



Recurso nº 377/2019

Resolución nº 525/2019

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

En Madrid, a 16 de mayo de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D.J.L.F. en representación de OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. contra los acuerdos de adjudicación del contrato de “*Servicio de vigilancia de seguridad y atención al público en las dependencias del CAPN*”, con expediente nº 2018/SER0007, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 25 de noviembre de 2018 se publica en la plataforma de contratación del Sector Público anuncio de licitación del contrato sujeto a regulación armonizada de servicio de vigilancia de seguridad y atención al público de dependencias de CAPN con valor estimado de 59.436.654 euros, plazo de ejecución 12 meses, procedimiento abierto, y tramitación ordinaria. El contrato se divide en 11 lotes, pudiendo los licitadores presentarse a un número máximo de 4 lotes, y pudiendo serles adjudicados un número máximo de 3 lotes. El envío de publicación al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) se realizó el día 22 del mismo mes y la publicación en el Boletín Oficial del Estado el día 29 de noviembre. Con fecha 10 de diciembre de 2018 se publica en PLACSP, remitiéndose para su publicación en el resto de los diarios oficiales, anuncio rectificativo ampliando el plazo de presentación de ofertas, pasando a finalizar dicho plazo el día 14 de diciembre de 2018.

Segundo. Con fecha 17 de diciembre quedó constituida, bajo la presidencia de la Directora de Administración y Medios, la mesa de contratación al objeto de calificar la documentación aportada por los licitadores. Presentaron propuestas las siguientes empresas y para los siguientes lotes:



1. CLECE SEGURIDAD - CIF: A86340098 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 11:15:28. LOTES 1, 6, 9 y 11.
2. CMM GUARD S.L. - CIF: B73744104 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 20:33:11. LOTES 1, 3 y 4.
3. GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD S.A-TECNICA AUXILIAR DE GESTION EMPRESARIAL, S.A. - CIF: A50595305- Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 14:01:37. LOTES 5 Y 6.
4. GOMSEGUR, S.L - CIF: B80238090 - Fecha de presentación: 10 de diciembre de 2018 a las 12:19:29. LOTE 9.
5. GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A.- CIF: A04038014 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 09:59:28. LOTES 2,4,6,7,9 y 10.
6. I-SEC AVIATION SECURITY SL - CIF: B83836205 - Fecha de presentación: 13 de diciembre de 2018 a las 16:52:27. LOTES 1,2,3, y 4.
7. INV VIGILANCIA, S.L. - CIF: B82906058 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 12:49:55. LOTES 1,2,3,6,8,9,10 y 11.
8. MEGA 2 SEGURIDAD, S.L. - CIF: B84128032 - Fecha de presentación: 13 de diciembre de 2018 a las 17:07:13. LOTE 2.
9. OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. - CIF: A81262404- Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 18:35:55. LOTES 1,2,3,4,9 y 10.
10. PROSEGUR SOLUCIONES INTEGRALES DE SEGURIDAD ESPAÑA, S.L. - CIF: B87222014 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 22:39:23. LOTES 1,2,3 y 4.
11. SABICO SEGURIDAD, S.A. - CIF: A20202487 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 12:04:13. LOTES 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10 y 11.



12. SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX - CIF: A06072979 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 12:50:59. LOTES 1,2,3,4,7 y 10.

13. SERWISE, S. A. - CIF: A78493137 - Fecha de presentación: 12 de diciembre de 2018 a las 14:40:32. LOTES 6 y 7.

14. SURESTE SEGURIDAD S.L.U - CIF: B30376982 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 13:29:06. LOTES 1,2, y 3.

15. TRANSPORTES BLINDADOS, S.A. - CIF: A07044530 - Fecha de presentación: 14 de diciembre de 2018 a las 11:54:47. LOTES 2,8 y 10.

Se acuerda que se solicite subsanación de documentación a las empresas siguientes:

- GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD S.A-TÉCNICA AUXILIAR DE GESTION EMPRESARIAL, S.A.
 - MEGA 2 SEGURIDAD, S.L.
 - PROSEGUR SOLUCIONES INTEGRALES DE SEGURIDAD ESPAÑA, S.L.
 - I-SEC AVIATION SECURITY, S.L.
 - SABICO SEGURIDAD, S.A.

De lo anterior se colige que la empresa OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A, se presenta a los lotes números 1,2,3,4,9 y 10 de la licitación.

Tercero. El apartado O.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) en el que se establecen los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor establece que:

“Las empresas deberán confeccionar un Plan Integral de Seguridad para cada uno de los lotes a los que presenten oferta. Los apartados a valorar serán los siguientes:

1) Estructura y organización general de la empresa. Se valorará la mayor capacidad de personal y medios para atender a las necesidades presentadas ante los servicios



extraordinarios. Igualmente, se valorarán los tiempos de reacción teniendo como base el mínimo exigido en los pliegos de prescripciones técnicas, siendo valorada porcentualmente la reducción de los mismos.

Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

TODOS	2,00
-------	------

2) *Plan de Seguridad: se considerará para su valoración:*

- *Presentación de las instalaciones y edificios. Estudio socio-geográfico de la zona, y de la actividad del objeto de protección.*
- *Análisis de Riesgos.*
- *Planteamiento de seguridad para las instalaciones, considerándose el componente humano y tecnológico.*
- *Metodología en la organización del servicio.*
- *Aportación de elementos técnicos, materiales y operativos adicionales, que sean considerados de utilidad para la prestación del servicio objeto del contrato.*

Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

1 a 9	17,50
-------	-------

10 y 11	20,50
---------	-------

3) *Plan de Emergencias y Plan de Evacuación. Se evaluarán únicamente los procedimientos y protocolos propuestos ante los diversos riesgos y amenazas y la teoría aplicable en cada caso (instrucciones, notificaciones, comunicaciones internas,*



organigrama de flujos, etc.), no entrando en la concreción de señalización de vías de evacuación, señalética, etc... pero sí en la aportación de reglas generales y normativa aplicables a cada actividad de Patrimonio Nacional en el Lote de que se trate.

Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

1 a 9	10,00
-------	-------

10 y 11	12,00
---------	-------

4) Plan de Formación. Sin tener en cuenta la formación obligatoria según la normativa vigente, se valorarán aquellos otros cursos que sean aportados por la empresa licitadora con el fin de mejorar los conocimientos específicos del personal encargado de la ejecución del contrato. Con carácter general, se valorará la posesión de centro de formación propio, temarios, duración de las acciones formativas, proximidad del centro de formación y otras aportaciones que mejoren la calidad de la formación.

Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

TODOS	5,50
-------	------

5) Plan de Calidad del Servicio. Se valorarán todas aquellas certificaciones homologadas de calidad que posea la empresa, así como la existencia de procedimientos y sistemas internos implantados para la mejora del servicio, inspecciones y control de calidad. Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

TODOS	9,00
-------	------



6) *Establecimiento de Servicios Auxiliares. Se valorarán los procedimientos de comunicación y coordinación de los servicios; la comunicación interna; la formación del colectivo, con incidencia directa en la prestación del servicio objeto del contrato, así como la aportación de medios materiales adicionales para el desempeño del servicio.*

Puntuación Máxima del apartado:

LOTES	PUNTUACION
-------	------------

1 a 9	5,00
-------	------

Cada Plan integral de Seguridad se formalizará de acuerdo con las siguientes premisas:

a) *Deberán referirse única y exclusivamente a la protección de instalaciones y edificios comprendidos en el lote al que se refiera la oferta.*

b) *Como regla general, en cada apartado se valorará la adecuación del Plan presentado a la realidad de la actividad de Patrimonio Nacional en cada uno de los lotes objeto de licitación y para el que se presente oferta. Igualmente será de especial valor la presentación de las propuestas en sus vertientes cuantitativa y cualitativa y, por otro lado, será relevante la aportación de medios propios para la mejora del servicio, teniendo en cuenta que la inclusión de estos pluses, serán inmediatamente reclamados por el Organismo contratante una vez adjudicado dicho contrato, y siguiendo los requerimientos exigidos en estos pliegos.*

c) *Toda la documentación aportada deberá ser original o compulsada en organismo oficial o notarial. No se dará validez a la entrega de fotocopias sin ningún tipo de garantía de fidelidad.*

d) *La aportación de elementos técnicos y materiales ofertada vendrá especificada de la siguiente manera:*

- *Tipo de elemento.*
- *Modelo.*



- *Marca.*
- *Especificaciones técnicas.*
- *Antigüedad del elemento.*
- *Garantía. Mínimo la exigida por normativa vigente.*

Conforme al artículo 146.3 del TRLCSP, se aplicarán los umbrales mínimos de puntuación que se han indicado en el apartado "N" anterior.

Dicho apartado N indica lo siguiente:

N) SINGULARIDADES EN LA CELEBRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Existencia de fases sucesivas (art. 146.3 LCSP)

NO SI: X Número de fases: 2. Umbrales mínimos: para la fase 1, 15,00 puntos".

Cuarto. Con fecha de 29 de marzo de 2019 la empresa licitadora OMBUDS interpone recurso especial en materia de contratación con base, en síntesis, en los siguientes argumentos:

- a) Considera que los pliegos han incluido indebidamente el criterio de adjudicación consistente en certificaciones homologadas de calidad, las cuales han sido tenidas en cuenta en el informe sobre valoración de criterios cualitativos dependientes de un juicio de valor.
- b) La utilización indebida de este criterio de adjudicación determina la necesidad de realizar un nuevo informe de valoración y, por tanto, la nulidad de todo el procedimiento de licitación.
- c) Vulneración del principio de libertad de acceso, igualdad de trato y libre competencia y de la disposición adicional 16.1.s) de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) por la existencia de problemas en la plataforma de contratación que impidieron a esta empresa presentar su oferta a los lotes 6, 7 y 8.



