



Recurso nº 642/2013 Comunidad Valenciana 069/2013

Resolución nº 532/2013

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 22 de noviembre de 2013.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.A.C., actuando en nombre y representación de SECOPSA SEGURIDAD, S.L. contra la resolución del Ayuntamiento de Valencia, de 13 de septiembre de 2013, por la que se adjudica el contrato del Servicio de Vigilancia y Seguridad en Museos y Monumentos dependientes de la Delegación de Cultura (nº de expdte: 04101/112-SER/2012), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación se convocó, mediante anuncio publicado en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Valencia y en el Boletín Oficial de la Provincia el 23 de mayo de 2013 licitación para adjudicar por el procedimiento abierto el contrato del Servicio de Vigilancia y Seguridad en Museos y Monumentos dependientes de la Delegación de Cultura, con un valor estimado de 1.668.368,36 euros.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Tercero. Con fecha 13 de septiembre de 2013, publicada en el Perfil del contratante el 24 de septiembre, el órgano de contratación dicta resolución de adjudicación del contrato a favor de la entidad PROSEGUR ESPAÑA, S.L.

Cuarto. Con fecha 4 de octubre de 2013, la entidad recurrente presenta en el registro del Ayuntamiento de Valencia recurso especial en materia de contratación contra la resolución de 13 de septiembre de 2013 por la que se adjudica el contrato. El 1 de octubre de 2013, la recurrente presentó anuncio previo ante el órgano de contratación.

La entidad recurrente en su escrito solicita que se declare nula la resolución de adjudicación del contrato, y que, una vez efectuada una nueva clasificación de las proposiciones presentadas, se realice una nueva adjudicación a favor de la proposición que obtenga mayor puntuación.

Quinto. Con fecha 30 de octubre de 2013 se recibió en este Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores en fecha 22 de octubre de 2013, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. Con fecha 23 de octubre de 2013 se ha recibido en este Tribunal el escrito de alegaciones presentado por PROSEGUR ESPAÑA, S.L.

Séptimo. Interpuesto el recurso, con fecha 23 de octubre de 2013, este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana el 10 de abril de 2013 y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Existe un límite a la competencia de este Tribunal respecto de la pretensión articulada por la recurrente que pide que este Tribunal, una vez efectuada una nueva clasificación de las proposiciones presentadas, declare la adjudicación del contrato a favor de la

proposición que obtenga mayor puntuación. Este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 45.2 del TRLCSP respecto de este Tribunal, de modo que, de existir tales vicios, hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquél en el que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso, del órgano de contratación al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical (artículo 62.1.b) de la LRJPAC)

Segundo. La empresa SECOPSA SEGURIDAD, S.L. está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP al haber concurrido a la licitación. Asimismo, se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Tercero. El objeto del recurso es la adjudicación de un contrato de servicios comprendido en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado es superior a 200.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP.

Cuarto. Sobre el fondo, la entidad recurrente estima que la valoración de su proposición, efectuada a la luz de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, es errónea y arbitraria, y menoscaba los principios de igualdad de trato y no discriminación.

A su juicio, *“En la proposición técnica presentada por SECOPSA SEGURIDAD, S.L., en los criterios dependientes de un juicio de valor, existen propuestas concretas que no han sido valoradas, ni mencionadas, ni positiva ni negativamente, simplemente obviadas y en algunos casos a PROSEGUR se le han valorado hasta en dos ocasiones propuestas concretas, lo que constituye un error manifiesto, real y material en la valoración efectuada a SECOPSA”.*

A este respecto, la jurisprudencia ha venido señalando que, en el ámbito de la contratación, la Administración puede valorar las ofertas presentadas dentro de un cierto margen de discrecionalidad técnica para verificar cuál sea justamente la "proposición más ventajosa" (SSTS 16-6-00 y 23-6-00). Ello no es obstáculo para afirmar que los Tribunales pueden valorar si la actuación de la administración en la valoración de los criterios de adjudicación ha sido arbitraria, o si entra dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa (SSTS 18-7-00 y 4-6-02).

