



Recurso nº 1211/2024 C.A. Castilla-La Mancha 86/2024

Resolución nº 1422/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 8 de noviembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. L.O., en representación de SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS, contra el acuerdo de exclusión de los lotes 1 y 2 del contrato de *“suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento de sistemas automatizados de almacenamiento precisos para la dispensación de medicamentos desde el servicio de farmacia a los distintos servicios y unidades del nuevo HUC”*, con expediente número 2024\000030, convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Cuenca; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Gerencia de Atención Integrada de Cuenca anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 8 de abril de 2024 la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato de arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 974.000 euros.

Segundo. La licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante) y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Publicado el anuncio de licitación en la fecha indicada, así como los pliegos, una vez realizada la apertura de las ofertas presentadas por los licitadores y valoradas estas, el día 13 de agosto de 2024 se propone la adjudicación de los lotes 1 y 2 del contrato, y se acuerda la exclusión, entre otras, de las ofertas presentadas para estos lotes por la



empresa SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS por incumplir el PPT, declarándose desierta la licitación del lote nº 3, dictándose finalmente la resolución de adjudicación el 14 de agosto; resolución que es publicada en la Plataforma de Contratación en el día 23 de agosto de 2024.

El acuerdo de exclusión en los lotes 1 y 2 comprende a todas las licitadoras que concurrieron a la licitación de ambos lotes, a excepción de la que resultó adjudicataria.

La exclusión de las ofertas presentadas por SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS es notificada el 14 de agosto de 2024.

Cuarto. El día 3 de septiembre tiene entrada en el Registro General del Ministerio de Hacienda, el escrito por el que la empresa SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS interpone el recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de exclusión.

Alega en su recurso la empresa que se ha incumplido el artículo 1 de la LCSP, al realizar una evaluación subjetiva de una documentación técnica teniendo conocimiento de la oferta económica, cuando los pliegos nada indicaban respecto a evaluaciones mediante juicios de valor.

Se denuncia también que los pliegos incurren en oscuridad, pues en ninguna cláusula de estos se dice que las ofertas se puedan excluir con la documentación aportada por incumplir el PPT.

Por último, se aporta un informe técnico indicándose que la oferta presentada cumple con los requisitos que en el informe de exclusión se dicen no cumplidos.

El recurrente solicita la anulación de la exclusión y la retroacción de actuaciones al momento previo a dicha exclusión, procedimiento a valorar sus ofertas conforme al precio ofertado y el resto de los criterios, procediendo a proponer a SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS, S.L. como adjudicataria, si fuera el caso, del contrato del Lote 1, al ser la mejor oferta con base en los criterios de adjudicación y establecer su posición respecto al resto de licitadores en el Lote 2. De forma subsidiaria, la anulación del procedimiento y la publicación de nuevos pliegos.



Quinto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación, donde se defiende la legalidad de la actuación administrativa, pues el conocimiento anticipado de la oferta económica no implica ninguna ilicitud, ya que, no se han establecido en el PCAP ningún criterio de adjudicación basado en juicios de valor. Se dice que el requisito de exigir el cumplimiento del PPT viene establecido en los apartados 14 y 15 del PPT. Y, finalmente, que el documento aportado con ocasión del recurso confirma que su oferta no cumple los requisitos técnicos exigidos por el pliego.

El órgano de contratación solicita que no se admita el recurso, si bien no especifica el motivo de inadmisión, y subsidiariamente su desestimación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a los licitadores, a los efectos de formular las alegaciones que a su derecho convenga, habiendo hecho uso de este trámite la empresa GRIFOLS MOVACO, S.A., que solicita la inadmisión del recurso en relación con su exclusión del lote 2, pues considera que la posición en que quedó en ningún caso obtendría un beneficio si se estimara su recurso, y la desestimación del recurso defendiendo la legalidad del acuerdo de exclusión impugnado.

Séptimo. Por resolución de la Secretaria General del Tribunal, dictada por delegación de este, de 11 de septiembre de 2024, se acordó la adopción de la medida cautelar consistente en suspender los lotes 1 y 2 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de manera que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 y 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).



Segundo. Se recurre el acuerdo de exclusión de los lotes 1 y 2 de un contrato mixto de suministros cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de recurso ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Tercero. Se rechaza la causa de inadmisión por falta de legitimación opuesta por la empresa interesada en relación con la impugnación de la exclusión del lote 2, pues la entidad recurrente, al impugnar su exclusión de los lotes 1 y 2 del contrato, ostenta de modo evidente legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala que:

“Podrá interponer el 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”.

