterio de adjudicación n.º 5 descripción de la aplicación vigilante: Puntuación máxima: 3 puntos: “*Se valorará la descripción de la aplicación que permita a los miembros de la autoridad local pueda consultar si un vehículo determinado está autorizado para circular por la ZBE (1 punto). Se valorará la descripción detallada de la aplicación con pantallazos (1 punto) y su integración en la plataforma de gestión de matrículas del proyecto (1 punto).*

En el PPT se indica “*App Vigilante. La App Vigilante deberá ser una web responsive privada para que los miembros de la autoridad local puedan consultar si un vehículo determinado está autorizado para circular por la ZBE,*

En la web de la empresa SEIDOR indicada por la recurrente se indica: “*App Vigilante Web responsive privada o app para que usuarios autorizados puedan consultar si un vehículo determinado está autorizado para circular por la ZBE.*

Considerando los términos en que está redactado en el PPT los requisitos de la app, a pesar de que coincide con la redacción del producto de la empresa SEIDOR, no se puede considerar que se refiere a un único producto pues habla de la funcionalidad que tiene que tener la app y no de unas características concretas. No quedando acreditado que solo lo pueda suministrar esta empresa.

Se desestima esta alegación de la recurrente.

2.- Añade la recurrente que en el apartado 1.3.11.13 del PPT indica: “*Plataforma de gestión de Matrículas*”. Se incluirá una plataforma de gestión integral de matrículas para la gestión de todas las cámaras incluidas dentro del proyecto, incluidas las licencias necesarias para todas estas cámaras, además, la plataforma deberá estar preparada para recibir imágenes y datos provenientes de otros dispositivos de captación, como pueden ser propuestas de sanción de radares, sistemas de lectura de matrículas embarcados u otras procedentes de otros sistemas de seguridad o calmado de tráfico, además, esta plataforma estará integrada con el resto de aplicaciones de software que forman parte del proyecto, como el software de gestión de la Zona de bajas Emisiones, módulo de validación de sanciones, software de APP Ciudadana, etc”.

Pues bien, no se especifican adecuadamente los dispositivos de captación con los que se debe integrar la plataforma propuesta remitiendo de manera genérica a “radares” u “otras procedentes de otros sistemas de seguridad o calmado de tráfico”.

Ello se encuentra, de nuevo, íntimamente relacionado con el criterio de adjudicación n.^º 1 controvertido en la alegación precedente, en concreto en el subapartado n.^º 3 que establece: “*3. Descripción y funcionamiento sobre una misma interface de la integración entre la plataforma de gestión de lecturas de matrículas y software de validación de sanciones, con los dispositivos de sanciones que forman parte de la presente licitación (Sanciones de ZBE y de dispositivos móviles de lectura de matrículas), así como la posibilidad de integrarse con dispositivos de control de velocidad (radares) hasta 2 puntos.*”

Ante tal indefinición resulta imposible que los futuros licitadores puedan comprometer la integración entre la plataforma y los dispositivos mencionados pues se desconoce su naturaleza y por tanto resulta extremadamente complicado estimar el coste de tal integración

El órgano de contratación se remite a lo expuesto anteriormente puesto que lo que se requiere es que pueda implementar con al menos un modelo de radar sin especificar el modelo, pero eso sí, que esté homologado con el Instituto de Metrología.

A la vista de lo alegado, recordar que es preciso que al igual que los criterios de adjudicación, las prescripciones técnicas tienen que estar perfectamente definidas, difícilmente se puede presentar una oferta razonable si no están delimitados esos criterios técnicos.

En relación con la plataforma de gestión de matrículas se exige su integración con otros dispositivos, sin especificar los mismos por lo que no es posible realizar una propuesta razonable.

Se estima esta pretensión de la recurrente.

TERCERO. - Sobre la ausencia de regulación de la ZBE por parte del Ayuntamiento de Majadahonda:

Respecto a esta cuestión, el recurrente pone de manifiesto la absoluta improcedencia de licitar un contrato que busca cumplir con una normativa absolutamente inexistente en la actualidad.

