



Recurso nº 1309/2017 C. Valenciana 227/2017

Resolución nº 474/2018

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

En Madrid, a 11 de mayo de 2018

VISTO el recurso interpuesto por D. F.R.C., en representación de LA SALETA CARE, S.L, contra la resolución de 23 de noviembre de 2017, del Subsecretario de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, por la que se adjudica el contrato de "*Servicio de Gestión Integral de la Residencia de Personas Mayores Dependientes y Centro de Día de Benaguacil (Valencia)*][Expediente CNMY 16/18-18/62]", el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana se convocó, mediante anuncio publicado en el Diario Oficial la Unión Europea el 17 de diciembre de 2017, en el Boletín Oficial del Estado el 23 de marzo de 2017, y en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el 17 de enero de 2017, la licitación del contrato de "*Servicio de Gestión Integral de la Residencia de Personas Mayores Dependientes y Centro de Día de Benaguacil (Valencia)*", con un valor estimado de 5.879.811,28 euros (IVA excluido).

Segundo. Una vez desarrollado el procedimiento de licitación de acuerdo con las prescripciones establecidas al efecto, habiendo tenido lugar la valoración de las ofertas, se identificó, a la vista de la valoración global, como oferta más ventajosa la presentada por GESMED, S.L, entidad a la que el órgano de contratación adjudicó el contrato mediante Resolución de 23 de noviembre de 2017.



Tercero. Tras la adjudicación del contrato, la entidad recurrente solicitó, mediante escrito presentado el día 14 de diciembre de 2017, el acceso al expediente de contratación. Este tuvo lugar el 22 de diciembre de 2017, no obstante, el órgano de contratación negó a la entidad recurrente el acceso a la documentación declarada confidencial por GESMED S.L, es decir, el contenido del sobre 2.

Cuarto. La entidad recurrente, con fecha de 26 de diciembre de 2017, presentó en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de adjudicación del contrato. Consta la presentación de anuncio previo.

Quinto. Dentro del plazo reglamentariamente establecido, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél.

Sexto. En fecha 18 de enero de 2018 por la Secretaría del Tribunal se ha puesto de manifiesto el expediente a los restantes licitadores a fin de que pudieran formular las alegaciones y aportaran los documentos que tuvieran por conveniente, habiendo evacuado el trámite conferido GESMED, S.L.

En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legalmente establecidos.

Séptimo. En fecha 19 de enero de 2018, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

Octavo. Por acuerdo de puesta de manifiesto 1/2018, el Tribunal acordó conceder a la recurrente acceso a parte de la documentación de la oferta de GESMED S.L, contenida en el sobre 2, en particular, a la indicada por el órgano de contratación en su informe de fecha 23 de marzo de 2018.



Tras la puesta de manifiesto, la recurrente se ratificó en el recurso que había presentado, mediante ampliación de recurso de fecha 17/04/2018, y el órgano de contratación y los demás interesados efectuaron alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Generalitat Valenciana de 22 de marzo de 2013, y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

Tercero. La interposición del recurso se realiza por persona jurídica legitimada para ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del TRLCSP.

Cuarto. De conformidad con los artículos 44 del TRLCSP y 19 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, el recurso se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la entidad recurrente impugna la resolución por los siguientes motivos:

-Falta de motivación de la resolución de adjudicación.

-Errónea valoración de la oferta técnica, señalando, a su juicio, la concurrencia de manifiestos errores o inconcreciones en la valoración de su oferta técnica, concretamente de la valoración de la documentación técnica sujeta a un juicio de valor (Sobre 2).



Sexto. En cuanto a la falta de motivación de la resolución de adjudicación, y la errónea valoración de la oferta técnica denunciada, abordaremos ambos motivos conjuntamente, por su estrecha relación.

Con carácter previo, hemos de recordar la doctrina sentada por este Tribunal en cuanto a la valoración de los criterios de adjudicación, y de su posible corrección o rectificación.