Si bien el argumento invocado para reconocer la legitimación de la recurrente excluida se estima suficiente, cabe señalar que la supuesta falta de legitimación que alega la adjudicataria se basa en las puntuaciones relativas a la oferta económica, cuando la recurrente se encontraba mejor posicionada que ella, y sin aportar información sobre las puntuaciones totales que habrían correspondido teniendo en cuenta todos los criterios de adjudicación.

Cuarto. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo de quince días previsto en el artículo 50.1.c) LCSP, el cual señala:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

[...]

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

[...]"

Por su parte, el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que tiene por rúbrica "Plazo de interposición: casos específicos", establece en su apartado 3:

"Cuando el acto de exclusión de algún licitador del procedimiento de adjudicación se notifique previamente al acto de adjudicación, el recurso contra la exclusión deberá interponerse dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el siguiente a aquél en que se hubiera recibido por el licitador la notificación del acto de exclusión."

Quinto. El examen del presente recurso pasa necesariamente por el análisis previo del posible incumplimiento del PPT en el que incurriría la oferta de la recurrente, siendo este el único motivo de recogido en el acuerdo de exclusión notificado a la empresa recurrente el día 14 de agosto.

Resulta aquí de aplicación nuestra abundante doctrina sobre el incumplimiento de prescripciones técnicas por los licitadores, que constituye el punto de partida para abordar la cuestión, y que sintetizábamos en nuestra Resolución nº 30/2024, de 18 de enero:

"Así, en lo que a este recurso importa, del extracto de dicha doctrina contenida – entre otras– en la Resolución nº 323/2020, de 5 de marzo, es criterio constante de este Tribunal que para apreciar tal incumplimiento como causa de exclusión de un licitador por la descripción técnica contenida en su oferta, aquél ha de ser expreso y claro."

En efecto, del artículo 139 de la LCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la



presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación.

De este modo, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan –expresa y exhaustivamente– todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la Mesa o el órgano asesor del órgano de contratación, puedan valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato.

Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.

Sólo cuando el incumplimiento en cuestión sea expreso, de manera que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

De otro lado, el incumplimiento ha de ser claro; es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así, no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.

También tiene sentado este Tribunal, que “... una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato –como sucede con la forma en que se realizarán las tareas de acondicionamiento e instalación a las que ahora nos referimos– sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012), y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones.



En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (como acuerdan por tal motivo las resoluciones 246/2012, 91/2012, 90/2012, 219/2011), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso (Cfr.: Resoluciones 325/2011 y 19/2012)”, como ha tenido ocasión de recordar en la Resolución nº 409/2022, de 31 de marzo.

Asimismo se ha afirmado que, a la verificación del cumplimiento de los parámetros técnicos regulados en los pliegos, le es aplicable la doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica, de modo que las comprobaciones del órgano de contratación, con apoyo en los correspondientes informes técnicos, se presumen razonables, por la cualificación técnica de quienes los emiten, de modo que sólo podemos revisarlas en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material manifiesto, presunción de carácter iuris tantum susceptible de ser desvirtuada mediante prueba suficiente en contrario (Resoluciones nº 153/2020 y 3/2022).”

Examinado el acuerdo de exclusión se indica en este que la oferta presentada a los lotes 1 y 2 no detalla la integración requerida en los puntos 2 y 6 del PPT, añadiéndose una serie de profusos detalles técnicos relacionados con los incumplimientos en los que incurre la oferta de la recurrente, concluyendo que la integración que se ofrece no es completa.

Con la lectura del escrito de recurso se constata que este no logra desvirtuar el acuerdo que se impugna, por cuanto se limita a alegar la oscuridad en la que incurrirían los pliegos, que no prevén como causa de exclusión el incumplimiento de las especificaciones técnicas por las ofertas, y que el cumplimiento del PPT está acreditado por el informe técnico aportado como anexo 5 al recurso.

Ahora bien, ambas causas de impugnación deben ser desestimadas de plano, por los siguientes motivos:



En primer lugar, respecto a la supuesta oscuridad de los pliegos, ésta no es tal, por cuanto el PPT, después de señalar las especificaciones técnicas mínimas que deben cumplir las ofertas, dice literalmente en su punto primero:

“Dichas especificaciones técnicas suponen mínimos a cumplir por los equipos, si bien, si alguna de las especificaciones contuviese alguna característica que determinase una marca o modelo exclusivo, éstas serán tomadas únicamente como guía u orientación para la presentación de ofertas, sin que el hecho de no ajustarse exactamente sea causa de exclusión previa, siempre que la oferta presentada resuelva el planteamiento funcional propuesto.