d) Vulneración del plazo máximo establecido para la apertura de las proposiciones, con vulneración del artículo 157.3 LCSP.

e) Falta de motivación adecuada y suficiente de los informes de valoración de los criterios cualitativos con vulneración de los principios de transparencia del procedimiento, no discriminación e igualdad de trato, con vulneración del artículo 151.2 LCSP.

f) Error manifiesto, arbitrariedad o irrazonabilidad en los informes de valoración de los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor. En este sentido se denuncia la valoración de los siguientes criterios:

1. Uso de Smartphone en el criterio 6, establecimiento de servicios auxiliares.
2. Especificaciones de los elementos técnicos y materiales de la oferta incluidos en el plan integral de seguridad.
3. Certificaciones de calidad en el criterio 5 plan de calidad del servicio.
4. Criterio 4) plan de formación.
5. Criterio 1) plan de seguridad.

g) Falta de adecuación de los pliegos a la memoria justificativa aprobada por el Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2018 en lo relativo a los planes de igualdad en los que se atiende específicamente a la incorporación de la mujer al sector y a la igualdad de remuneración de mujeres y hombres.

Quinto. Con fecha de 9 de abril de 2019, el Órgano de Contratación ha emitido informe oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

a) El apartado O.2) del PCAP establece un Plan Integral de Seguridad para cada uno de los lotes a los que los licitadores quieran presentar su oferta, indicándose para mayor homogeneidad en las valoraciones los aspectos objeto de consideración y sus puntuaciones. Todo ello a fin de evitar la arbitrariedad en las valoraciones.



b) Las valoraciones se han hecho con arreglo a los criterios indicados en los pliegos y sin compararlos unos con otros por no estar prevista esta forma de valoración en los pliegos. Motivo por el que no procede considerar las pretensiones de la empresa recurrente de facilitar información para poder determinar penalizaciones de unos respecto de otros o determinar por qué uno obtiene mayor puntuación que otro, dado que la valoración resulta de la aplicación minuciosa de los criterios preestablecidos en los pliegos. Al elaborar el informe el órgano de contratación decidió no reproducir el contenido de los planes sino sólo hacer constar los aspectos mejorables que suponían la penalización establecida del 50%, o los errores y omisiones o planteamientos manifiestamente erróneos que resultaban en una puntuación de 0,00 puntos, a fin de que los licitadores tuvieran información suficiente y no generar la alegada indefensión. Asimismo, enfatiza el órgano de contratación que sólo fueron considerados para la valoración los Planes de Calidad del Servicio los certificados de calidad presentados por las empresas distintos a los requeridos para acreditar la solvencia, y que al tratarse de un apartado del PCAP debería haberse impugnado en tiempo y forma éste y no el resultado de su aplicación.

c) En relación con la denuncia de error manifiesto, arbitrariedad o irrazonabilidad en los informes de valoración de los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor, se hacen una serie de observaciones que justifican las razones consideradas para llegar a estas valoraciones, y que se analizan en la fundamentación jurídica de esta resolución.

d) En relación con la denuncia de problemas en la plataforma electrónica a la hora de presentar la documentación de los lotes 6, 7 y 8, el órgano de contratación indica que es la propia plataforma de contratación del sector público la que se ocupa de la gestión de su aplicación y que la misma pone a disposición de los licitadores una guía de preparación y presentación de ofertas. Igualmente, dicha plataforma pone al servicio de los licitadores la siguiente información en su página sobre instrucciones para contactar con ella, indicando que la dirección para contactar con su servicio de soporte es: licitacionE@hacienda.gob.es, no siendo la dirección a la que, en efecto, la recurrente envió sus correos.



e) En relación con la denuncia de vulneración del artículo 157.3 LCSP sobre plazo máximo para la apertura de las proposiciones señala que:

“Pues bien, hemos de entender que la empresa OMBUDS al desarrollar ese motivo de alegación se encuentra inmersa en un error y parece entender que el plazo de los 20 días señalados se refiere únicamente al de la apertura de la oferta económica, obviando, de esa manera, el sobre que contiene los criterios subjetivos, los cuales forman parte de la proposición. Dicho esto, y dado que el plazo de presentación de ofertas, tal y como ya hemos señalado, finalizó el día 14 de diciembre y la apertura del sobre 2, el cual contenía los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor, se realizó en sesión pública el día 20 de diciembre, por parte de este órgano de contratación se han cumplido los plazos establecido en el mencionado artículo de la LCSP”.

f) Por último el órgano de contratación denuncia la existencia de abuso de derecho al recurso por parte de la empresa recurrente, toda vez que está recurriendo contra la adjudicación de todos los lotes del expediente, incluidos aquellos para los que no presentó proposición ni hubiera sido admisible por la limitación que el PCAP imponía al número de lotes para los que se podían presentar ofertas y resultar adjudicatario, paralizando con ello el inicio de la ejecución de once contratos cuya adjudicación no le ha resultado favorable, sin reparar en el daño que se causa tanto a la entidad contratante como a los distintos adjudicatarios.