Por consiguiente, el análisis por parte de este Tribunal de la valoración técnica de los criterios de adjudicación debe limitarse a los aspectos formales de la misma, tales como las normas de competencia y de procedimiento, y a examinar que en la valoración no se hayan aplicado los criterios de forma arbitraria o discriminatoria, o se haya producido un error material al efectuarla, y que fuera de estos supuestos, el Tribunal debe respetar, siguiendo la doctrina sobre la discrecionalidad técnica sentada por nuestro Tribunal Supremo, la valoración de los criterios de adjudicación que se hayan hecho por los técnicos.

Quinto. Los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor están establecidos en la cláusula 12ª del PCAP. Son los siguientes:

2.1.- Estudio de seguridad de los Museos Municipales. De 0 a 20 puntos.

Las empresas licitadoras deberán aportar un informe técnico, resultado del conocimiento "in situ", de las instalaciones de los Museos dependientes de la Delegación de Cultura, indicando cuantos aspectos relevantes estimen sobre el servicio de seguridad y vigilancia de estos museos.

2.2. Proyecto de implantación. De 0 a 25 puntos.

El Proyecto de implantación necesariamente habrá de contener los siguientes apartados:

1.- Memoria operativa. De 0 a 5 puntos.

2.- *Adecuación del proyecto a las necesidades de los distintos Museos municipales. De 0 a 5 puntos.*

3.- *Organización del servicio, detallando la solución adoptada para el desarrollo del mismo. De 0 a 5 puntos.*

4.- *Medios materiales. Relación valorada de los medios materiales para el desarrollo de la implantación del Proyecto. De 0 a 10 puntos.”*

Vamos a analizar, en primer lugar, las alegaciones de la entidad recurrente en relación con el criterio de valoración establecido en el apartado 2.1, “Estudio de seguridad de los Museos Municipales”.

Estima la recurrente que en su estudio de seguridad ha efectuado una identificación detallada de cada Museo municipal que, a diferencia de la oferta de PROSEGUR, no ha sido tomada en consideración por los técnicos. Según señala, se han incluido planos detallados de los Museos, una relación de todos los servicios de emergencias (bomberos, hospitales, policía, etc.) más próximos, una relación de las medidas de seguridad instaladas en cada edificio, así como una lista detallada de las medidas de seguridad pasiva, elementos que no han sido objeto de adecuada valoración. Asimismo, manifiesta que la decisión de los técnicos de no valorar las mejoras propuestas carece de motivación.

El órgano de contratación en su informe señala que la oferta de SECOPSA recoge la distribución de todos los centros, pero resulta “*incompleta, insuficientemente detallada, y en algunos museos incluso errónea*”. Según su criterio, el estudio de los medios pasivos es insuficiente, puesto que no se realiza ningún análisis de la idoneidad de las instalaciones. En el apartado de medios activos no se reflejan la totalidad de las instalaciones existentes.

En relación con el sistema de detección de incendios, su estudio, según el órgano de contratación, es muy confuso, por cuanto mezcla los elementos de extinción y de detección de incendios. En lo que se refiere a las medidas organizativas, considera incompleto este apartado ya que no contempla si las rondas de los vigilantes son a

discreción del vigilante o existe alguna programación horaria. En cuanto a los puntos a revisar, señala que no se indica si existen instrucciones específicas en referencia a puntos a revisar y frecuencias de paso por los mismos, no se indica si existe controlador de paso por los puntos, y no se indica si queda constancia de la revisión de los elementos de extinción.

Asimismo, continúa el informe, no se describe el control de acceso a los museos para entrada y salida o permanencia de personas o vehículos y objetos autorizados, ni procedimientos a seguir como identificación, autorización, registro, acreditación, información, control perteneciente a museos (funcionarios), etc.

El estudio de riesgos y amenazas, por otro lado, se considera incompleto por el órgano de contratación; no se contemplan mejoras en los sistemas de intrusión; en la celebración de actos institucionales con presencia de autoridades no se prevé actuación específica alguna. Asimismo, continúa el informe, de acuerdo con las deficiencias halladas en el estudio, y dado que no se han analizado con detalle las medidas pasivas, no se valora ninguna mejora propuesta por la recurrente.

Este Tribunal ha verificado que en el Estudio de Seguridad de los Museos Municipales presentado por la entidad recurrente hay una descripción de todos los Museos Municipales, se incluyen planos de los mismos, así como los servicios de emergencia más próximos; se efectúa también una relación de los medios activos de protección de los centros, así como de las medidas organizativas actuales. Asimismo, existe un estudio de riesgos de los centros basado en el método MOSLER, y se proponen mejoras como consecuencia del análisis de riesgos y amenazas.

