

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

En Madrid, a 28 de diciembre de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Serveo Servicios, S.A.U. contra los Decretos, de 8 de noviembre de 2023, de la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, turismo y Deporte por los que se adjudican el lote 1 y el lote 2, respectivamente, del contrato de “Servicios de mantenimiento integral y asistencia a eventos en inmuebles e instalaciones adscritos al Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte (2 lotes)” del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente 300/2023/00855, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 8 de julio en la Plataforma de Contratación del Sector y el 11 en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El lote 1 se corresponde con el “Mantenimiento integral y asistencia a eventos en el Palacio de Cibeles, e inmuebles adscritos al Área de Gobierno de Cultura,

Turismo y Deporte ubicados en otros distritos diferentes al distrito centro” y el lote 2 con el “Mantenimiento integral y asistencia a eventos en el cuartel del Conde Duque, e inmuebles adscritos al Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deportes ubicados en el distrito centro”.

El valor estimado del contrato asciende a 12.809.735,45 euros y su plazo de duración será de 36 meses con posibilidad de prórroga por otros 24 meses.

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

Segundo.- Tramitado el procedimiento de licitación se adjudica el lote 1 y 2, mediante sendos Decretos, de 8 de noviembre de 2023, a Fulton Servicios Integrales, S.A. (en adelante FULTON).

Tercero.- El 28 de noviembre de 2023, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Serveo Servicios Integrales, S.A. (en adelante SERVEO), en el que solicita la anulación de la adjudicación de ambos lotes y la retroacción del procedimiento a los efectos de una nueva valoración de su oferta en relación con los criterios no valorables en cifras o porcentajes.

El 1 de diciembre de 2023, 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 (en adelante LCSP) solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, para los lotes 1 y 2, por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia

contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al adjudicatario de los lotes 1 y 2, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones que han presentado dentro del plazo establecido.

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 para ello, al tratarse de una persona jurídica clasificada en segundo lugar en ambos lotes *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los acuerdos impugnados fueron adoptados el 8 de noviembre de 2023, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso el 28, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación en el marco de un

contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- La recurrente manifiesta su oposición a la puntuación obtenida en los criterios no valorables en cifras o porcentajes, fundamentándolo en tres cuestiones:

1.- El informe técnico de valoración de aspectos no valorables en cifras o porcentajes incumple los criterios de valoración recogidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP).

Manifiesta que el criterio *“informe del plan operativo según requisitos PPT”* se valora con un máximo de 12 puntos, y que el PCAP establece los parámetros y los tramos de puntuación aplicables a cada uno de los puntos a valorar, pero en ningún caso dispone que se requiera un índice determinado y compuesto por los puntos contemplados en dicho pliego.

Sin embargo, en el informe técnico en relación con dos de los puntos a valorar: *“la correlación del plan operativo y el edificio objeto del informe”* e *“inclusión de todos los aspectos indicados en el PPT”* se indica *“no presenta este epígrafe”* por lo que obtiene una puntuación de 0 puntos en ambos lotes.

Cita en su recurso parte de sus ofertas técnicas para defender que contienen un plan operativo centrado en el Palacio de Cibeles (Lote 1) y en el Cuartel de Conde Duque (Lote 2), por lo que responde al criterio de correlación del plan operativo con el edificio objeto del informe, y como tal se debe valorar, pese a no incluir un apartado con dicho título, al no ser una exigencia de los pliegos por lo que a su juicio incumple los criterios de valoración recogidos en el PCAP.

Opone el órgano de contratación que el PCAP señala que se valorará:

- *La correlación del plan operativo y el edificio objeto del informe.*
(...)
- *Inclusión de todos los aspectos indicados en el PPT.*

A efectos de valoración del plan operativo presentado, se establecen los siguientes parámetros y los tramos de puntuación aplicables a cada uno de ellos:

- - NULO: 0 puntos.*
- - MUY BAJO: De 0,01 hasta 2,50 puntos.*
- - BAJO: De 2,51 hasta 5,00 puntos.*
- - MEDIO: De 5,01 hasta 7,00 puntos.*
- - ALTO: De 7,01 hasta 9,00 puntos.*
- - EXCELENTE: De 9,01 a 12,00 puntos.*

A modo orientativo, a continuación, se indican los criterios de baremación:

Nulo:

No presenta nada relacionado con lo solicitado”.