g) Además de causar perjuicios a los adjudicatarios de aquellos lotes que la recurrente nunca hubiera podido adjudicarse, OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD S.A resulta directamente beneficiada por la paralización creada por su recurso, dado que dicha empresa es la prestataria actual de los servicios de seguridad en 6 de 11 lotes objeto de licitación en este expediente, debiendo en consecuencia prorrogar los respectivos contratos hasta la resolución del recurso planteado. En concreto, hasta que se dicte dicha resolución, la citada empresa seguirá facturando un importe conjunto que supera los 500.000 € mensuales por la prestación del servicio en los siguientes lotes:

1- SERVICIOS CENTRALES

2 – EL PARDO



3 – ARANJUEZ

4 - EL ESCORIAL

9 - MONASTERIO DE SANTA CLARA-TORDESILLAS

10 - REALES ALCÁZARES DE SEVILLA

Sexto. Con fecha de 15 de abril de 2019 la empresa CLECE SEGURIDAD, S.A. ha presentado alegaciones oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) En relación con los argumentos de la recurrente consistentes en solicitar la nulidad del informe de valoración y del procedimiento por inclusión indebida en los pliegos como criterio de adjudicación de certificaciones homologadas de calidad, señala que tales criterios hubieran sido susceptibles de impugnación según lo previsto en el artículo 44 LCSP en su apartado a) en el plazo de 15 días a partir del día siguiente a aquél en que se haya publicado en el perfil del contratante el anuncio de licitación. Siendo extemporánea la pretendida impugnación de tales criterios del pliego.
- b) En relación con la resolución de este Tribunal dictada para el recurso número 504/2016, señala que en dicha ocasión se recurría la exigencia de certificado de calidad como criterio de valoración siendo objeto de impugnación el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del contrato en cuestión.
- c) En relación con los problemas de la plataforma, señala que resulta significativo que tales problemas no hubieran sido experimentados por el resto de licitadores sino sólo por la recurrente, así como la falta de prueba suficiente dado que no existe acreditación de los fallos o defectos técnicos del funcionamiento de la plataforma de contratación del sector público, con remisión al criterio sentado por este Tribunal en sus resoluciones número 696/2018 o 560/2018.
- d) En relación con la vulneración del plazo máximo establecido para la apertura de las proposiciones, niega que se haya producido dicha vulneración argumentando que, en todo caso, se trataría de una irregularidad no invalidante.



e) En relación con la denuncia de los criterios cualitativos dependientes de un juicio de valor y la valoración que de ellos ha realizado el órgano de contratación hace notar la circunstancia de estar amparadas estas valoraciones por el principio de discrecionalidad técnica de la Administración.

Séptimo. Con fecha de 15 de abril de 2019 la UTE GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD S.A.-TÉCNICA AUXILIAR DE GESTIÓN EMPRESARIAL, S.A., presenta alegaciones oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) Denuncia la procedencia de la inadmisión del recurso por falta de interés legítimo de la recurrente en cuanto se refiere a la adjudicación del lote número 5.
- b) Rechaza la impugnación realizada por la recurrente sobre la base de ser los pliegos la ley del contrato.

Octavo. Consta resolución de la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictada con fecha de 15 de abril de 2019 acordando levantar la suspensión del expediente de contratación en relación con los lotes 5, 6, 7, 8 y 11, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

Consta resolución de la Secretaría de este Tribunal dictada con fecha de 15 de abril de 2019 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación de los lotes 1, 2, 3, 4, 9 y 10, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado, en cuya virtud: *“podrá interponer recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos,*



individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Tercero. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.d) de la LCSP.

El recurso se interpone contra los acuerdos de adjudicación de los 11 lotes de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, habiéndose seguido un procedimiento abierto, por lo que, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), en relación con el 44.2.c) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Antes de entrar al fondo de este recurso conviene analizar una de las cuestiones planteadas por las licitadoras que han realizado alegaciones oponiéndose al mismo, como lo es la cuestión relativa a la falta de legitimación de la recurrente para impugnar el acuerdo de adjudicación del lote 5 de este contrato.

En cuanto a la legitimación de la recurrente el artículo 48 LCSP dispone que: *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.* La cuestión relativa a la posible falta de legitimación para impugnar la adjudicación de un contrato fue analizada por la Resolución de este Tribunal número 216/2017, en la que se traía a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, sección cuarta, recurso 2037/2002: *“No obstante, considerando que el interés como contratista que licita en los contratos convocados por la Administración, se invoca por la parte en defensa de su condición de interesado a los efectos previstos en el artículo 31 de la LRJAP-PAC cuya infracción también se alega en este motivo, conviene señalar que se está invocando la condición de interesada en cuanto titular de interés legítimos afectados por las resoluciones cuya nulidad se postula, condición que exige el artículo 102.1 de dicha Ley para instar la declaración de nulidad y que se identifica por la jurisprudencia con la persona para la que derivan beneficios o perjuicios actuales o futuros, pero ciertos del acto impugnado, es decir y como señala la sentencia de 19 de*