Los licitadores deberán señalar en sus ofertas, de modo inequívoco, el cumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas indicando separadamente cualquier característica de los elementos ofertados que, a su juicio, consideren superiores. Adicionalmente el licitador mediante anexos podrá presentar toda la información, técnica o de referencias, complementaria a la especificada a través de este pliego, que estime conveniente.”

También en el apartado 6 del PPT se dice:

“Se establecen los requisitos técnicos de los elementos y de los servicios, que tienen que cumplirse para la integración con sistemas de información, recursos e infraestructuras existentes del SESCOAM.”

En la cláusula 15.6 del PCAP se señala que:

“15.6. Referencias técnicas: La licitadora deberá presentar cualesquiera otros documentos que se indiquen expresamente en el Pliego de Prescripciones Técnicas y que permitan verificar que la oferta cumple con las especificaciones técnicas requeridas, pero que no van a ser objeto de valoración”.

Por tanto, el PPT sí prevé que los licitadores deben cumplir con los requisitos técnicos que exige el pliego, habiendo aportado la empresa recurrente en el sobre nº3, además del anexo de criterios de adjudicación basados en reglas o fórmulas y la oferta económica, una



memoria técnica en la que se describe detalladamente su oferta. En consecuencia, resultaba evidente que la constatación sobre el cumplimiento del PPT iba a tener lugar con carácter previo a la valoración de las ofertas y que aquellas ofertas que no cumpliesen con los mismos no podían ni debían ser admitidas a licitación, por cuanto la admisión de estas ofertas supone una clara infracción del artículo 1 LCSP, ya que, de resultar adjudicatarias del contrato no se vería correctamente satisfecho el interés público objeto del contrato dando lugar a un resultado contrario a derecho.

En segundo lugar, de otro lado, el criterio técnico recogido en el informe aportado, erigido en el único motivo de oposición por razones técnicas al incumplimiento constatado por el órgano de contratación, no puede prevalecer frente a lo resuelto en la vía administrativa, pues esta decisión está amparada en la llamada discrecionalidad técnica del órgano de contratación, frente a la que no cabe oponer razones técnicas como motivo de revisión, sino solo, y exclusivamente, el que se haya incurrido en un error material, defecto procedimental, arbitrariedad o discriminación.

A estos efectos, resulta preciso resaltar, entre otras, nuestras recientes Resoluciones n.º 106/2024, de fecha 1 de febrero de 2024 (Recurso 1723/2023 C.A. Illes Balears 116/2023); n.º 275/2024 de fecha 22 de febrero de 2024 (Recurso 107/2024), y n.º 0533/2024, de fecha 26 de abril de 2024 (Recurso 367/2024) recogiendo ésta última la doctrina consolidada de este Tribunal respecto a la discrecionalidad técnica: «Octavo. Respecto al segundo motivo de impugnación relativo a la valoración de la oferta técnica, la recurrente cuestiona puntuación otorgada al criterio A.1.2 Modelos de equipos y materiales (máximo 15 puntos), dentro del criterio A.1. Memoria de ejecución de suministros e instalaciones. A este respecto es preciso recordar la doctrina de este en relación con la discrecionalidad técnica de la Administración, pues este Tribunal carece de los conocimientos técnicos como para enjuiciar las decisiones de índole técnica de los órganos de contratación, correspondiéndole el enjuiciamiento de los aspectos jurídicos de dichas decisiones que, en relación con las cuestiones técnicas debe limitarse, por dicho motivo, al carácter motivado de la decisión y no a su acierto técnico. En nuestra Resolución nº 306/2024, de 29 de febrero, se recoge sobre esta cuestión cuanto sigue:

“Debemos recordar nuestra doctrina con arreglo a la que la valoración de tales criterios subjetivos es, por naturaleza, una cuestión sometida al principio de discrecionalidad técnica que se reconoce al órgano de contratación, contenida aquella, por ejemplo, en las Resoluciones nº 1037/2017, de 10 de noviembre, nº 155/2019, de 22 de febrero, y nº 202/2020, de 13 de febrero. Como se afirma en nuestra Resolución nº 1333/2023, de 20 de octubre: «Entrando en el fondo de la cuestión, para su correcta resolución, debemos comenzar recordando la consolidada doctrina de este Tribunal según la cual las valoraciones técnicas realizadas por los órganos de contratación están amparadas en el principio de discrecionalidad técnica de la Administración, de tal modo que el Tribunal sólo puede corregirlas, anulándolas, cuando se pruebe la existencia de errores evidentes, o arbitrariedad”.

