



Recurso nº 541/2020 C.A. Illes Balears 43/2020

Resolución nº 889/2020

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

En Madrid, a 14 de agosto de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.L.S., en nombre y representación de QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U., frente al acuerdo de adjudicación del “*Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria*”, tramitado con el número de expediente administrativo C4301/2019/000007, convocado por el Consell Insular de Menorca; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por medio de Acuerdo del Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Menorca, de fecha 26/8/2019, se aprueba el expediente de contratación del contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria en Menorca, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un importe máximo, para los dos años previstos de contrato, de 673.104,47 euros, IVA excluido; acuerdo que comprende, asimismo, la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, el de prescripciones técnicas y el proyecto de explotación.

El anuncio de licitación fue publicado en el Perfil del Consejo Insular de Menorca, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 02/09/2019; y en el DOUE núm.2019/S 168-411801, de la misma fecha.

Dentro del plazo de presentación de las proposiciones, se presentaron tres empresas: CRUZ ROJA ESPAÑOLA, QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U. y SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A.

Segundo. Tras la apertura de los sobres B1 (contenedor de las ofertas de los licitadores relativas a los criterios de adjudicación evaluables mediante un juicio de valor), por medio de acuerdo de la Mesa de contratación de fecha 24/01/2020, se excluye a la empresa CRUZ ROJA ESPAÑOLA, por no alcanzar el umbral mínimo exigido de puntuación, de



acuerdo con informe técnico de fecha 22/1/2019, y se procede a la apertura de los sobres B2 (proposición económica y técnica, relativa a los criterios evaluables mediante fórmulas) de las dos empresas que continúan en el procedimiento.

La Mesa acuerda dar audiencia a la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., para que justifique su oferta por estar incurso en presunción de baja temeraria, de acuerdo con el artículo 149.4 de la LCSP.

La empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., presenta documentación para justificar su oferta en fecha 07/02/2020, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. El día 12/02/2020, se solicita una aclaración sobre la documentación presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., en base al informe técnico emitido el mismo día por el órgano de contratación. La empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., presenta documentación como respuesta a la solicitud de aclaración, en fecha 25/02/2020.

En fecha 09/03/2020, se emite informe técnico por el órgano de contratación sobre la justificación de la oferta, concluyendo que queda justificada la viabilidad económica de la propuesta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. (ATENZIA).

Tercero. Por medio de acuerdo de la Mesa de contratación reunida el día 10/03/2020, se acepta la propuesta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., (ATENZIA), se clasifican las ofertas por orden decreciente, y se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria de Menorca, a favor del licitador primer clasificado: SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A.

Por medio de Resolución de la consejera ejecutiva del Departamento de Bienestar Social del Consejo Insular de Menorca, núm. 54 de fecha 11/03/2020, se acuerda aceptar la oferta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., (ATENZIA); aceptar la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de contratación de día 10/03/2020 a favor del licitador primer clasificado, SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A., de conformidad con lo previsto en el artículo 150.1 de la LCSP y requerir al licitador para el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos. Disconforme con dicha



resolución, la empresa QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, SAU interpuso ante el TACRC recurso especial en materia de contratación, que fue desestimado.

Cuarto. Por medio de Acuerdo del Consejo Ejecutivo del Consejo Insular, en sesión de carácter ordinario de 25 de mayo de 2020 se adjudicó el contrato en cuestión a la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. Dicha adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 1 de junio de 2020.

Quinto. Disconforme con dicha resolución, D. Agustín Modesto Lopesino Sousa, en nombre y representación de la empresa QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U., interpuso ante el TACRC el recurso especial en materia de contratación que nos ocupa.

La parte recurrente solicita la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento de licitación al momento anterior al acuerdo de aceptación de la justificación presentada por SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A.

Dicho recurso se fundamenta principalmente en dos motivos: la falta de justificación suficiente de la viabilidad económica de la propuesta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. y la inviabilidad de la oferta en cuestión.

Sexto. Se ha emitido por el órgano de contratación un informe técnico y un informe jurídico en los que se solicita la desestimación del recurso señalando que la oferta presentada por SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. es viable y se encuentra debidamente justificada.