Ahora bien, como indica el órgano de contratación, los llamados medios pasivos, cuya función es servir como barreras físicas contra la intrusión en una instalación protegida-cerramientos, puertas, ventanas, vallas, etc.-no son objeto de suficiente consideración en su oferta. No obstante lo cual, ésta obtiene 8 puntos sobre un máximo de 20, sólo por detrás de la oferta presentada por PROSEGUR.

Si tomamos como término de comparación la oferta técnica presentada por PROSEGUR, resulta mucho más completa y detallada. Puede apreciarse un mayor esfuerzo en la

identificación y descripción, centro por centro, de los medios pasivos de protección, de los medios activos y de las medidas organizativas actuales; un estudio de riesgos y amenazas más completo y una propuesta de mejoras más detallada.

En consecuencia, este Tribunal no tiene elementos para considerar que el órgano de contratación haya efectuado una interpretación errónea o arbitraria del criterio de valoración establecido en el apartado 2.1 de la cláusula 12ª del PCAP, y no cabe sino confirmar la valoración efectuada en todos sus términos.

Sexto. En relación con el segundo criterio de valoración, “Proyecto de implantación”, la entidad recurrente cuestiona, en primer lugar, la valoración efectuada por los técnicos del apartado 2.2.2, “Adecuación del proyecto a las necesidades de los distintos Museos municipales”.

A juicio de la entidad recurrente, en la valoración de su oferta únicamente se contemplan las funciones básicas de los vigilantes, omitiendo toda referencia al análisis efectuado de cada centro en el que se detallan las incidencias más comunes que se producen, las zonas de máximo riesgo, etc.

Señala que a PROSEGUR se le valora la presentación de un cuadro con las deficiencias observadas y otro con una relación de carencias y averías, lo que no ocurre en el caso de SECOPSA que, en el apartado de su oferta referido al Estudio de seguridad de los Museos Municipales, realiza un análisis exhaustivo de las deficiencias observadas en los centros, de las incidencias más habituales y de los últimos acontecimientos.

Asimismo, critica el hecho de que en la oferta de PROSEGUR la formación del personal se valora dos veces, una en este apartado, y otra en el de medios materiales.

El informe del órgano de contratación se limita a señalar que *“En este apartado la empresa recurrente repite lo mismo que en el punto 5.2 del estudio de seguridad de los museos y que ya ha sido valorado, por lo que nos remitimos a lo informado anteriormente en este aspecto”*.

Este Tribunal ha comprobado que la oferta presentada por la entidad recurrente básicamente describe las funciones de los vigilantes de seguridad, con expresión de los diferentes protocolos de actuación ante situaciones de riesgo o amenaza. Por el contrario, la oferta de PROSEGUR, que obtiene una puntuación superior, ofrece una detallada información sobre las necesidades y carencias de cada uno de los museos municipales en materia de seguridad, y sobre las medidas propuestas para corregir esas deficiencias y mejorar la seguridad de los centros. La diferencia es notable, y no permite apreciar error o arbitrariedad en el informe de valoración.

Por otro lado, la información facilitada por la entidad recurrente en otros apartados de su oferta, concretamente en el Estudio de seguridad de los centros, no puede ser valorada por los técnicos en este punto sin incurrir en arbitrariedad.

Séptimo. En lo que se refiere al apartado 2.2.3 de la cláusula 12ª del PCAP, referido a la “Organización del servicio, detallando la solución adoptada para el desarrollo del mismo”, la entidad recurrente alega que su oferta hace referencia a los mismos aspectos que la de PROSEGUR, y, sin embargo, no ha sido objeto de una adecuada valoración. Asimismo, señala que PROSEGUR presenta una relación de vigilantes que sólo ella, por ser la empresa que actualmente presta el servicio, puede conocer.