En ese sentido, como reconoce de manera reiterada el consistorio en los Pliegos rectores del procedimiento de licitación, no existe por el momento normativa alguna que regule la Zona de Bajas Emisiones en el municipio. Así, el Ayuntamiento de Majadahonda no ha aprobado la preceptiva Ordenanza, con el fin de delimitar las Zonas que se considerarán de bajas emisiones, tramitando a pesar de ello el expediente de contratación de obras en el que se señalan (al menos, aparentemente) las ubicaciones en las que deberán instalarse los sistemas de control y gestión del tráfico, con el fin de materializar una regulación sin que exista ninguna norma que le dé soporte, ordenando a tal efecto la ejecución de todas las obras necesarias y la

instalación de todos los dispositivos precisos sin contar con una norma municipal que defina o regule la ZBE ni que determine cuál será su ubicación concreta, ni tampoco los vehículos que se verán afectados por esta.

De este modo, cabe tener en cuenta, en primer lugar, que el objeto del contrato consiste, en esencia, en controlar y restringir el acceso de vehículos a determinadas zonas de la ciudad, con el fin de limitar las emisiones contaminantes en dichas zonas. Por lo tanto, es evidente que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, esta limitación, como una decisión restrictiva de derechos, únicamente puede llevarse a cabo por medio de una ordenanza municipal de circulación, y en ningún caso como consecuencia de un expediente de licitación como el que nos ocupa. Es importante, así, tomar en consideración que el contrato que nos ocupa no se limita a requerir del eventual adjudicatario los medios materiales o equipos necesarios para que, aprobada la ordenanza correspondiente, pudiera llegar a llevarse a cabo la implantación de la ZBE, sino que el alcance del contrato implica el total cumplimiento de un objeto derivado de una normativa que todavía no se ha aprobado.

Conviene tener en cuenta, además, que, como ya se ha indicado en la primera alegación de este escrito, es precisamente la ausencia de regulación con respecto a la futura ZBE del Ayuntamiento de Majadahonda la que imposibilita a los licitadores la correcta personalización de la demostración exigida por el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares con respecto al criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor “Presentación de demostración de las funcionalidades de la solución tecnológica propuesta” al que ha hecho referencia al inicio de este recurso, que, como se indica en el documento referido, debe adecuarse de manera precisa a lo que necesita el órgano de contratación, personalizándose según lo requerido. Es evidente, así, que, aunque los Pliegos sí hacen referencia expresa a las zonas que serán consideradas Zonas de Bajas Emisiones, no existe una regulación expresa (esto es, la preceptiva ordenanza municipal) que señale las características concretas que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar la demostración exigida.

Oppone el órgano de contratación que es importante, aquí, tomar en consideración que el contrato que nos ocupa requiere del eventual adjudicatario los medios materiales o equipos necesarios para un proyecto integrador de cámaras de seguridad, tráfico y una menor parte de ZBE. Esta cuestión específica de regulación de ZBE ya se le ha respondido el apartado primero del presente documento, quedando así resuelta.

A la vista de lo manifestado por las partes es preciso remitirse al objeto del contrato que está constituido por “*las obras, el suministro e instalación de los elementos para el equipamiento y la implantación de un sistema inteligente y escalable de videovigilancia y 133 cámaras, destinado a la mejora y optimización de la seguridad y tráfico en el municipio, así como a la gestión de zona de bajas emisiones del Ayuntamiento de Majadahonda*”