Así, el PCAP preveía expresamente que en caso de no presentar nada en relación con lo solicitado la puntuación sería de 0 puntos. La motivación del informe de valoración a “no presenta este epígrafe” no se refiere solo a que no hubiera un apartado ad hoc, sino a que no se trataba el aspecto a valorar.

Así, por ejemplo, en el caso de otra de las licitadoras: Urbia Intermediación Ingeniería y Servicios, S.A., que en el aspecto 7 “*inclusión de todos los aspectos indicados en el PPT*” tampoco presentaba epígrafe ad hoc y así se hacía constar en el informe de valoración, sin embargo, obtuvo 5 puntos porque, tal y como se motiva en el referido informe, “*la empresa da respuesta a esta apartado en otro anterior, por lo que, aunque esta exposición no es la correcta se considerará, aunque teniendo en cuenta la falta de claridad a la hora de responder a este apartado*”.

Es decir, el informe técnico de valoración no da un enfoque formalista a la cuestión limitándose a puntuar si hay un epígrafe ad-hoc, como pretende la recurrente, sino que también valora el tratamiento de cada aspecto en otro lugar o a lo largo del informe, siempre que el juicio técnico sea que, efectivamente, el aspecto es tratado.

Por su parte la adjudicataria señala que el hecho de no recoger los aspectos requeridos en un epígrafe concreto dificultará enormemente su valoración por parte

del técnico y ello debe incidir en una menor valoración. No obstante, considera que en el caso concreto, el contenido enunciado por la recurrente en modo alguno se corresponde con lo requerido en el PCAP, pues no son más que simples referencias al edificio cuando se habla de adscripción de medios o de revisiones adicionales a las exigidas, es decir aspectos a valorar en otros apartados, como podrá ser la *“organización de los trabajos en función de los distintos mantenimientos”*, simplemente aludiendo que se prestarán en el edificio en cuestión, como no podría ser de otro manera. Tanto es así que, aunque se cambiase la denominación del edificio en su Informe no le afectaría en lo más mínimo, dado que no incluye ninguna personalización relacionada con particularidades de usos específicos de ciertos espacios del edificio que requieran acciones específicas o adaptación de personal a situaciones sobrevenidas en esos espacios, con usos 24 horas o justificación del conocimiento de las instalaciones críticas del edificio para adaptar el plan operativo a esas necesidades especiales, cuando lo que se está pidiendo es que se relacione el plan operativo, es decir, la organización de los trabajos considerando los distintos mantenimientos en un edificio concreto y por otro lado la consideraciones de aspectos indicados en el Pliego Prescripciones Técnicas (PPT) aplicados al edificio objeto del criterio de valoración.

Vistas las posiciones de las partes señalar que en el punto objeto de controversia el informe técnico indica *“no presenta este epígrafe”*. A juicio de este Tribunal, como señala el órgano de contratación, esto no puede interpretarse como que no se indica un epígrafe ad hoc, sino que no presenta contenido en relación con *“la correlación del plan operativo y el edificio objeto del informe”*, siendo que para estos casos el PCAP establece 0 puntos.

Al respecto es preciso traer a colación la discrecionalidad técnica de la que está amparado el órgano de contratación. Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, *“cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter*

eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012”.

Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla.

Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Más recientemente el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, delimitando más el ámbito de la discrecionalidad afirma que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa”.*

Por ello, se desestima esta alegación.

2.- Introducción de nuevos criterios de valoración.

Expone la recurrente que en el *“informe del plan operativo según requisitos PPT”* se valorará entre otros puntos *“la coherencia en la puesta en marcha y ejecución del pliego”* y que el informe técnico indica que su oferta no contempla algunos de los aspectos indicados en el PPT que se consideran importantes, pero no pone ningún ejemplo ni dice cuáles pueden ser estos aspectos. Además, el PPT no recoge un apartado de puesta en marcha, por lo que es imposible conocer los aspectos que deben incluir para que se obtenga la puntuación máxima.

A continuación señala *“que el PPT indica a lo largo del documento, los siguientes hitos a cumplir durante la puesta en marcha del servicio”* que transcribe en su recurso y que el plan de arranque que consta en su memoria técnica se recogen dichos hitos y que además añade otros nuevos.

A su juicio el informe técnico introduce un conjunto de subcriterios que no estaban incluidos en los pliegos y que además modifican los criterios de adjudicación previstos en los pliegos.

Opone el órgano de contratación que en el criterio de valoración hasta en dos ocasiones se señala expresamente que se valorará la inclusión de todas las operaciones y aspectos incluidos en el PPT, aspectos técnicos, por lo tanto. De manera que el PCAP incluía como criterio a tener en cuenta a la hora de valorar el que la oferta analizara y atendiera a las cuestiones técnicas del PPT en su integridad y precisamente es lo que analiza el informe técnico.