mayo de 2000 EDJ 2000/22772 respecto de la legitimación al interpretar dicho concepto de interés legítimo, aquellas personas respecto a las cuales la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990) y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general a la mera posibilidad de su acaecimiento”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es lo cierto que la recurrente no licita al lote número 5, lo que no fue debido a las incidencias técnicas en la plataforma de contratación, como sí se hace constar para otros lotes, sino que sólo presentó o intentó presentar oferta para los lotes para los que sí tenía interés, de modo que, careciendo de interés para presentar oferta en el lote número 5, procede declarar su falta de legitimación activa para la impugnación de este lote, dado que una eventual estimación de este recurso no modificaría la situación jurídica de la recurrente al no haber licitado a este lote.

Quinto. Entrando al fondo de las cuestiones controvertidas en este recurso, la primera de las cuestiones discutida por la recurrente es la relativa a la pretendida nulidad del informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor y de todo el procedimiento al haberse incluido en los pliegos criterios indebidos, como el relativo a certificaciones homologadas de calidad, así como falta de motivación suficiente en tales informes con vulneración de los principios de transparencia del procedimiento, no discriminación e igualdad de trato.

En relación con este motivo el órgano de contratación explica que los criterios que se han valorado son los previstos en el apartado O.2) del PCAP, no impugnado en tiempo y forma por la recurrente, deviniendo con ello la ley del contrato. Asimismo, explica que para poder juzgarlos con criterios de homogeneidad, se indicaban en los Pliegos los apartados que serían valorables, y dentro de éstos cuáles serían los aspectos objeto de consideración, y se daban una serie de premisas para la elaboración del documento por parte de los licitadores.

Con todo ello se pretendía que los licitadores dispusieran del mismo punto de partida, de idénticas indicaciones y de la información necesaria para elaborar un Plan Integral de Seguridad que pudiera conseguir la puntuación máxima con que podía ser valorado (49,00 puntos).

Además, de esta forma se pretendía cercenar la arbitrariedad en la valoración de las distintas propuestas, puesto que se trataba en un primer momento de comprobar que cada uno de los Planes presentados trata todos los aspectos contenidos en cada uno de los apartados, sin considerar si se incluían o no otros que no eran objeto de valoración.

En cuanto a la operativa de la valoración, el órgano de contratación pone de manifiesto que la valoración del apartado O.2, del Cuadro Anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se realizó por un equipo formado por los Jefes y Responsables de Seguridad de los Reales Sitios y Patronatos donde se ha de prestar el servicio.

A fin de unificar criterios, se mantuvo una reunión previa en la que, por parte del Jefe de Servicio de Seguridad, destinado en los servicios centrales del Organismo, se fijaron los criterios a aplicar en la valoración, que no fueron otros que los previstos en el precitado apartado del Cuadro Anexo al PCAP.

Una vez estudiadas las ofertas por el equipo de valoración, se remitieron al Vocal de Seguridad los cuadros de puntuaciones que figuran en cada uno de los informes, elaborándose por la Vocalía el informe final, una vez revisadas y estudiadas también desde aquí cada una de las ofertas, comprobándose la coincidencia de criterios.

En cuanto a la aplicación de los criterios, en el ya reiteradamente citado apartado O.2 del Cuadro Anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares quedaban claramente delimitados los criterios con los que se debía puntuar el contenido de cada uno de los apartados que configuraban los distintos Planes, a saber:

- Tratamiento óptimo de todos los aspectos: 100% de la puntuación establecida para el apartado correspondiente.



- Tratamiento adecuado, pero mejorable en algún aspecto: 50% de la puntuación establecida para el apartado correspondiente.
- Tratamiento genérico, no adaptado al servicio objeto del contrato, con deficiencias o errores o la falta de referencia a algún aspecto o la referencia con planteamiento manifiestamente erróneo: 0 puntos

El órgano de contratación hace notar aquí que los calificativos empleados no son banales, es decir, que para conseguir el 100% de la puntuación no se exige un contenido “correcto” a juicio del evaluador, sino un tratamiento “*óptimo*”, que no se trata de que coincida exactamente con su criterio, sino de que no contenga errores manifiestos, de forma que dos Planes dispares, que no contradictorios, han podido obtener el 100% de la puntuación. Asimismo, se hace hincapié en que las valoraciones se han hecho sobre cada uno de los Planes presentados, no comparándolos entre sí, circunstancia no prevista en los Pliegos, por lo que no cabe considerar las pretensiones de la empresa recurrente de facilitar información para poder determinar penalizaciones de unos respecto a otros o determinar el por qué uno obtiene mayor puntuación que otro, hecho que viene determinado por los criterios de puntuación preestablecidos y que se han seguido de forma minuciosa.