Es ilustrativa la Sentencia 239/2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Burgos, citada por la recurrente, y que refiere al “*TSJ CYL en la sentencia recaída en este mismo procedimiento (pieza de medidas cautelares) - St. De 14-3-2023 rec 15/2023 cuando se expone que " Esta falta de Ordenanza es reconocida por la propia Administración, por lo que falta el presupuesto imprescindible para que se pueda ejecutar la obra prevista en el proyecto cuya ejecución se ha adjudicado, sin que se pueda alegar que esta obra puede llevarse a cabo sin necesidad de la Ordenanza, pues es imprescindible la vigencia de la ordenanza para que la obra prevista en el Proyecto tenga una finalidad, se pueda desarrollar el fin perseguido con esta obra. Este fin en ningún caso puede ser llevado a cabo sin que exista una Ordenanza que regule las características y las circunstancias precisas para establecer las limitaciones y obligaciones que se llevan a cabo con la puesta en funcionamiento de las obras que se pretenden ejecutar. Por tanto, falta la cobertura legal para poder llevar a cabo estas obras, careciendo de razón de fundamento la ejecución de estas obras si previamente no se ha realizado la cobertura legal para que estas obras ejecutadas puedan ser utilizadas. Falta la causa del contrato para dar*

validez al mismo y no se puede olvidar que un contrato sin causa no produce efecto alguno (art. 1275 del C.C.), siendo nulo el contrato que exprese una causa falsa (art. 1276 del C.C.). No se puede realizar primero la obra y después la Ordenanza que debe indicar la forma de llevarse a cabo este servicio para el que se ejecutan estas obras. La nulidad de la adjudicación es muy manifiesta, por cuanto que previamente tiene que haber una cobertura legal que ampare estas obras, y esta cobertura legal no es sino la correspondiente Ordenanza; Ordenanza que, por otra parte, no implica mayor dificultad para su aprobación que la que implica la aprobación de la adjudicación de las obras, sin que exista motivo para que esta aprobación de la Ordenanza no hubiese podido llevarse a cabo en el mismo plazo en que se ha llevado a cabo todo el expediente de adjudicación del contrato objeto de este proyecto: perfectamente pudo el Ayuntamiento realizar un proyecto de ordenanza en el mismo, si no menor, plazo que se lleva para realizar un proyecto de obra, pudiéndose aprobar este proyecto de Ordenanza como aprobación inicial en el mismo o menos tiempo en que se puede aprobar el proyecto de obra, dándose la publicidad, para formular alegaciones, prevista en el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril , y resolverse las posibles alegaciones que se hubiesen formulado en el mismo o menor plazo que el exigido para tramitar todo el expediente de adjudicación de un contrato de obra como el adjudicado, por lo que no se puede alegar la urgencia para aprobar primero la adjudicación de las obras y posteriormente (no sabemos cuándo) se proceda a tramitar y aprobar la correspondiente Ordenanza. Sin Ordenanza las obras adjudicadas no sirven absolutamente para nada, y puede que se apruebe posteriormente una Ordenanza que lleve como consecuencia una modificación total de las obras necesarias para llevarla a cabo, lo que implicaría unos muy elevados gastos al Ayuntamiento para que solo sirviese para causar molestias a los ciudadanos durante la ejecución de las obras “.

Como se ha expuesto más arriba, una parte de la prestación del contrato es la gestión de zona de bajas emisiones del Ayuntamiento de Majadahonda. A pesar de que el órgano de contratación refiere que la ZBE es una mínima parte del contrato, lo cierto es que la Ordenanza no está aprobada por lo que de acuerdo con la sentencia

indicada anteriormente no existe el presupuesto de base para poder llevar a cabo la limitación de las ZBE.

Por ello, no es posible incluir en estos momentos la licitación de la gestión de zona de bajas emisiones.

Sexto. - Resuelto el fondo del asunto no procede pronunciarse sobre la suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente.

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. - Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ETRALUX,S.A.U. contra los pliegos que rigen el “Contrato de obras, suministro e instalación de los elementos necesarios para el equipamiento y puesta en funcionamiento de un sistema inteligente y escalable de gestión de información de vídeo y 133 cámaras destinado a la seguridad, tráfico, movilidad y zonas de bajas emisiones para la Policía Local del Ayuntamiento de Majadahonda,” número de expediente 49/2024, que en consecuencia se anulan.

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.- 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.