Séptimo. El 19 de junio de 2020, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP)

Octavo. Con fecha 30 de junio de 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al artículo 53 de la LCSP.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 46.2 de la LCSP, al impugnarse una resolución de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears respecto de la cual este Tribunal es competente en virtud del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencia de recursos contractuales suscrito el 29 de noviembre de 2012 y publicado en el BOE de 19 de diciembre de 2012.

Segundo. La resolución impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con los artículos 44.1 a) y 44.2 c) LCSP.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto en el plazo legalmente establecido en el artículo 50 LCSP.

Cuarto. La recurrente presentó oferta en la licitación de referencia y resultó ser la segunda mejor clasificada por lo que, de estimarse el recurso, podría resultar adjudicataria del contrato, encontrándose así debidamente legitimada de acuerdo con el artículo 48 LCSP.

Quinto. Como ya se ha señalado, el recurso se fundamenta principalmente en dos motivos: la falta de justificación suficiente de la viabilidad económica de la propuesta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. y la inviabilidad de la oferta en cuestión.

Comenzando con el primer motivo de impugnación, en fecha 24/1/2020, el órgano de contratación dio audiencia a la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. para que en el plazo de 10 días hábiles justificase su oferta por considerar la Mesa de contratación que incurría en una presunción de baja temeraria.

En particular, el licitador debía justificar su oferta en particular en relación a los siguientes extremos; a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción. b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los



productos, prestar los servicios o ejecutar las obras, c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras. d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201 y e) O la posible obtención de una ayuda de Estado (artículo 149.4 LCSP).

Dentro del plazo concedido por el Consejo Insular de Menorca, la empresa presenta, en fecha 7/2/2020, la documentación que obra en el expediente para justificar su oferta.

En fecha 12/2/2020, se emite informe por parte de la trabajadora social del Consejo Insular de Menorca donde se señala que, dado que una de las circunstancias aducidas por la empresa para justificar su oferta, es la optimización de recursos que le permite el hecho de contar con una serie de contratos de servicios de teleasistencia en Baleares y en Menorca, lo que les permite ser más competitivos, les solicita que amplíen información indicando las horas anuales efectivas de teleoperadores que garanticen la prestación del servicio en licitación con el precio ofertado y como lo harán posible.

Se recibe la documentación solicitada en fecha 25/2/2020, respecto de la que se emite informe técnico en fecha 9/3/2020, el cual, a la vista de la información presentada, concluye que se tiene por justificada la viabilidad económica de la oferta.

Así las cosas, podemos señalar que se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP respecto del procedimiento para la justificación del “*valor anormalmente bajo*” con el que la recurrente se muestra disconforme, pues se efectuó el oportuno requerimiento al licitador y se contó con el debido asesoramiento técnico.

En este sentido, consta en el expediente la identificación de los valores anormalmente bajos por parte de la mesa de contratación, así como el requerimiento para su justificación. Dicho requerimiento fue cumplimentado mediante la remisión de la documentación correspondiente que fue remitida por el órgano de contratación al servicio técnico, que, a su vez, considera viable la oferta, según se detalla en el informe de fecha 9/3/2020.



En particular, el informe analiza minuciosamente las justificaciones de los valores propuestos y, en especial de los costes laborables por parte de la adjudicataria, con el consiguiente desglose de costes de personal, descripción de la estructura del personal, metodología utilizada para el cálculo de costes, otros gastos de explotación y amortizaciones, resultando acreditado el cumplimiento de todas las obligaciones laborales por parte de la adjudicataria.

En consecuencia, existe justificación suficiente por parte de la empresa licitadora del “*valor anormalmente bajo*” con el que la recurrente se muestra disconforme, constando en el expediente la remisión de la documentación por la licitadora y los informes técnicos correspondientes.

Sexto. El recurrente señala como segundo motivo de impugnación la inviabilidad de la oferta en cuestión.

En este punto debe estarse al principio de discrecionalidad técnica ampliamente admitido por este Tribunal. Cuestión diferente es que la recurrente no esté de acuerdo con la valoración que hacen los técnicos de la administración.