Es por ello que en el informe se decidió no reproducir el contenido de los planes que habían obtenido la máxima puntuación para motivarla, sino solo hacer constar bien los aspectos mejorables que suponían la penalización establecida en un 50%, bien los errores, omisiones o planteamientos manifiestamente erróneos que resultaban en una puntuación de 0,00 puntos, a fin de que los licitadores tuvieran información suficiente y no generar la alegada indefensión.

A la vista de estas explicaciones, y recordando una vez más que los criterios valorados han sido los previstos en los pliegos de este contrato no impugnados en tiempo y forma por la recurrente, lo que separa los supuestos de hecho planteados en este recurso y en el resuelto por este Tribunal en su recurso número 504/2016, el motivo debe ser desestimado.

De la misma manera, procede la desestimación del motivo planteado en último lugar relativo a la presunta falta de adecuación de los pliegos a la memoria justificativa aprobada por el Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2018 en lo relativo a los planes de igualdad en los que se atiende específicamente a la incorporación de la mujer al sector y a la igualdad de remuneración de mujeres y hombres, a través del cual se denuncia que este criterio de valoración previsto en la memoria desaparece en los pliegos donde tan solo se dan 2 puntos a la tenencia de protocolos de situación de acoso, dado que, como venimos exponiendo, el momento oportuno para su discusión hubiera sido a través de la impugnación de los pliegos, los cuales, al no haberlo sido han devenido ley del contrato.

Sexto. En siguiente lugar, la recurrente denuncia la existencia de incidencias técnicas en la plataforma electrónica del sector público, lo que le ha impedido presentar ofertas para los lotes 6, 7 y 8. Ahora bien, no sólo debe hacerse notar que estas presuntas incidencias no han sido denunciadas por los demás licitadores de este contrato, sino que, tal y como el órgano de contratación ha indicado, es la propia plataforma de contratación del sector público la que se ocupa de la gestión de su aplicación poniendo a disposición de los licitadores una guía de preparación y presentación de ofertas. Igualmente, dicha plataforma pone al servicio de los licitadores la siguiente información en su página sobre instrucciones para contactar con ella, indicando que la dirección para contactar con su servicio de soporte es: licitacionE@hacienda.gob.es. Sin embargo, la empresa recurrente adjunta unos correos electrónicos que remitió a la PLACSP solicitando por parte de ésta asistencia en el uso de medios electrónicos y a los que dice no haber recibido respuesta; pues bien, conforme se puede apreciar en esos correos, la dirección a la que los dirige es licitacione@hacienda.gob.es cuando la dirección correcta que indica la propia plataforma a la que se tienen que dirigir las empresas es licitacionE@hacienda.gob.es. A lo que debe añadirse que la empresa esperó hasta el último día en que podría presentar la documentación (en concreto la presentó a las 18:35:55 horas el día 14 de diciembre) por lo que la misma asumía un riesgo y unas consecuencias derivadas de esa decisión, y que un total de 10 licitadores, además de la empresa OMBUDS, presentaron electrónicamente ofertas a distintos lotes ese último día.



Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en anteriores ocasiones sobre un supuesto similar al que ahora nos ocupa, por todas resoluciones 696/2018 y 560/2018, en las que se indica que resulta correcta la decisión de no admitir la oferta al no haberse acreditado por el licitador que la imposibilidad de presentar la oferta en plazo se ha debido a problemas técnicos que no le son imputables, máxime cuando otros licitadores sí la han podido presentar en el plazo concedido al efecto.

Por todo lo cual, no constando acreditación alguna de incidencias técnicas en el funcionamiento de la plataforma electrónica en el día 14 de diciembre de 2018, procede la desestimación de este motivo.

Séptimo. El siguiente motivo de impugnación se refiere a la presunta vulneración del plazo máximo establecido para la apertura de las proposiciones, lo que vulneraría el artículo 157.3 LCSP. Al respecto, tal y como ha explicado el órgano de contratación, hemos de entender que la empresa OMBUDS al desarrollar ese motivo de alegación se encuentra inmersa en un error y parece entender que el plazo de los 20 días señalados se refiere únicamente al de la apertura de la oferta económica, obviando, de esa manera, el sobre que contiene los criterios subjetivos, los cuales forman parte de la proposición. Dicho esto, y dado que el plazo de presentación de ofertas, tal y como ya hemos señalado, finalizó el día 14 de diciembre y la apertura del sobre 2, el cual contenía los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor, se realizó en sesión pública el día 20 de diciembre, por parte de este órgano de contratación se han cumplido los plazos establecidos en el mencionado artículo de la LCSP. A mayor abundamiento, cabe traer a colación la dicción literal del mencionado precepto: *“En todo caso, la apertura de las proposiciones deberá efectuarse en el plazo máximo de veinte días contado desde la fecha de finalización del plazo para presentar las mismas.*

Si la proposición se contuviera en más de un sobre o archivo electrónico, de tal forma que estos deban abrirse en varios actos independientes, el plazo anterior se entenderá cumplido cuando se haya abierto, dentro del mismo, el primero de los sobres o archivos electrónicos que componen la proposición”.