Como hemos señalado, entre otras, en la resolución 28/2015, reiterado en la 460/2017, de 26 de mayo:

“El Tribunal viene reconociendo la discrecionalidad técnica de la Administración en orden a la valoración de las ofertas, de forma que si la actuación del órgano de contratación se ajusta a los límites de ésta, el Tribunal no podrá entrar a revisar la decisión administrativa. En relación con los límites de la discrecionalidad técnica en la Resolución 184/2014, de 7 de marzo se reproduce la doctrina siguiente: “El Tribunal entiende que el reproche planteado por la recurrente entra en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración contratante”.

Sobre este punto el Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en múltiples ocasiones.

En la Resolución 128/2014, de 14 de febrero, el Tribunal volvió a reproducir la doctrina acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración. En la apreciación de los criterios valorables mediante fórmula este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.

En la Resolución 176/2011, de 29 de junio, se consideró que, a este tipo de criterios, les es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración.

En este mismo sentido, la Resolución 189/2012 señalaba que la valoración de las ofertas de los licitadores en aquellos aspectos dependientes de juicios de valor por parte de la



Mesa de contratación, constituye una manifestación particular de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, en relación con la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las potestades discrecionales y, en particular, en relación con la actuación de las Mesas de contratación al valorar criterios subjetivos o dependientes de juicios de valor.

Por su parte, la resolución 159/2012 señalaba que *“sólo en aquellos casos en que la valoración deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental caber entrar, no tanto en su revisión, cuanto en su anulación - seguida de una orden de práctica de una nueva valoración de conformidad con los términos de la resolución que la acuerde- , a lo que se añade que, para apreciar la posible existencia de error en la valoración no se trata de realizar “un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos”* (Resolución de este Tribunal núm. 93/2012).

Respecto de la motivación de la resolución hemos de recordar que es doctrina reiterada de este Tribunal que el acto de adjudicación se entenderá motivado de forma adecuada, si al menos contiene la información que permita al licitador interponer recurso en forma suficientemente fundado. De lo contrario se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole indefensión y provocando recursos indebidamente. Tal exigencia de motivación viene impuesta por el artículo 151.4 del TRLCSP, en el que se hace una relación concreta de los aspectos que debe comprender en todo caso la notificación.

Con este propósito, este Tribunal ha invocado en reiteradas ocasiones (cfr.: Resoluciones 325/2013, 549/2013, 13/2014, 437/2015, 658/2015, 227/2016) la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 19 de julio de 2010 (Roj STS 4043/2010), por el rigor con la que se detiene en esta cuestión. Dijo en aquella ocasión el Alto Tribunal, después de recordar los hitos fundamentales de la doctrina jurisprudencial sobre la discrecionalidad técnica:



“La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.”

La doctrina reseñada del Tribunal Supremo que se contiene en la sentencia citada se refiere a un caso de selección de personal de una Administración Pública, pero no al ámbito de la contratación pública, al que, no obstante, sí es aplicada por las Resoluciones citadas de este Tribunal. Así, en concreto, en la Resolución 227/2016, de 1 de abril (Rec. Nº 150/2016) dijimos:

“Sexto. Se impugna, por tanto, la validez del informe técnico. A este respecto la doctrina de este Tribunal puede condensarse en el pronunciamiento contenido en el fundamento decimocuarto de la resolución 718/2014 de 26 de septiembre, el cual sostiene que: “Este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente (por todas, Resoluciones de 26 de enero, 30 de marzo de 2012, 4 de abril de 2014 ó 19 de mayo de 2014) sobre la discrecionalidad técnica que asiste a la Administración en la valoración de criterios eminentemente técnicos, señalando que “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”.



Por su parte, las Resoluciones 159/2012, de 30 de julio y 550/2014, de 18 de julio, señalaban que *“sólo en aquellos casos en que la valoración deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental caber entrar, no tanto en su revisión, cuanto en su anulación -seguida de una orden de práctica de una nueva valoración de conformidad con los términos de la resolución que la acuerde-, a lo que se añade que, para apreciar la posible existencia de error en la valoración no se trata de realizar ‘un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos’ (resolución de este Tribunal núm. 93/2012)”*.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Sólo una motivación que reúna tales requisitos permite conocer si las razones aducidas para adjudicar el contrato (o, en su caso, para excluir al licitador) se ajustan a los criterios que figuran en el Pliego rector de la convocatoria y si éstos han sido aplicados correctamente, dentro del margen de apreciación que es consustancial a los dependientes de un juicio de valor (cfr.: Resoluciones 658/2015, 1081/2015, 751/2016).