El análisis de esta cuestión exige partir de la doctrina de este Tribunal al respecto resumida en las Resoluciones nº 803 y 1184/2018, de 14 de septiembre y 17 de diciembre, respectivamente, y a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 149 de la LCSP que obliga al rechazo de aquellas ofertas que aunque justificadas impliquen un incumplimiento de las obligaciones que han de asumir los contratistas en materia medioambiental, social o laboral, incluyendo en lo laboral, los convenios colectivos sectoriales vigentes.

Así, este Tribunal ha recordado en la Resolución 877/2017, de 3 de octubre que, “*En cuanto se refiere a la presunción de anormalidad o desproporción de las ofertas, hemos de recordar aquí nuestra doctrina construida sobre el artículo 152 del TRLCSP, pero trasladable, mutatis mutandi, al artículo 82 de la Ley 31/2007 que rige en este procedimiento de licitación. La doctrina de este Tribunal sobre el alcance y objeto de ese resultado es constante y unánime en el sentido de señalar que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, que en*



ningún caso puede dar lugar a la exclusión automática de la oferta, sino que necesariamente y en todo caso, debe el órgano de contratación iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al licitador cuya oferta esté incurso en dicha presunción, para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de cumplimiento en sus propios términos, y solo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente. En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a destruir la presunción de anormalidad mediante la presentación por el licitador de las justificaciones precisas y suficientes que expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos. A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (resolución nº 637/2015). Es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas". (...)

Adicionalmente, debemos advertir que no es cometido de este Tribunal la revisión de los criterios técnicos empleados por el órgano de contratación para valorar la justificación de las ofertas anormales o desproporcionados, como hemos señalado, por todas, en la Resolución 310/2017, de 31 de marzo, en la que afirmábamos que "De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, declaramos que la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y que, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles



de controlar jurídicamente por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal”.

Aplicando la referida doctrina en el presente supuesto, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico del órgano de contratación fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, la aceptación de dicha oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificar la viabilidad de la oferta económica gozan de peso suficiente como para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada, cual es la aceptación de la referida oferta económica anormalmente baja por entender que ha sido justificada debidamente, con la consiguiente adjudicación a la empresa clasificada en primer lugar.

Como ya se ha señalado, consta en el expediente la emisión de un primer informe en fecha 12/2/2020 en el que se indica que *“a los efectos de poder emitir un informe definitivo respecto de la justificación de la baja, la empresa debería clarificar cuantas horas anuales efectivas de los teleoperadores garantizan dedicar al servicio en licitación con el precio ofertado y como lo harán posible”.*

Tras la oportuna aclaración presentada por la empresa licitadora, consta en el expediente un segundo informe de fecha 9/3/2020 realizado por la Sra. Natàlia Pons Marquès, trabajadora social del Consejo Insular de Menorca, y el Sr. Francesc Pons Morlà, técnico de gestión del Consejo Insular de Menorca, sobre la justificación de la oferta, concluyendo que queda justificada la viabilidad económica de la propuesta presentada por la empresa SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A.

Dicho informe de 9/3/2020 consta de un total de 16 páginas, en las que de forma pormenorizada y detallada se analiza la optimización de los recursos y las ventajas competitivas de la empresa licitadora, para señalar finalmente en su apartado 3 bajo la rúbrica *“Garantías para la viabilidad económica en la prestación del servicio con la calidad requerida de forma eficaz, eficiente y sostenible”* lo siguiente:



“Según las justificaciones de 7 de febrero de 2020 y 25 de febrero de 2020 aportadas por la empresa, reúnen una serie de garantías para la viabilidad económica en la prestación del servicio con la calidad requerida de forma eficaz, eficiente y sostenible, que se pueden resumir con las siguientes:

- *Solvencia económica y financiera. Dispone de solvencia económica y financiera sustancialmente superior a la requerida para la licitación del contrato, lo que demuestra con la presentación del balance y cuenta de pérdidas y ganancias 2017/2018 auditados (anexo II documento justificativo presentado el 7/02/2020).*
- *Solvencia técnica y empresarial. Atenzia es una empresa especializada en el sector sociosanitario, de forma que el 89% de la facturación de la compañía procede del servicio de teleasistencia, por lo que dispone de un elevado grado de especialización (84 contratos: 76 de teleasistencia + 8 de violencia de género).*