A la vista de lo expuesto, el motivo debe ser desestimado.

Octavo. En siguiente lugar, la recurrente denuncia error manifiesto, arbitrariedad o irrazonabilidad en los informes de valoración de los criterios cualitativos dependientes de un juicio de valor. Los concretos motivos cuestionados son rebatidos por el órgano de contratación, debiéndose recordar en este punto que, como es bien sabido, tales informes de valoración están revestidos por el principio de discrecionalidad técnica de la Administración.

En primer lugar, se discute el uso de Smartphone en el criterio 6) establecimiento de servicios auxiliares. A este respecto, el órgano de contratación señala que la recurrente alega que el motivo de la reducción de su puntuación es el uso de teléfonos móviles (prohibido en la prestación del servicio para este colectivo), reproduciendo parcialmente el informe de valoración. Lo cierto es que en este apartado (Establecimiento de Servicios Auxiliares) la empresa OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD obtiene 0,00 puntos ya que se describen los servicios de vigilancia en lugar de los auxiliares, además, en lo referente a los aspectos relativos a procedimientos de comunicación y coordinación, se centra en la descripción de una herramienta informática denominada Sistema de Comunicación en Movilidad, para control del personal, sin desarrollar las figuras y funciones de los coordinadores, ni los flujos de información tanto interna, como con el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. Incluye también en este apartado la oferta dos tipos de uniformidad para el personal auxiliar: uno de información (correcto) y otro que denomina “*de faena*”, de cuya descripción (compuesto de sudadera, pantalón multibolsillos...) se desprende que es claramente impropio para las tareas a realizar por este personal, descritas en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Es decir, no existe penalización por el uso de smartphone, sino por la omisión de aspectos valorables y tratamientos bien genéricos, bien manifiestamente erróneos tal como consta en los informes de valoración.

En segundo lugar, se discuten las especificaciones de los elementos técnicos y materiales de la oferta incluidos en el plan integral de seguridad.

En relación con este apartado, el órgano de contratación señala que las tres empresas citadas han aportado datos suficientes para su valoración.

Por lo que respecta a la empresa CMM GUARD dentro de su oferta cuenta con un apartado “*Aportación de elementos técnicos, materiales y operativos adicionales*” donde aparecen recogidos medios adicionales con una descripción de los mismos y unos cuadros que recogen tanto la imagen, como la denominación, objeto, disposición y desarrollo explicativo de otros de estos medios.

La empresa CLECE recoge una relación de medios para la realización del servicio cuya información y especificaciones técnicas aportadas en cada caso se han considerado suficientes para dar cumplimiento a la premisa que se recoge en el apartado del PCAP que se menciona en el recurso.

Por último, la empresa GRUPO CONTROL recoge una relación de medios para la realización del servicio cuya información y especificaciones técnicas aportadas en cada caso se han considerado suficientes para dar cumplimiento a la premisa que se recoge en el apartado del PCAP que se menciona en el recurso.

Pareciendo a este Tribunal las valoraciones realizadas por el órgano de contratación no se aprecia el pretendido error manifiesto denunciado por la recurrente.

En tercer lugar, se discuten las certificaciones de calidad en el criterio 5) plan de calidad.

En el caso de CLECE, la documentación presentada, como no podía ser de otra manera al tratarse de la misma entidad, en su oferta para los distintos lotes, es la misma. Se ha tenido como referencia para todos los lotes a tenor de la calidad de las imágenes presentadas relativas a las distintas acreditaciones, la que figura en el lote 11.

En el caso de GRUPO CONTROL, efectivamente las certificaciones y acreditaciones presentadas en todos los lotes carecen de la calidad de la imagen suficiente en formato papel, no obstante, en formato electrónico han podido ser descifradas.

En el caso de TRANSPORTES BLINDADOS, presenta 11 certificaciones en todos los lotes a los que optaba y en ningún caso se aprecia la circunstancia que se alega en el recurso.

En cuarto lugar, se discute el plan de formación. A este respecto el órgano de contratación señala que en la oferta de CCM GUARD, figura que al comienzo del contrato se establecerán los cursos necesarios entre ellos y el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, momento en el que se establecerán los cursos y calendarios a ejecutar de forma anual para toda la plantilla. CMM aporta un cronograma orientativo para tres años, haciendo una muestra expresa de las posibilidades que ofrecen según criterios, dando comienzo esta simulación a primeros de año. Oferta de CMM GUARD. Apartado de formación lote y 3 y lote 4 Pág. 89. En este apartado y para estos lotes la empresa OMBUDS ha obtenido la máxima puntuación, al contrario que CMM GUARD, que ha obtenido el 50%. La oferta de realiza la empresa GRUPO CONTROL para los lotes 3 y 4, en el apartado de formación (pág. 167), en la introducción dicen que disponen de un centro de formación propio y homologado para ofrecer a sus vigilantes de seguridad una formación de calidad. Seguidamente ofrecen una serie de cursos dirigidos unos al personal de seguridad y otros a los auxiliares. En este apartado y para estos lotes la empresa OMBUDS ha obtenido al igual que GRUPO CONTROL la máxima puntuación.