El órgano de contratación, en su informe, señala que la oferta de SECOPSA es insuficiente puesto que no contempla apartados tales como *“ficha de cada uno de los elementos siguientes de servicio, control de actuaciones de la operativa, descripción de las instalaciones, descripción de los sistemas de seguridad, medios materiales disponibles, recursos humanos, manual de procedimiento específico, procesos ante situaciones críticas, control de novedades, teléfonos de interés, manual de procedimientos, situaciones habituales, control de accesos, rondas, control de correspondencia y paquetería, control y custodia de llaves, control CCTV, recepción y gestión de alarmas, situaciones de emergencia, primeros auxilios, actuación contra intrusiones, cacheos, averías, amenaza de bomba, información y comunicación, documento de información básica en riesgos laborales, instrucciones generales de seguridad, informe general de identificación de los riesgos inherentes, informe e*

identificación de los riesgos mas frecuentes, material auxiliar, política de calidad, instrucciones del cliente y documentación adicional”.

En este punto, el Tribunal estima que el informe de valoración efectúa un exhaustivo análisis de la oferta de la entidad recurrente, incidiendo en los siguientes aspectos: personal directivo propuesto, inspecciones, presentación de cuadrantes de servicio, servicio de 24 h. de incidencias, organización del trabajo diario de los vigilantes, organización de los servicios desde el centro de control, formación, control de calidad y uniformidad. Como consecuencia de ello, recibe una valoración de 3 sobre 5.

La oferta de PROSEGUR obtiene una valoración mejor-5 sobre 5-. Los técnicos destacan básicamente los mismos elementos que en la oferta de SECOPSA, no obstante, aquélla contiene elementos a los que no hace referencia la oferta de la entidad recurrente como el sistema de gestión “Vigía”, que planifica y organiza los servicios a fin de lograr una mayor eficiencia en la elaboración de los cuadrantes de los empleados; la realización de informes diarios de todo lo acontecido durante el servicio; el sistema “Opera” para reportar informes de la actividad de la seguridad de cada centro, lo que permite tener acceso mediante un sistema “Web acceso fácil” a toda la información relativa a cada centro, etc. Por consiguiente, entiende este Tribunal que la valoración de los técnicos se encuentra dentro de los límites racionales de la discrecionalidad administrativa.

Octavo. En lo referente al punto 2.2.4 de la cláusula 12ª del pliego. “Medios Materiales”, alega la entidad recurrente que las certificaciones de calidad aportadas no han sido objeto de valoración, a diferencia de lo que sucede con la oferta de PROSEGUR. Asimismo, señala que, en el caso de la oferta de PROSEGUR, es objeto de valoración la formación, cuando este aspecto había sido ya valorado en el criterio de “Adecuación del Proyecto a las necesidades de los Museos municipales”.

El órgano de contratación señala que la oferta de la entidad recurrente incluye un certificado ISO, pero no se aporta un certificado específico como empresa de seguridad, por lo tanto, según su criterio, no se puede valorar. Asimismo, argumenta que SECOPSA no oferta cursos de formación específicos en materia de Vigilancia de Patrimonio Histórico, fundamentales según señala para el desarrollo del servicio.



La entidad recurrente se refiere en su oferta a dos certificados de calidad ISO 9001/2000 y medioambiental ISO 1400; especifica el plan de formación de su personal sin referencia a la protección del Patrimonio Histórico; y describe los medios materiales necesarios para desarrollar el servicio como el Centro de Control 24 h, linternas, defensas y grilletes.

Sin embargo, el Tribunal, a la vista de las ofertas técnicas presentadas por SECOPSA y PROSEGUR, ha podido constatar que la oferta de ésta es mucho más competente y detallada, conteniendo una amplia descripción de los medios técnicos y materiales necesarios para desempeñar el servicio como linternas, teléfonos móviles, radiotransmisores, botas de agua, libros de registro, botiquín de primeros auxilios, etc. Ofrece, asimismo, herramientas de motivación y fidelización de su personal, como es el club del empleado, el servicio de atención al empleado, o la Universidad corporativa.

En consecuencia, no podemos afirmar que haya error en las valoraciones del informe técnico, ni que se haya producido agravio comparativo alguno en relación con la puntuación otorgada a PROSEGUR, no siendo posible, consiguientemente, sustituir en esta vía el criterio motivado de la Administración por el propio criterio de la recurrente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. José Manuel Aguilar Colas, actuando en nombre y representación de SECOPSA SEGURIDAD, S.L. contra la resolución del Ayuntamiento de Valencia, de 13 de septiembre de 2013, por la que se adjudica el contrato del Servicio de Vigilancia y Seguridad en Museos y Monumentos dependientes de la Delegación de Cultura.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

Tercero. 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 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.