Experiencia. Atenzia dispone de una amplísima experiencia de más de 25 años, en la ejecución de servicios análogos al que se licita, habiendo ejecutado numerosos contratos administrativos adjudicados durante este plazo. Relaciona varios de diferentes CCAA desde 1995, que suman más de 100.000 terminales. Actualmente presta el servicio de teleasistencia a nivel nacional a más de 133.000 personas, por un equipo de más de 600 profesionales con formación sanitaria.

Asimismo, acredita con certificados de administraciones de las Islas Baleares (anexo III documento justificativo presentado el 7/02/2020) como: el Gobierno de las Islas Baleares, el Ayuntamiento de Artà, el Ayuntamiento de Andratx y el Ayuntamiento de Inca, la adjudicación de contratos del servicio de TAD donde constan los terminales en funcionamiento y la satisfacción en la prestación del servicio.

Especialización. Atenzia dispone de una política de recursos humanos basada en la captación, la capacitación, la formación y la evaluación del desempeño de los profesionales, y la mejora de los procesos de gestión y de innovación basadas en la utilización de herramientas de gestión específicas para garantizar una prestación eficaz y eficiente del servicio. Además, desde 2010 dispone de un Plan de igualdad acreditado.



Responsabilidad social corporativa. Atenzia dispone de una política y práctica de Responsabilidad Social Corporativa muy implantada en la su gestión, centrada en 4 ámbitos: económico-corporativo, medioambiental, social y laboral.

Tecnología avanzada. Atenzia dispone tecnología innovadora y avanzada que permite optimizar constantemente los procesos y la utilización de los recursos disponibles, con el objetivo de mejorar la atención sociosanitaria.

Calidad de servicio. Atenzia cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad certificado por AENOR a través de las normas ISO 9001: 2008 Sistema de Gestión de la Calidad, UNE 158401: 2007 Gestión del Servicio de Teleasistencia y ISO 14001: 2015 Sistemas de Gestión Ambiental, garantizando el desarrollo de un óptimo servicio basado en la mejora continua y en la inmediata gestión de posibles incidencias en la prestación.

- Ahorro derivado de la prestación del servicio. Ahorro importante en la optimización de los costes derivado de la economía de escala, explicado en los documentos justificativos aportados por la empresa Atenzia el 7/02/2020 y el 25/02/2020.
- Penalidades previstas en el apartado S del PCAP. Se establecen gran variedad de penalidades específicas para este contrato previstas en el PCAP no concretadas en los artículos 192 y 193 LCSP, que podrían disuadir el incumplimiento defectuoso de la prestación, el incumplimiento parcial de la ejecución del objeto del contrato, el incumplimiento defectuoso que afecte a las características tenidas en cuenta en los criterios de adjudicación, el incumplimiento de las circunstancias previstas en la subcontratación, el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución del contrato y el incumplimiento de subrogación del personal”.

Así las cosas, el informe técnico del órgano de contratación fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, la aceptación de dicha oferta.

A la vista de lo anterior, este Tribunal no encuentra elementos que pongan de manifiesto de manera inequívoca que lo afirmado por la empresa recurrente deba tener mayor rigor y credibilidad que lo justificado por la empresa recurrida y, menos aún, que lo indicado por el servicio técnico para considerar viable la oferta.



En consecuencia, este Tribunal estima que la motivación de la aceptación de la oferta económica que ofrece el órgano de contratación es razonable y proporcionada, y que no adolece de errores materiales, arbitrariedad o discriminación que justifique su revisión, únicos extremos que, fuera de las normas de competencia y procedimiento, puede controlar este Tribunal por mor del respeto al principio de discrecionalidad técnica.

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. A.L.S., en nombre y representación de QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U., frente al acuerdo de adjudicación del “*Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria*”, tramitado con el número de expediente administrativo C4301/2019/000007, convocado por el Consell Insular de Menorca.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la 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 sanción 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 de la Comunidad de las Illes Balears en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.