En quinto lugar, se discute el plan de seguridad. Respecto a la confusión de la localidad de ubicación que hace CMM en el lote 3, El Escorial por San Lorenzo de El Escorial se ha apreciado que las instalaciones quedaban correctamente ubicadas por su localización dada por la dirección e imágenes. Además, en el PCAP se determina que se valorará el estudio socio-geográfico de la zona, que no del municipio y no hay que olvidar que se trata de municipios colindantes en la actualidad, por lo que comparten varios servicios.

En relación con el apartado que menciona que se describe la uniformidad de los auxiliares en lugar de la de la de los vigilantes, comentar que en la oferta presentada por CMM existe el apartado 3.2.1 Descripción de la uniformidad de los trabajadores que identifica perfectamente la correspondiente a cada colectivo.

Por otro lado, y en contra de lo que se argumenta en el recurso en relación a la no descripción de turnos y horarios de los distintos puestos; se considera que la oferta presentada por CMM recoge con un adecuado nivel de exposición.

Respecto a los errores que en el recurso se atribuyen a la oferta presentada por CLECE en los lotes 1 y 9 se especifica, que si bien en lo referente al lote 1, CLECE argumenta *“Dada la amplitud del servicio a realizar y teniendo en cuenta los posibles cambios que el servicio haya podido experimentar, CLECE SEGURIDAD no puede establecer en este momento la descripción de cada uno de los puestos a cubrir teniendo en cuenta que no es adjudicataria en este momento del servicio y desconoce los puestos y funciones atribuidos a cada uno de ellos”*; en lo referente al lote 9 se considera que queda correctamente recogido en el apartado 2.3 Planteamiento de seguridad para las instalaciones. Añadir igualmente, que no se ajusta a la realidad cuando se argumenta en el recurso que los CCTV están exclusivamente atendidos por personal de la Guardia Civil.

En cuanto a la imprecisión en la ubicación de escáneres en la oferta de CLECE en el lote 1 que el recurrente argumenta, no deja de ser algo que por motivos de seguridad y por las distintas denominaciones con las que se conocen a cada una de las instalaciones que componen este lote carece de un especial significado.

Respecto a la falta de adecuación del Plan de Seguridad que el recurrente atribuye a la oferta de CLECE y calificar de *“corta y pega”* cuando en su página 63 hace mención a la zona ocupada por las religiosas y comunicación con la Madre Abadesa; comentar que lo que deja al descubierto son las propias carencias y desconocimiento que pese a ser actualmente adjudicatario del lote 1 tiene de las instalaciones que lo conforman y del servicio que se presta en el mismo; ya que se cuenta con distintas comunidades religiosas en los distintos Monasterios.

A la vista de todas las consideraciones expuestas, vistas las refutaciones realizadas por el órgano de contratación no puede sino concluirse que no es posible apreciar error manifiesto o irrazonabilidad en las valoraciones realizadas, procediendo la desestimación de este motivo.

Noveno. Además de la completa desestimación de los motivos formulados en este recurso considera este Tribunal que, en efecto, se ha producido abuso de derecho al recurso por parte de la empresa recurrente, toda vez que recurre contra la adjudicación



de todos los lotes del expediente, incluidos aquellos para los que no presentó proposición ni hubiera sido admisible por la limitación que el PCAP imponía al número de lotes para los que se podían presentar ofertas y resultar adjudicatario, paralizando con ello el inicio de la ejecución de once contratos cuya adjudicación no le ha resultado favorable, sin reparar en el daño que se causa tanto a la entidad contratante como a los distintos adjudicatarios.

Asimismo, además de causar perjuicios a los adjudicatarios de aquellos lotes que la recurrente nunca hubiera podido adjudicarse, OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD S.A resulta directamente beneficiada por la paralización creada por su recurso, dado que dicha empresa es la prestataria actual de los servicios de seguridad en 6 de 11 lotes objeto de licitación en este expediente, debiendo en consecuencia prorrogar los respectivos contratos hasta la resolución del recurso planteado. En concreto, hasta que se dicte dicha resolución, la citada empresa seguirá facturando un importe conjunto que supera los 500.000 € mensuales por la prestación del servicio en los siguientes lotes:

1- SERVICIOS CENTRALES

2 – EL PARDO

3 – ARANJUEZ

4 - EL ESCORIAL

9 - MONASTERIO DE SANTA CLARA-TORDESILLAS

10 - REALES ALCÁZARES DE SEVILLA

A la vista de la concurrencia de temeridad en la interposición de este recurso se acuerda la imposición de una multa de 3.000 euros.

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.J.L.F. en representación de OMBUDS COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. contra los acuerdos de adjudicación del contrato de “*Servicio de vigilancia de seguridad y atención al público en las dependencias del CAPN*”, con expediente nº 2018/SER0007, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 LCSP por un importe de 3.000 euros.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.