FULTON señala que atendiendo a las actuaciones o hitos sombreados en amarillo en los recortes que transcribe SERVEO en su recurso, se observa que omite varios de ellos que tienen mucha trascendencia para el desarrollo del contrato como

son el informe de obsolescencia, la propuesta de mejora para la contabilización de los consumos eléctricos, térmicos, climatización e iluminación y el certificado de eficiencia energética del edificio existente.

A juicio de este Tribunal, en contra de lo alegado por la recurrente no se han introducido nuevos criterios de valoración pues como ella misma indica el PPT señala una serie de hitos a cumplir durante la puesta en marcha.

3.- Cuestiones de carácter técnico que afectan a la valoración de la oferta de Serveo.

Aquí vuelve a manifestar su desacuerdo con la puntuación obtenida por el *“informe del Plan Operativo según los requisitos del PPT”* en relación con los siguientes puntos que son objeto de valoración:

Punto 3: *“organización de los trabajos en función de los distintos mantenimientos”*.

Consta en el informe técnico que:

“La empresa propone una gestión del personal adscrito al contrato teniendo como punto de organización el Palacio de Cibeles, no haciendo una distinción clara de la organización de los trabajos en función de los distintos mantenimientos, y en algunos casos, no estableciendo esta organización para determinados mantenimientos indicados en el apartado 2.1 del PPT”.

Al respecto indica que su oferta define el personal que adscribirá al contrato, su distribución horaria en los diferentes centros, con foco en el Palacio de Cibeles, y su operativa diaria, incluyendo los diferentes tipos de mantenimientos que realizarán diariamente, así como una gráfica ilustrativa de distribución de carga horaria por edificio y tipo de mantenimiento (preventivos, conductivos y correctivos y otros).

- Punto 4: *“programas de los mantenimientos adaptado al edificio”*.

Consta en el informe técnico que:

“La empresa hace referencia a la programación necesaria para los mantenimientos preventivo, técnico-legal y conductivo singularizadas al Palacio de Cibeles indicando algunas particularidades a tener en cuenta, aunque no ha tenido en cuenta todos los mantenimientos indicados en el PPT”.

Al respecto considera que merece mayor puntuación que 5 puntos ya que incluye en su propuesta técnica la planificación de los mantenimientos programados, que son, por definición: preventivo, técnico-legal y conductivo. A la empresa mejor valorada se le puntúa a mayores por indicar también la forma de proceder en los correctivos, adaptativos y evolutivos.

A su juicio considera que la forma de proceder en los tipos de mantenimiento se adapta mejor al apartado de *“acciones, metodología, protocolos, planificación, etc. de los distintos tipos de mantenimiento indicados en el PPT”*. También destaca que el límite total de la memoria técnica es de 25 páginas A4 una cara, con márgenes y tamaño de letra fijados por el PCAP, por lo que no es viable repetir conceptos en diferentes apartados y se debe sintetizar al máximo la información para ceñirse a los criterios exigidos.

-Punto 5: *“Sistemas de control y seguimiento del contrato”*:

El informe técnico dice:

“La empresa establece los aspectos que sirven para realizar el control y seguimiento del contrato, como reuniones, comunicaciones, informes, etc., la utilización del GIM para llevar a cabo el control y seguimiento del contrato, considerando distintos aspectos reflejados en el PPT y de cierta relevancia, aunque no están algunos de los más importantes, y no están singularizados al Palacio de Cibeles”.

SERVEO opone que no solo cumple con todos los aspectos indicados en el

PPT, sino que los mejora por lo que se le debe valorar con mayor puntuación y no solo con 5 puntos siendo 12 el máximo.

Punto 6: *“Justificación del cumplimiento de los plazos”*.

Señala el informe técnico:

“La empresa presenta la justificación del cumplimiento de los plazos basándose principalmente en el personal, pero no hace referencia a cómo llevar a cabo la gestión del contrato para que se pueda garantizar el cumplimiento de los plazos”.

Manifiesta la recurrente que la metodología de gestión propuesta se indica en el apartado 1.6 de su oferta técnica y el sistema ofertado es el GMAO Gim. En dicho apartado se explica cómo se generan y reciben los avisos, así como la asignación a los técnicos de dichos avisos con los correspondientes partes de trabajo, por lo que merece este punto una valoración mayor a la otorgada.

Punto 8: *“Acciones, metodología, protocolos, planificación, etc. de los distintos tipos de mantenimiento indicados en el PPT”*.

“La empresa presenta un estudio detallado de las acciones, metodología y protocolos a seguir en los distintos tipos de mantenimiento indicados en el PPT considerando distintos aspectos indicados en el PPT que ayudan a su realización, aunque faltan algunos de ellos que se consideran importantes haber tenido en cuenta”.

Considera la recurrente que en su memoria técnica, indica la metodología a seguir en cada uno de ellos y en la gestión del servicio en general. Para ello, además, aporta una gama de mantenimiento relacionada con el Palacio de Cibeles y un diagrama de gestión y seguimiento del contrato, con aplicación en este servicio. Por ello, la oferta técnica de Serveo define y mejora con claridad todos los aspectos indicados en el PPT, por lo que merece una mayor puntuación a la obtenida.

-Punto 9: *“Propuesta de mejoras a la ejecución del contrato”*.

Indica el informe técnico en relación al lote 1 dónde se otorga 11,5 sobre 12:

“La empresa presenta mejoras para la ejecución del contrato vinculadas con el PPT y no con los criterios de valoración.

La empresa presenta como mejorar la ejecución del contrato utilizando distintos aspectos solicitados en el PPT pero que han de ser utilizados de manera efectiva para que se pueda ver una mejora en la ejecución del contrato. Estos aspectos considerados se consideran de especial importancia y la forma en las que propone su utilización nos indica que se han tenido en cuenta para la ejecución del contrato de la mejor manera posible, aunque se ha singularizado algunas de ellas para la biblioteca Eugenio Trías y no para el Palacio de Cibeles”.

Señala SERVEO que su oferta técnica presenta mejoras, que todas ellas se relacionan con el PPT ya que es el mínimo que se debe mejorar y que además incluye una mejora para la biblioteca Eugenio Trías, ya que es la actual mantenedora de este centro y lo conoce en profundidad. La inclusión de esta mejora no puede, en ningún caso, disminuir la puntuación en el criterio.

- Con relación al criterio 2 (Lote 1) *“Informe de medidas a implantar”* manifiesta su discrepancia por los puntos otorgados en relación con el *“Sello Verde”* 2 sobre 4, y alega que dada la limitación de la memoria técnica la cuantificación económica para la obtención de los sellos se analiza en un punto común.

A todas estas cuestiones el órgano de contratación alega que ante el posible desacuerdo entre el juicio técnico de la Administración y la opinión técnica de la parte interesada referida únicamente a la cuantificación de la puntuación, debe prevalecer el primero puesto que es precisamente este ámbito el protegido por la discrecionalidad técnica, siempre que, como ya se ha señalado se trate de un juicio motivado, emitido de acuerdo con la Ley y normativa aplicable y sin mediar error ni arbitrariedad.

Por su parte FULTÓN realiza una valoración de los distintos apartados analizados, señalando aquello que considera que la oferta de SERVEO no contempla

y considerando que se deben desestimar sus pretensiones.

Pues bien, a la vista de las alegaciones de la recurrente en este apartado se constata que simplemente está en desacuerdo con la puntuación obtenida en cada uno de los puntos expuestos por lo que debemos recordar una vez más la discrecionalidad técnica de la administración citada más arriba. Se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos, pero siempre que la decisión esté justificada, motivada y no sea arbitraria, dicha valoración, que se presume imparcial, no puede ser sustituida por otra, y menos por la de uno de los licitadores.

A mayor abundamiento apuntar que el límite de la extensión de la memoria técnica exigida en los PPT que alega SERVEO para defender su oferta no puede ser tomada en consideración pues en las mismas circunstancias se encuentran el resto de licitadores.

En definitiva, a la vista del informe técnico que consta de 30 páginas en la que se va analizando uno por uno cada uno de los puntos que define el PPT para valorar el plan operativo, en el que no se aprecia error ni arbitrariedad, se desestima el recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Serveo Servicios, S.A.U., contra los Decretos, de 8 de noviembre de 2023, de la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, turismo y Deporte por los que se adjudican el lote 1 y el lotes 2, respectivamente, del contrato

de “servicios de mantenimiento integral y asistencia a eventos en inmuebles e instalaciones adscritos al Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte (2 lotes)” del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente 300/2023/00855.

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.- Dejar sin efecto la suspensión automática, para los Lotes 1 y 2, prevista en el artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.