En este supuesto, la motivación del acuerdo de adjudicación se fundamenta en el informe técnico de valoración de las ofertas presentadas, de 16 de junio de 2017, que cuenta con 65 páginas de extensión. En este informe, se analiza de forma exhaustiva y

pormenorizada las distintas ofertas presentadas, y las puntuaciones de las que son meritorias cada una de ellas en relación a los Pliegos.

En el mencionado informe, de las 15 empresas presentadas al procedimiento, se otorga a 8 de ellas una puntuación entre los 37 y los 41 puntos. La adjudicataria obtuvo 40,90 puntos, por 40,85 de la recurrente. Es decir, la oferta económica ha sido determinante en la adjudicación, ya que había muchas empresas con posibilidades de ser adjudicatarias.

La recurrente contesta tres de los aspectos a valorar:

-Que se le haya asignado 1 punto en “innovación tecnológica” (subcriterio 1.1), en vez de 1.25 puntos. Alega que se ha valorado con 0.25 cada innovación, y aduce que ella presenta 5. El órgano de contratación indica que no se ha valorado cada innovación de forma individual, como dice la recurrente, sino de una forma global.

-Que en el apartado “programas”, del subcriterio 1.2, se le debería haber asignado la máxima puntuación (5 puntos), en vez de los 4,5 que se le concedieron. Manifiesta que la única penalización declarada es no haberlos presentado “por recursos”, y que esta exigencia no está establecida en los pliegos. Se comparte la opinión del órgano de contratación de que se trata de cuestiones de valoración subjetiva, y que la puntuación debe variar en función del detalle del proyecto, claridad, coherencia y contenido del mismo. Se han valorado positivamente los proyectos que presentan mayor detalle, haciendo referencia específica y diferenciada al recurso de residencia y al centro de día.

-Finalmente, también considera que debería habérsele otorgado la máxima puntuación de 5 en el apartado de “protocolos y registros” (del subcriterio 1.2), en vez de los 4,5 asignados. Las razones aducidas y las de su rechazo son coincidentes con las del apartado anterior. En este apartado se ha valorado la presentación de protocolos para cada recurso, los objetivos, los profesionales responsables y vinculados, el usuario, la temporalidad, los protocolos ante situaciones específicas, los registros vinculados a los protocolos, los registros para cada recurso, la temporalidad y los indicadores de evaluación. Se han valorado positivamente los proyectos que presentan un mayor detalle haciendo referencia específica y diferenciada a los registros relativos a cada uno de los



recursos existentes (es decir, residencia y centro de día) que se incluyen en el centro de Benaguacil, objeto del contrato, tal y como consta en el PPTP.

Bajo estos parámetros, el Tribunal considera que el acto de adjudicación está suficiente y debidamente motivado, con fundamento en el informe técnico citado, cuyo contenido es bastante a los efectos de la motivación del acto recurrido.

La doctrina jurisprudencial sobre la discrecionalidad técnica impide a este Tribunal revisar o sustituir los parámetros técnicos de dicho informe por la valoración efectuada por el recurrente, que no se sustenta en informe técnico ni pericial alguno. Desde el punto de vista jurídico, entendemos que la valoración técnica resulta razonable, objetiva y adecuada, sin que se aprecie arbitrariedad alguna.

Por ello, deben desestimarse los motivos impugnatorios analizados en este apartado.

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. F.R.C., en representación de LA SALETA CARE, S.L, contra la resolución de 23 de noviembre de 2017, del Subsecretario de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, por la que se adjudica el contrato de “*Servicio de Gestión Integral de la Residencia de Personas Mayores Dependientes y Centro de Día de Benaguacil (Valencia) [Expediente CNMY 16/18-18/62]*”.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 de TRLCSP.

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