De modo que el valor especial del que gozan los informes técnicos por la cualificación de quien los emite solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable del órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Por tanto, con base en la doctrina expuesta, fuera de los aspectos indicados, el Tribunal debe respetar los resultados de la valoración técnica realizada. Lo que sí puede —y debe— hacer este Tribunal es determinar, desde una perspectiva jurídica, si el informe técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debido apoyo en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato.

En este mismo sentido, se observa que son muchos los pronunciamientos judiciales que existen acerca del control de la discrecionalidad técnica, pudiendo citarse, entre otros, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de enero de 2019 (rec. c-a nº 1078/2016):

“Esta doctrina ha de completarse con las siguientes consideraciones (STS de 14 de marzo de 2018 –rec. 2762/2015-), que pueden aplicarse también al ámbito de la contratación:

- La primera es que, en el control jurisdiccional en la materia de que se viene hablando, el tribunal de justicia debe respetar siempre el margen de discrepancia que suele reconocerse como inevitable y legítimo en la mayoría de los sectores del saber especializado; y, en consecuencia, no puede convertirse en árbitro que dirima o decida la preferencia entre lo que sean divergencias u opiniones técnicas enfrentadas entre peritos o expertos del específico sector de conocimientos de que se trate cuando estas no rebasen los límites de ese ineludible y respetable margen de apreciación que acaba de indicarse.

Así debe ser por estas razones: (i) un órgano jurisdiccional carece de conocimientos específicos para emitir un definitivo dictamen, desde una evaluación puramente técnica, que dirima lo que sean meras diferencias de criterio exteriorizadas por los expertos; (ii) la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico; y (iii) el principio de igualdad que rige en el acceso a las funciones públicas (artículos 14 y 23.2 CE) reclama que los criterios técnicos que decidan la selección de los aspirantes sean idénticos para todos ellos.

- La segunda consideración es complemento o consecuencia de la anterior, y está referida a las exigencias que debe cumplir la prueba pericial que resulta necesaria para demostrar ese inequívoco y patente error técnico que permitiría revisar el dictamen del órgano calificador.

Estas exigencias lo que apuntan es que tal pericia no puede limitarse a revelar una simple opinión técnica diferente, sino que tiene que incorporar elementos que permitan al tribunal de justicia formar con total seguridad su convicción sobre esa clase de error de que se viene hablando; y para ello será necesario lo siguiente: (a) que la pericia propuesta identifique de manera precisa y clara los concretos puntos de desacierto técnico que advierte en el dictamen del órgano calificador; y (b) que señale fuentes técnicas de reconocido prestigio en la materia de que se trate que, respecto de esos concretos puntos, hayan puesto de manifiesto que son

mayoritariamente valorados en el ámbito científico como expresivos de un evidente e inequívoco error”.

A la vista de la doctrina recogida, dado que lo alegado por el recurrente no pone de manifiesto que la valoración técnica haya incurrido en algún error material, arbitrariedad, discriminación ni defecto procedimental, sino que se limita a discrepar de la evaluación de su oferta respecto de su adecuación al PPT, constatación que no supone, como sostiene la recurrente, la introducción de criterios sujetos a un juicio de valor, por lo que solo cabe confirmar la valoración técnica realizada, que incluso se reafirma en los incumplimientos apreciados a la vista del informe aportado por la recurrente con ocasión del recurso, y estimar ajustado a derecho el acuerdo de exclusión impugnado.

Sexto. La desestimación de la impugnación del único motivo de exclusión recogido en el acuerdo de exclusión determina que se desestime la solicitud subsidiaria de anulación del procedimiento y la publicación de nuevos pliegos, pues ninguna infracción en el procedimiento de adjudicación se ha puesto de manifiesto que debiera determinar la adopción de dicha decisión.

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. L.O., en representación de SANUSHEALTH TECH SOLUTIONS, contra el acuerdo de exclusión de los lotes 1 y 2 del contrato de *“suministro, instalación, puesta en marcha y mantenimiento de sistemas automatizados de almacenamiento precisos para la dispensación de medicamentos desde el servicio de farmacia a los distintos servicios y unidades del nuevo HUC”*, con expediente número 2024\000030, convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Cuenca, C.A. de Castilla-La Mancha

Segundo. Levantar la suspensión de los lotes 1 y 2 del procedimiento con arreglo al artículo 57.3 LCSP.



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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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 Autónoma de Castilla-La Mancha, 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES